

GOVER— —NABILI— —DADE

Para entender
a política brasileira

Humberto Dantas
(Organizador)

Título: Governabilidade: para entender a política brasileira.

Organização: Humberto Dantas

Revisão: Reinaldo Themoteo

Design gráfico e editoração: Mariana Eller Caetano

Publicado por: Fundação Konrad Adenauer Stiftung

1ª Edição, 2018.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Agência Brasileira do ISBN
Bibliotecária Priscila Pena Machado CRB-7/6971

G721

Governabilidade / org. Humberto Dantas. — Rio de Janeiro :
Konrad Adenauer Stiftung, 2018.
200 p. ; 23 cm.

Inclui bibliografia.
ISBN 978-85-7504-224-3

1. Ciência política.
2. Desenvolvimento econômico.
3. Administração pública.
4. Brasil - Política e governo
I. Dantas, Humberto.
II. Título.

CDD 320.981

Todos os direitos reservados.

É permitida a reprodução parcial ou total desta obra,
desde que citada a fonte, sendo expressamente proibido
todo e qualquer uso com fins comerciais.

Esse livro está disponível gratuitamente para download nos portais
da Fundação Konrad Adenauer do Brasil em PDF.

Sumário

Apresentação . 7

1

Governabilidade e Governança no
Presidencialismo de Coalizão

João Paulo S. L. Viana

Vítor S. L. Oliveira . 13

2

Governabilidade e Sistema
Eleitoral no Brasil

Humberto Dantas

Lara Mesquita Ramos

Marcela Tanaka . 25

3

A Relação Executivo -
Legislativo Revisitada:
A Governabilidade
da Coalizão no Brasil

Joyce Luz

Hannah Maruci Aflalo

Ana Beatriz Dutra . 45

4

Governabilidade e Comissões:
Três Gerações de Estudos
Legislativos no Brasil

Carolina Corrêa

Paulo Peres . 63

5

Governabilidade,
Accountability
e Instituições Informais

Graziella Guiotti Testa Bruce . 87

6

Independência Judicial
e Governabilidade: Uma
Aproximação à Relação Judiciário-
Executivo no Brasil

Leon Victor de Queiroz Barbosa

Michelle Vieira Fernandez

José Mário Wanderley Gomes Neto . 107

7

Governabilidade,
Movimentos Sociais
e Sistema Político:
A Relevância dos Ciclos
de Protestos no Brasil (2013-2018)
Cláudio André de Souza .125

8

Mídia e Governabilidade:
O Que Esperar da Relação do
Executivo Federal com a Grande
Mídia Tradicional?
Carolina de Paula
Araré Carvalho .145

9

As Especificidades
da Governabilidade
nos Estados Brasileiros
Ana Paula Massonetto
Pedro de Lima Marin
Joice Godoi Garcia .163

10

O Que Sabemos
Sobre Governabilidade
Municipal?
Bruno Souza da Silva
Vitor Eduardo Veras de Sandes-Freitas
Caio José Leitão Pires .183

Sobre os autores .202

Apresentação

O tema da governabilidade, ou como muitos autores preferem, da “não governabilidade”, tem chamado a atenção da Ciência Política de maneira desafiadora e significativa em diferentes lugares do mundo. No Brasil, em especial, o desenho institucional formal trazido pela Constituição de 1988 desencadeou uma série de estudos e análises que se concentraram em prever uma possível ingovernabilidade, que o tempo tratou de mostrar que não se concretizaria, sobretudo, pela “inesperada” ação organizada dos partidos políticos no interior do parlamento nacional – com especial destaque à Câmara dos Deputados.

Diferentes são os argumentos e as tentativas de percepção desse fenômeno capazes de permitir, grosso modo, que o Poder Executivo encontre, junto ao Poder Legislativo, espaço para a aprovação de sua agenda. Mas é apenas isso? Seria somente a relação entre o Executivo e o Legislativo capaz de explicar o que se convencionou chamar de governabilidade?

Eis aqui a inspiração maior para a organização desse livro: compreender a complexidade dessa temática à luz de uma quantidade maior de argumentos, elementos e percepções. Adensam essa demanda dois fenômenos que precisam ser considerados de maneira mais aguda:

- 1 Desde o julgamento da Ação Penal 470, popularmente chamada de Mensalão, a justiça brasileira parece ter inaugurado um ativismo contrário à corrupção em nível nacional que em outrora não era comumente visto, tampouco esperado. As razões para tal mudança de atitude, adensada pela Operação Lava-Jato, passam distantes dos interesses dessa obra, mas é fato que ações da Polícia Federal, do Ministério Público e do Poder Judiciário investiram de forma mais aguda sobre a corrupção que caracterizava, e ainda caracteriza, a realidade política do país. Passamos a viver com maior intensidade o que se convencionou chamar de “Século do Judiciário”. O ativismo não se restringiu à lógica das apurações, acusações e condenações atreladas ao universo da

corrupção, mas também marca uma atuação incisiva em execução de políticas públicas, bem como um protagonismo legislativo que coloca em cheque a clara divisão dos poderes.

Para além de tal aspecto, desde 2013, com o que se convencionou chamar de Manifestos de Junho, parcelas da sociedade despertaram e foram às ruas reivindicando pautas extremamente variadas. Para além do perfil ideológico, que levou diferentes movimentos e indivíduos às ações, a junção entre o discurso de combate à corrupção e os escândalos mais claramente associados por parcelas da opinião pública ao Partido dos Trabalhadores, simbolizado sobretudo pelo governo de Lula, fizeram renascer movimentos mais estabelecidos à direita no espectro ideológico em atividades incisivas nas ruas e nas redes sociais. A partir de então, a mídia tradicional se tornou mais agressiva em seus posicionamentos e a sociedade mais ativa em seus comportamentos. Ferramentas modernas de comunicação, sobretudo associadas ao ambiente virtual trouxeram consigo os elementos capazes de fazer eclodir uma participação mais intensa da sociedade em torno de uma agenda diversificada e expressiva. A partir de então, o Brasil mudou sua forma de fazer análises políticas.

Em palestras proferidas em empresas as figuras de dois tipos de fogões ajudaram metaforicamente na percepção dessa realidade. Se durante mais de 20 anos entender a governabilidade parecia algo associado à compreensão das relações entre os poderes Executivo e Legislativo, o que equivaleria a operar um fogão de duas bocas; a partir de agora, com o ativismo das organizações de justiça e o despertar da sociedade, sobretudo de movimentos de direita que equilibraram um jogo nas ruas que antes parecia exclusivo da esquerda, passamos a ter quatro agentes centrais nesse processo – no equipamento de quatro bocas o forno simbolizaria a mídia tradicional, e mesmo as redes sociais, como alegorizou Cesar Campos, um aluno e amigo muito querido, explicando que ela (a mídia) é capaz de esquentar todo o equipamento.

Nesse sentido, qualquer pessoa que entra numa cozinha sabe que um fogão com quatro bicos de gás e um forno é capaz de produzir resultados mais complexos, elaborados e por vezes surpreendentes, que um equipamento de apenas duas bocas. O Brasil não seria mais o mesmo. Entender de política exige observar de forma acurada o Executivo, o Legislativo, a justiça, a sociedade por meio de seus movimentos e as pautas midiáticas. Ficou mais difícil.

2 | Parte dessa mudança trouxe um sentimento de negação. As sentenças de Manuel Castells sobre o fato de os indivíduos, faz mais de 20 anos, não votarem a favor, mas sim contra algo, se tornaram mais claras do que nunca no Brasil. Assim, se em 2014 a eleição presidencial foi caracterizada por um segundo turno marcado pelo antipetismo versus os fantasmas do passado – temática escolhida pelo PT para afirmar que um novo governo do PSDB traria um quadro econômico rechaçado pelas urnas em 2002 – em 2018 o cenário foi ainda mais agudo. Jair Bolsonaro (PSL), a despeito dos fatos que ocorreram na eleição, simbolizou o antiprogressismo, a anticorrupção e o antipetismo. Sua trajetória associada à homofobia, ao machismo e à defesa de um discurso positivo associado ao Regime Ditatorial Militar se converteram em movimento contrário marcado pelo #elenão. Bolsonaro e Fernando Haddad (PT) disputaram o segundo turno das negativas e negações.

O presidente eleito passou a reforçar que governaria sem dialogar com os partidos políticos, sem distribuir ministérios de porteira fechada às legendas e sem interagir ou conceder espaço na máquina pública com base em razões puramente políticas e associadas a trocas entre voto favorável à agenda do Executivo no Congresso e todo tipo de favor, benefício, espaço e concessões no universo do Executivo. O discurso parece razoável e inspirador, mas como isso seria possível? Não estaremos diante de uma aguda crise de governabilidade? Os primeiros meses de governo desmentem parte desse discurso de negação às negociações, mas as atitudes do Planalto mostram que haverá uma primeira tentativa de mudança atrelada ao enfraquecimento dos partidos e fortalecimento das trocas individuais entre Casa Civil e parlamentar. O problema é mesmo o partido político?

Se em cerca de 85% dos municípios brasileiros a relação entre prefeitos e vereadores parece funcionar desse modo individualizado, devemos destacar que nessas realidades existem apenas nove ou 11 parlamentares – isso sem contar cidades maiores e alguns estados onde isso também é realidade. Mesmo com uma estrutura gigante à disposição, o Executivo nacional seria capaz de negociar com eficiência num ambiente de 513 deputados federais e 81 senadores? Eis o segundo desafio associado ao que justifica essa obra: o que sabemos sobre governabilidade e o que podemos esperar de uma mudança dessa dimensão?

Os dois fenômenos descritos acima reunidos numa mesma realidade chamam a atenção para uma lógica mais complexa associada ao termo Governabilidade.

Com base em tais aspectos nos inspiramos para escrever os dez capítulos dessa obra. Aqui reunimos um grupo muito especial de pesquisadores de diferentes lugares do Brasil, formados por distintas escolas. A base para a organização dessa equipe é o blog Legis-Ativo, do jornal O Estado de S. Paulo que conta com o apoio do Movimento Voto Consciente e da Fundação Konrad Adenauer para a produção de dois textos semanais e um podcast que tratam de temáticas relacionadas ao universo dos parlamentos. Ali estão reunidos 20 cientistas políticos, 10 homens e 10 mulheres, e 18 deles estão aqui acompanhados por parceiros, pesquisadores e estudiosos da política especialmente convidados. Ao todo, somos 23 autores que em poucas semanas foram capazes de escrever essa obra editada pela Fundação Konrad Adenauer – a quem agradecemos desde já.

As produções aqui apresentadas são originais e estão divididas dentro de uma lógica associada aos desafios apresentados acima. Primeiramente, no **capítulo 1**, temos uma definição de Governabilidade e uma provocação associada à ideia de que desafiador seria observar a lógica da Governança quando tratamos do desafio de o Poder Executivo implementar a sua agenda. No **capítulo 2**, por sua vez, buscamos compreender uma relação desafiadora para a Ciência Política: o quanto o sistema eleitoral efetivamente impacta na lógica de formação de um ambiente propício à governabilidade. Aqui a discussão se ampara mais nas pré-condições ao fenômeno trazidas pela forma como escolhemos representantes no país.

Com base nesses dois textos que nos introduzem ao nosso fenômeno central, o **capítulo 3** tem como principal intuito compreender o que de fato sabemos sobre as relações entre os poderes Executivo e Legislativo, que simbolizam de maneira mais clara o que comumente se define como governabilidade. Em um país tachado por diversos estudos como caótico em termos institucionais, ingovernável e que viveu dois processos de *impeachment* em menos de 25 anos de sua história, o que seria capaz de explicar, por exemplo, 16 anos de estabilidade nas relações entre esses poderes? Os partidos políticos, tão pouco confiáveis aos olhos dos cidadãos em geral, são pistas essenciais nessa resposta. Adensa esse compromisso o **capítulo 4**, que para além de buscar entender a relação entre as comissões do Poder Legislativo e a governabilidade, carrega consigo uma rara e preciosa revisão bibliográfica sobre os estudos legislativos brasileiros divididos em três fases propostas pelos autores. Ainda nessa temática, o **capítulo 5** carrega um duplo desafio. Primeiramente busca compreender como instituições informais presentes no universo do Poder Legislativo e imbricadas em suas tradições, são capazes de contribuir de maneira central para a compreensão da governabilidade no país, mostrando que a “forma de fazer”, por vezes, é tão ou mais relevante do que documentos que dizem “o que

deve ser feito”. E eis aqui o segundo compromisso desse texto: flexibilizar certas interpretações da Ciência Política que parecem não aceitar que informalidades, características culturais e o distanciamento das instituições protocolares explicam muito sobre nossa realidade.

Fechadas essas três contribuições que buscam organizar de maneira clara o que nos parece mais associado ao universo da governabilidade com base nas relações entre Executivo e Legislativo, o **capítulo 6** nos desafia a observar o poderoso e ativo Poder Judiciário, com base em percepções concentradas no Supremo Tribunal Federal. O quanto esse poder impacta na lógica de implementação da agenda do Poder Executivo? O quanto seu protagonismo deve ser observado e pode alterar a relação de forças na cena política nacional? Em seguida, no **capítulo 7**, é para os movimentos da sociedade civil, sobretudo em tempos mais recentes, que devemos olhar para seguirmos com a percepção do que de fato existe de relação entre manifestações, insatisfações, avaliações de governo e capacidade de governar. Um recente ex-presidente disse, ainda no papel de vice, que com baixa popularidade não se ficava no poder por longos três anos e meio. Seria só a legitimidade das urnas capaz de sustentar um governo no poder? Aqui não se trata de qualificar fatos recentes associados a processos institucionais, mas sim entender o peso da organização social em torno dos governos. Se por um lado Dilma Rousseff e Fernando Collor caíram impulsionados por reprovações populares estrondosas, Lula manteve-se no poder e foi reeleito com altíssima popularidade mesmo depois das descobertas do que viria a se tornar o escândalo do Mensalão. Por fim, nesse bloco, o **capítulo 8** entra na discussão sobre o papel da mídia na percepção acerca da governabilidade. A construção das pautas da imprensa impacta na relação entre governo e sociedade? E entre poderes? O jornalismo é capaz de influenciar Judiciário e Legislativo em sua relação com a agenda do Poder Executivo?

Fechamos essa obra com dois textos absolutamente essenciais para desmistificarmos algumas inferências malfeitas na Ciência Política. O que caracteriza o presidencialismo de coalizão no Brasil não necessariamente é capaz de ilustrar a forma como governadores e prefeitos convivem com os respectivos parlamentos locais – assembleias legislativas, câmara distrital (Distrito Federal) e câmaras municipais, por exemplo. Transplantar análises e simplesmente afirmar: “se é assim no federal, logo funciona assim nas cidades” é um risco que não pode mais ser tomado por análises que se pretendem sérias depois de tantos esforços de pesquisadores que já mostraram diferenças existentes no nível local se considerarmos aqui a clássica lógica Executivo x Legislativo para a compreensão da governabilidade. Assim, o **capítulo 9** busca compreender o nível estadual, assim como o **capítulo 10** procura

entender o que ocorre nos municípios. E que fique claro: a relação com a justiça, a efervescência da sociedade e o aquecimento trazido pela mídia tradicional e pelas redes sociais também desafiam, de formas distintas, prefeitos e governadores em suas tarefas de implementarem suas agendas.

Diante de um cenário tão efervescente e desafiador na política brasileira, esperamos que a organização desse livro contribua, não apenas com a Ciência Política, mas principalmente com o adensamento de um debate que nos leve a posições mais equilibradas em nosso desafio de vivermos a Democracia.

Agradeço ao time de autores e dedico a eles e ao time KAS a organização dessa obra.

Boa leitura.



Humberto Dantas

1 Governabilidade e Governança no Presidencialismo de Coalizão

João Paulo S. L. Viana
Vítor S. L. Oliveira

Embora muito presente na literatura institucionalista brasileira, o termo governabilidade é por vezes utilizado de forma pouco rigorosa no debate acadêmico, levando a conclusões também pouco precisas sobre o papel das instituições e dos atores na produção de resultados observáveis pela ciência política, como a estabilidade democrática e a produção de reformas.

Em seu sentido mais comum, a ideia de governabilidade tem por base o entendimento de que a tomada de decisões é função precípua de um governo. Desta forma, sistemas em que “o governo governa” seriam melhores, seguindo a ideia introduzida por Huntington (1968) de que – a despeito da sua forma distinta – é possível comparar diferentes sistemas políticos sob a ótica da capacidade do centro decisório em definir e implementar políticas públicas.

Na Ciência Política, o debate institucionalista sobre a governabilidade buscou suas causas nas características institucionais mais fundamentais, tendo em vista o predomínio da opção presidencialista no processo de redemocratização dos países latino-americanos. Assim, os estudos entre as décadas de 1980 e 1990 reforçaram a ideia de que a hipertrofia do Poder Executivo, em detrimento da participação do Legislativo na tomada de decisões e do Judiciário no controle do governo, seria uma consequência natural e necessária desta opção institucional. Neste contexto, o conceito de governabilidade parecia estar associado à capacidade que o Executivo possuiria de impor sua vontade aos outros poderes.

Para O'Donnell (1998), a débil influência das tradições Liberal e Republicana na formação de sistemas políticos como o brasileiro deixaria em evidência a tradição “Democrática”, em cujo cerne estaria o reconhecimento de que apenas o *Demos* tem o direito de impor barreiras à própria tomada de decisão, ao contrário das anteriores, que advogam restrições à tomada de decisões sob a forma de direitos, deveres e o dualismo público/privado. Deste modo, ocorreria a identificação da manifestação da vontade do *demos* apenas com o princípio majoritário da eleição presidencial.

Este processo político abriria espaço para a Democracia Delegativa (O'DONNELL, 1994), implicando o não reconhecimento das fronteiras institucionais para a tomada de decisão pelo incumbente que encarna a vontade do *Demos*, ou seja, o ocupante da Presidência.

Dentro desta interpretação, mesmo um governo formado em consonância aos critérios legais – pretensamente democráticos – seria capaz de abusar deles, em função da situação de emergência nas quais se encontra, aumentando a probabilidade da quebra de regime. Shugart e Carey (1992) reforçaram a expectativa de instabilidade sob o presidencialismo, avançando na instrumentalização empírica dos estudos comparados, assim como Stepan e Skatch (1993), para quem o presidencialismo reproduziria sistematicamente impasses institucionais.

Mainwaring e Shugart (1997) destacaram que fortes poderes presidenciais – tanto proativos, no caso da possibilidade de emissão de decretos e controle de agenda, quanto reativos, como no caso do veto – tenderiam a prejudicar o funcionamento da democracia em regimes presidencialistas.

Paulatinamente, contudo, a literatura sobre a transição democrática e a governabilidade em países presidencialistas multipartidários passou a destacar a existência de mecanismos institucionais capazes de incentivar a coordenação política, a despeito de arranjos estruturais supostamente negativos, migrando de um pessimismo normativo inicial em direção a um consenso empírico crescente em favor da existência da governabilidade nos sistemas políticos em questão.

Adiante, apresentamos um novo enquadramento para o conceito de governabilidade, resultante da própria literatura referente ao presidencialismo de coalizão no Brasil. Finalmente, avaliamos os trabalhos mais recentes, que destacam o papel da liderança política e das escolhas estratégicas de atores para a capacidade de tomada de decisão de governos.

A governabilidade como conceito

Propõe-se como ponto de partida para este trabalho a definição do conceito de governabilidade como a existência de mecanismos institucionais no centro político do sistema para a produção das decisões sempre que desejado ou necessário.

Em vez de uma contingência, a governabilidade passa a ser tratada como uma função do arranjo institucional vigente em determinado local, durante um determinado período, de forma independente das escolhas estratégicas dos atores políticos. Desta forma, quando se diz que um sistema político possui maior ou menor governabilidade, refere-se, portanto, à disponibilidade de mecanismos para gerar coordenação e mobilização de atores-chave em cada arranjo institucional, permitindo que o centro decisório seja capaz de tomar decisões, tudo o mais mantido constante.

Este maior rigor conceitual implica a separação entre *governabilidade* e *governança*, uma vez que a primeira seria propriedade estrutural do sistema político, enquanto a segunda diz respeito às estratégias adotadas pelos atores políticos incumbentes no centro do arranjo em questão, com vistas à produção de políticas públicas.

Desta forma, um sistema político pode possuir uma ampla governabilidade e, ainda assim, sofrer com paralisias decisórias ou reduzidas taxas de sucesso, caso as escolhas dos operadores desse sistema político não considerem os incentivos produzidos por seus mecanismos de funcionamento. É comum que a crônica jornalística discuta crises políticas por meio de referências à governabilidade, embora à luz da distinção conceitual acima, trate-se de crises de governança.

A governabilidade é, portanto, condição necessária – mas não suficiente – para que um dado sistema político funcione como se espera. No núcleo do presidencialismo de coalizão brasileiro está o chefe do Executivo, imbuído da complexa missão de governar mediante a formação de maiorias parlamentares ancoradas por alianças partidárias no Congresso Nacional. Assim, o gerenciamento da coalizão torna-se condição fundamental para o sucesso do governo.

Governabilidade e transição democrática

Tendo em vista o caráter normativo positivo atribuído pela ciência política aos arranjos democráticos, os estudos referentes à transição de regime enfatizaram a necessidade de que – além da forma democrática – era preciso que os sistemas políticos fossem desenhados de modo a evitar situações como a paralisia decisória, o que aumentaria as chances de sua consolidação. Como decorrência, a literatura buscou comparar os efeitos das variáveis institucionais democráticas sobre a capacidade de produzir decisões, o que gerou uma expectativa negativa com relação aos novos regimes presidencialistas surgidos no quarto final do século XX.

Neste contexto, a América Latina e, especialmente, o Brasil, foram as principais bases para estudos comparados. Embora tenha se perdido com o avançar dos estudos comparados, o foco na forma de governo como principal variável explicativa para o desempenho de governos esteve fortemente presente na primeira onda de trabalhos neoinstitucionalistas, liderada por Juan Linz (1990), para quem haveria um conflito necessário entre os vencedores e perdedores do pleito majoritário, decorrente das expectativas de poder criadas durante a disputa de soma zero da presidência. Com origens eleitorais distintas, presidente e legisladores tenderiam a um comportamento não-cooperativo, dificultando a produção de decisões e a própria estabilidade do sistema político.

Para Lamounier (1992), o sistema político brasileiro combinava fragmentação partidária e uma variedade de mecanismos de contrapesos, próprios de democracias consociativas europeias, que sob uma ótica de seus defensores poderiam ser neutralizados por componentes controladores da presidência “plebiscitária”. Segundo ele, a inexistência de clivagens étnicas, linguísticas e culturais no Brasil, nos diferenciava de países de democracias consociativas, como Holanda, Bélgica e Suíça. Nesse sentido, não se justificaria aqui a opção por um modelo consociativo, tendo em vista que as clivagens existentes seriam de outra ordem, mais especificamente de cunho econômico, social e regional.

Contudo, o desenho institucional denominado de “Presidencialismo de Coalizão” (ABRANCHES, 1988), consagrado na Assembleia Nacional Constituinte 1987/1988, reuniu um conjunto de elementos historicamente consolidados nas instituições democráticas brasileiras, como o sistema de governo presidencialista – indissociável do conceito de separação de poderes –, a representação proporcional de lista aberta, o multipartidarismo e o federalismo.

Numa perspectiva histórica, o modelo atual do Sistema Político Brasileiro demonstra grandes diferenças em relação à experiência democrática fundada em 1946, uma vez que a Constituição Federal de 1988 concedeu amplos poderes legislativos ao Presidente da República, herança direta dos governos militares, embora o poder de decreto seja uma característica marcante do Poder Executivo nos países parlamentaristas. Outra mudança significativa foi a ampliação, pelos regimentos internos das casas legislativas dos recursos destinados às lideranças partidárias para coordenação de suas bancadas. Nesse sentido, o sistema político brasileiro apresentaria padrões bem diversos do experimento democrático anterior, caracterizando-se pela preponderância de um Executivo forte sobre o parlamento, que se comporta de maneira disciplinada nas votações e se demonstra disposto a cooperar (FIGUEIREDO & LIMONGI, 1998).

Todavia, a sobrevivência e o funcionamento melhor que o esperado do Sistema Político Brasileiro, de acordo com a literatura mais recente (POWER, 2010), se deu fundamentalmente pelo papel desempenhado por coalizões de governo. Em lugar da dicotomia conceitual provocada pela separação de poderes, é a Coalizão que ocupa o centro decisório do arranjo institucional, compatibilizando Executivo e Legislativo.

Em linha com a definição conceitual apresentada anteriormente, o governo da coalizão partidária – embora não prevista expressamente pela Constituição Federal de 1988 – é o mecanismo pelo qual emerge a governabilidade no Sistema Político Brasileiro, o que não implica automaticamente que a tomada de decisões seja feita de modo automático. Ou seja, é preciso que a presidência defina os parâmetros, dando direção e sentido à coalizão, para que as políticas públicas sejam formuladas, transformadas em legislação e implementadas.

A necessidade desta governança fica evidente ao se avaliar o período que sucedeu a Assembleia Nacional Constituinte, o qual foi acompanhado por uma conjuntura de grande instabilidade institucional e econômica. As críticas se referiam diretamente ao sistema de governo presidencialista e a fragmentação partidária no parlamento, já que o alto número de partidos no Congresso Nacional era – e ainda de certa forma é – considerado um impedimento à formação de maiorias supostamente sólidas, o que acarretaria um quadro recorrente de paralisia decisória.

Esse quadro de instabilidade política redundaria no impeachment do ex-presidente Fernando Collor de Mello (PRN), cujas escolhas estratégicas para gestão da Coalizão foram marcadas pelo baixo nível de partidarização das nomeações ministeriais, da reduzida Coalescência de seu gabinete e do choque com a Maioria estabelecida

no parlamento. Não obstante a possibilidade de criação de um arranjo partidário que lhe fornecesse sustentação, Collor optou por governar a despeito dos partidos e do Legislativo.

“A partir de meados da década de 1990, o cenário de crise dos partidos tradicionais da era Collor foi dando lugar a um quadro mais estável” (NICOLAU, 2017). Assim, observa-se o início de um processo de estabilização política, apoiado, fundamentalmente, nas eleições presidenciais, em torno de dois grupos ideológicos distintos, um de centro-esquerda e outro de centro-direita, liderados por PT e PSDB.

Nesse período, estudos empíricos sobre a relação Executivo-Legislativo (FIGUEIREDO & LIMONGI, 1998; SANTOS, 2003), contestaram firmemente os argumentos críticos ao modelo institucional da Nova República. Ao descer até o regimento interno da Câmara dos Deputados, esta nova literatura demonstrou que, inversamente ao que afirmava a teoria dominante, os partidos eram fortes dentro do Congresso Nacional e comportavam-se de maneira coesa, disciplinada, seguindo as lideranças. Diante de uma presidência dotada de amplos poderes legislativos, a coalizão apresentava altos índices de aprovação dos projetos governamentais. Como apontam Figueiredo & Limongi (1998), não havia indícios de indisciplina partidária, nem o Congresso agia como um veto *player* institucional, pelo contrário, o parlamento mostrava-se disposto a cooperar com o Executivo.

Presidentes podem, pelo uso dos seus poderes legislativos e da gestão coalizão de governo, criar as condições para que a coordenação política ocorra, conforme as necessidades e desafios apresentados. Limongi (2006) demonstra como o poder de agenda destinado ao chefe do executivo aproxima-se dos padrões verificados em democracias tidas como referência. Assim, “há pouco que permita distinguir o sistema político brasileiro de outras democracias avançadas ou consolidadas” (LIMONGI, 2006, p. 20). Nesse contexto, o Brasil não seria tão diferente dos países parlamentaristas, que possuem como traço marcante a supremacia do executivo, abrigada em consistente apoio partidário no parlamento. Segundo Limongi, quando comparadas as taxas de sucesso e dominância, observam-se índices semelhantes aos verificados em democracias que adotam o sistema parlamentar de governo.

Governabilidade em perspectiva comparada

Beneficiada em grande medida pela literatura profusa sobre o Sistema Político Brasileiro, a ciência política identificou similaridades institucionais em um conjunto de nove países¹ (CHAISTY, CHEESEMAN e POWER, 2014), nos quais haveria um conjunto de estratégias (Executive Toolbox) à disposição da presidência para lidar com o contexto institucional, histórico e cultural de cada país.

Este conjunto de estratégias se conecta ao conceito de governança proposto neste trabalho. Assim, a existência da Caixa de Ferramentas do Executivo diz respeito à governabilidade, ou seja, às condições institucionais dadas para a produção de coordenação no centro político de cada sistema. Não obstante, cada presidente escolhe estrategicamente quais e como utilizará tais ferramentas.

Assim, é possível reinterpretar o uso das ferramentas legislativas das quais vários dos presidentes dispõem para formar e gerir coalizões, utilizadas não como instrumento para burlar pontos de veto, mas sim para coordenar o processo legislativo (LIMONGI, 2003) e iniciar a tomada de decisões que, na ausência destas ferramentas, não seriam introduzidas pelos legisladores (NEGRETTO, 2002), sem necessariamente ferir o regime representativo.

Mais recentemente, Cheibub (2007) apontou que a expectativa de vida de regimes representativos presidencialistas, no período entre 1946 e 2002, foi de 24 anos, contra uma expectativa de 58 anos nos regimes parlamentaristas. Não obstante, o autor afirma que tal fragilidade não pode ser atribuída ao presidencialismo em si, mas sim às condições inóspitas para a democracia nas quais ele foi instaurado, como a baixa renda per capita. Já Cheibub, Saiegh e Przeworski (2004) apuraram que, entre 1946 e 1999, a taxa de sucesso legislativo de regimes presidencialistas varia de acordo com o tipo de arranjo – status dentro do parlamento (majoritário ou não) e o número de partidos que integram o governo (se único ou de coalizão).

1 Taxa de Sucesso do Executivo, se refere a proporção do que é aprovado sobre o total enviado por este poder. A Taxa de Dominância sobre a produção legal é a divisão das leis aprovadas de proposição pelo executivo em relação ao total aprovado no período.

TABELA 1. Taxa de Sucesso de Iniciativas Legislativas do Executivo (em %)

Status da Coalizão	Taxa de Sucesso
Partido Único e Majoritária	71,57
Coalizão Majoritária	51,31
Coalizão Minoritária	53,03
Partido Único e Minoritária	61,34

Fonte: Cheibub, Saiegh e Przeworski, 2004

Bem-sucedida em apontar as bases institucionais do presidencialismo de coalizão no Brasil (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1998), a literatura em ciência política tem caminhado em direção a uma síntese teórica, conectando o nível macro no qual operavam os críticos iniciais do presidencialismo de coalizão, com o nível micro institucional, no qual a literatura mais recente foi baseada, apontando não apenas a capacidade do Executivo, como também a relevância do Legislativo na formulação de leis (FREITAS, 2013) e das ferramentas que parlamentares possuem para reduzir a assimetria de informação com o Gabinete, influenciando o alinhamento da formulação e execução de políticas públicas (ARAÚJO, 2017).

Chaisty, Cheeseman e Power (2014) lideraram importante esforço de conciliação de estudos comparados, introduzindo a ideia de que o Presidencialismo de Coalizão não era uma exclusividade brasileira ou latino-americana, podendo ser expandido para outros países cujas características macroinstitucionais seriam semelhantes, variando o uso das ferramentas microinstitucionais para formar e gerir as coalizões de governo. Tais ferramentas seriam agrupadas em cinco conjuntos: 1) poder de agenda, 2) controle orçamentário, 3) gestão do gabinete, 4) poderes partidários e 5) instituições informais.

Assim, os sistemas políticos de países tão distintos e distantes quanto Benin, Quênia, Malawi, Brasil, Chile, Equador, Armênia, Ucrânia e Rússia poderiam ser compreendidos sob uma mesma matriz teórica, criticando o debate precedente por ignorar a natureza multivariada das bases institucionais dos processos de transição/reversão democrática e de tomada de decisão, bem como a baixa relevância conferida a características do contexto local e à presença de instituições informais. Em todos os casos, a governabilidade é possível, cabendo à presidência a tarefa de cultivar uma governança competente o bastante para concretizá-la.

Outro esforço nessa direção foi feito por Bertholini e Pereira (2017), que buscaram modelar o processo de formação de coalizões com base em três escolhas estratégicas interdependentes: 1) quantidade de partidos, 2) distância ideológica entre eles e 3) proporcionalidade na distribuição de recursos aos parceiros. *“Presidential coalitions, therefore, are not only formed and maintained, but managed over time, according to their efficiency, that is, their costs in terms of exchange goods and their returns in terms of political support in congress”*, afirmam.

Uma das grandes virtudes da abordagem de Bertholini e Pereira é valorizar o papel da agência presidencial, bem como o de buscar a tradução empírica do conceito de custos de governança, por meio do *“Governing Costs Index”* (GCI), composto por: a) número de órgãos com status de ministério; b) logaritmo natural dos gastos totais e emendas legislativas ao orçamento; c) logaritmo natural de gastos totais com os ministérios.

Balanço em forma de conclusão

Como assinalado anteriormente, o conceito de governabilidade pode ser compreendido pela ideia de que efetuar decisões é função precípua de um governo. Assim, as condições institucionais fornecidas para a coordenação pelo centro político constituem a Caixa de Ferramentas do Executivo, elemento fundamental para a produção da governabilidade.

No sistema político brasileiro, não diferentemente do funcionamento de outras democracias, o gerenciamento da coalizão partidária pelo executivo é o modo pelo qual se constrói a estabilidade e, conseqüentemente, a aprovação das políticas governamentais e a efetivação das políticas públicas. Os mecanismos institucionais de coordenação política garantem à presidência da república preponderância sobre a produção legislativa, ao passo que o chefe do executivo, com o auxílio das lideranças partidárias, ponto fundamental na tarefa de assegurar a coesão e disciplina partidárias no parlamento, consegue aprovar seus projetos e alcançar êxito no tocante à governança.

Não obstante, o manejo da coalizão legislativa não é tarefa fácil e depende de um conjunto de elementos anteriormente explicitados, fundamentalmente, a habilidade de negociar pontos programáticos e conduzir barganhas e transações políticas. Esses pontos são inerentes à relação entre executivo-legislativo e não necessariamente

consistem em práticas corrompidas ou desvios de conduta por parte dos atores envolvidos. Desse modo, o sucesso da governabilidade no presidencialismo de coalizão brasileiro parece estar menos relacionado ao modelo, e mais à prática política.

Referências

Abranches, S. Presidencialismo de Coalizão: O dilema institucional brasileiro. **Dados**. Rio de Janeiro, 1988.

Araújo, V. Mecanismos de alinhamento de preferências em governos multipartidários: controle de políticas públicas no presidencialismo brasileiro. **Opinião Pública**, Campinas, vol. 23, nº 2, maio-agosto, 2017.

BERTHOLINI, F. & PEREIRA, C. The price of governing: coalition management costs in Brazil's presidential system. **Brazilian Journal of Public Administration**, Rio de Janeiro 51(4), p. 528-550, July - Aug. 2017.

CHAISTY, P., & CHEESEMAN, N. & POWER, T. J. Rethinking the 'presidentialism debate': conceptualizing coalitional politics in cross-regional perspective. **Democratization** 21 (1), p. 72-94, 2014.

CHEIBUB, J. A. **Presidentialism, parliamentarism, and democracy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

CHEIBUB, J. A. & PRZEWORSKI, A. & SAIIEGH, S. Government Coalitions and Legislative Success Under **Presidentialism and Parliamentarism**. **British Journal of Political Science**. 34. , p. 565 - 587, 2004. 10.1017/S0007123404000195.

FIGUEIREDO, A. C. & LIMONGI, F. As Bases Institucionais do Presidencialismo de Coalizão. **Lua Nova. Revista de Cultura e Política**, São Paulo, v. 44, p 81-106, 1998.

FREITAS, A. M. O presidencialismo da coalizão. Tese de Doutorado, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

HUNTINGTON, S. **Political Order in Changing Societies**. Yale University Press, 1968.

LAMOUNIER, B. **Depois da transição: democracia e eleições no governo Collor** (Vol. 8). Edições Loyola, 1991.

LAMOUNIER, B. Estrutura institucional e governabilidade na década de 1990. In: VELLOSO, João Paulo dos Reis. **O Brasil e as reformas políticas**. p. 23-47 Rio de Janeiro: José Olímpio Editores, 1992.

LIMONGI, F. Formas de governo, leis partidárias e processo decisório. **BIB-Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, 55, 07-40, 2003.

LIMONGI, F. A Democracia no Brasil: Presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. **Novos Estudos**. CEBRAP, v. 76, p. 17-41, 2006.

LINZ, J. (1990). The perils of presidentialism. *Journal of democracy* 1 (1), 51-69.

MAINWARING, S., e SHUGART, M. S. Juan Linz, presidentialism, and democracy: a critical appraisal. **Comparative Politics**, p. 449-471, 1997.

NEGRETTO, G. ¿Gobierna solo el Presidente? Poderes de decreto y diseño institucional en Brasil y Argentina. *Desarrollo Económico*, 42(167), p. 377-404. 2002. doi:10.2307/3455843.

NICOLAU, J. **Os quatro fundamentos da competição política no Brasil** (1994- 2014). Rio de Janeiro, 2017.

O'DONNELL, G. Delegative Democracy. **Journal of Democracy**, Volume 5, Number 1, January 1994, p. 55-69, 1994.

O'DONNELL, G. Poliarquias e a (in) efetividade da lei na América Latina. **Novos Estudos CEBRAP**, 51, 37-61, 1998.

POWER, T. J. Optimism, Pessimism, and Coalitional Presidentialism: Debating the Institutional Design of Brazilian Democracy. **Bulletin of Latin American Research**, Vol. 29, No. 1, p. 18-33, 2010.

SANTOS, F. **O poder legislativo no presidencialismo de coalizão**. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

SHUGART, M. S., & CAREY, J. M. **Presidents and assemblies**: Constitutional design and electoral dynamics. Cambridge University Press, 1992.

STEPAN, A. & SKACH, C. Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation: Parliamentarism versus Presidentialism. **World Politics**, 46(1), p. 1-22, 1993. doi:10.2307/2950664.



2 Governabilidade e Sistema Eleitoral no Brasil

Humberto Dantas
Lara Mesquita Ramos
Marcela Tanaka

Introdução

Não é recente a acusação de que o sistema eleitoral brasileiro gera resultados que afastam o país de uma lógica de governabilidade. Tal ponto já foi tratado nessa obra e tal realidade não se restringe ao Brasil. Curiosamente, para que possamos partir de uma definição inicial mínima, o Dicionário de Política de Bobbio, Matteucci e Pasquino (1998) se ocupa mais em definir a “não-governabilidade” do que propriamente o que seja o verbete governabilidade. Ademais, os autores entendem que “a Governabilidade e a não-Governabilidade não são (...) fenômenos completos, mas processos em curso, relações complexas entre componentes de um sistema político”. O termo traria consigo, diante de dilemas políticos do século XX, um problema novo que como parte de determinadas interpretações poderia ser visto a partir de uma crise do “sistema legitimador (que) não fornece a medida necessária de motivações generalizadas”, ou seja, não é capaz de representar multiplicidades contidas nas sociedades. A partir de então seria possível associar a ideia de um sistema de representação política (eleitoral) com a governabilidade ou a não-governabilidade.

Entendido no referido Dicionário como algo tratado de forma confusa pela literatura, especificamente no Brasil o fato já chamava a atenção de Lamounier (1991) que o percebia como um “conceito mais complexo e subjetivo” marcado por “formulações genéricas”. A despeito de tal característica, o autor compreende como uma definição mínima, da qual podemos partir, que a governabilidade está associada à ideia “tridimensional”, permitindo assim que o conceito:

Seja quebrado em três partes (...): a estabilidade, a efetividade e a legitimidade. Estabilidade é a permanência do arranjo constitucional básico (às vezes designado como legalidade); ou seja, das regras de jogo previstas na Constituição. Seus antônimos são golpe, ruptura, colapso, quebra de legalidade. Efetividade é a capacidade de fixar e alcançar objetivos que vão desde a manutenção de um nível aceitável de ordem pública até a implementação de um plano de estabilização, ou de reforma econômica, de uma política social etc. Finalmente, legitimidade é a aquiescência difusa que os cidadãos dedicam ao sistema político com base na crença de que o mesmo está assentado em instituições ‘justas’, ou pelo menos adequadas e aceitáveis. Se o poder está para a política como o dinheiro está para a economia, podemos dizer que a legitimidade é análoga à taxa de juros, indicando a que preço o poder poderá ser mobilizado e exercido (LAMOUNIER, 1991, p. 11).

Com base em tais aspectos, o autor compreende que o foco analítico no tocante à Legitimidade da ideia de governabilidade está atrelado aos “procedimentos que regulam a investidura de pessoas ‘privadas’ em funções públicas, ou seja, o sistema eleitoral (proporcional ou majoritário), bem como certas imagens culturais da autoridade que tendem a se associar à eleição majoritária para altos cargos executivos”.

Diante de tais pontos, e associado à ideia de Governabilidade, trataremos neste capítulo especificamente de sua relação com o sistema eleitoral. Não se trata, diga-se de passagem, de trabalhar com a ideia de sistema de governo¹. Para esse ponto sugerimos que sejam resgatadas as discussões da década de 90, quando o país se deparou com um plebiscito em que acadêmica e tecnicamente o presidencialismo vigente e mantido foi confrontado ao parlamentarismo no que se convencionou tratar, em parte, como o embate entre um sistema que gera instabilidades debeláveis no curto prazo (parlamentarismo) e incertezas mais duradouras (presidencialismo). A discussão voltou recentemente de forma mais tímida ao longo do processo de impeachment da ex-presidente Dilma Rousseff, quando defensores do parlamentarismo afirmavam que a crise política na qual o país estava imerso seria “facilmente” resolvida se tivéssemos um primeiro-ministro (ou primeira-ministra) sem sustentação junto ao Legislativo, e naturalmente passível de ser afastado(a). Nada é tão simples quanto parece. O impeachment é uma ferramenta política extrema do presidencialismo, mas a queda de um chefe de governo parlamentarista não gera estabilidade

1 Segundo Lamounier (1991): “sabemos todos que não existe uma combinação one-to-one entre sistema de governo e sistema eleitoral. Teoricamente, todas as combinações são possíveis: os EUA praticam o Presidencialismo com o sistema distrital (majoritário/uninominal); a Inglaterra pratica o Parlamentarismo com o mesmo sistema; quase toda a Europa combina o Parlamentarismo com a representação proporcional; no Brasil, combinamos o Presidencialismo com um sistema proporcional” (p. 19)

de forma imediata – as histórias recentes da Itália, do Reino Unido e da Espanha são bons exemplos dessa realidade. Refazer a coalizão que sustenta o Executivo pode ser tarefa duradoura e tensa, não sendo nosso objetivo aqui aprofundar essa discussão.

Assim, nesse texto nos concentraremos nas seguintes questões centrais: como os sistemas eleitorais podem contribuir para a geração de governabilidade ou ausência dela? Qual o impacto que o “método pelo qual votos populares emitidos nas diferentes circunscrições ou distritos de um país são convertidos em mandatos” é capaz de gerar em termos de instabilidade na lógica de governo, sobretudo nas relações existentes entre o Poder Executivo e o Legislativo, mais comumente associados às lógicas eleitorais? Ademais, em que medida o desenho institucional brasileiro está atrelado a essa realidade e pode ser inserido nesse debate? Por fim: as recentes reformas políticas sugerem maior ou menor probabilidade em termos de governabilidade quando alteram pontos do sistema eleitoral nacional? Com base em tais perguntas dividiremos esse capítulo em quatro partes para além dessa introdução: 1) uma revisão mínima do que se entende pela associação entre governabilidade e sistema eleitoral; 2) uma compreensão do desenho do sistema eleitoral brasileiro em sua essência com o objetivo de compreender onde estariam os desafios e virtudes em matéria de governabilidade; 3) um olhar sobre as recentes reformas políticas que vigoraram em 2018 com vistas à compreensão do debate sobre a governabilidade futura, incluindo alguns dados numéricos que podem contribuir para a discussão e, por fim; 4) a conclusão com base em nossas discussões.

Debate teórico

Partidos políticos possuem funções distintas e essenciais para o funcionamento da política representativa e da democracia. O debate sobre sua finalidade comporta as mais variadas ideias de que partidos são instituições responsáveis pela organização do sistema representativo, que selecionam candidatos, disputam eleições, buscam cargos eletivos, bem como a realização de políticas públicas e a garantia da representação (DUVERGER, 1996; GALLAGHER; MARSH, 1988; KATZ; MAIR, 1993; MANIN; PRZERWORSKI; STOKES, 2006; PANEBIANCO, 1988). Assim, Katz e Mair (1993) defendem que os partidos possuem três faces de organização: na arena eleitoral, nos cargos públicos e em sua organização interna. Strom (1990, p. 565) resume a ideia do partido político na arena eleitoral argumentando que os partidos competitivos são orientados pelos comportamentos “vote-seeking, office-seeking e policy-seeking”².

2 “Busca por votos, busca por cargos e busca por políticas públicas” em tradução livre.

Nossa atenção será guiada, especificamente, para a dimensão do partido político na arena eleitoral voltado para a busca de cargos eletivos (*office-seeking*) e formulação de políticas públicas (*policy-seeking*). Dito de outra forma, a análise aqui desenvolvida pretende jogar luz sobre como o desenho do sistema eleitoral pode facilitar ou dificultar a entrada de partidos políticos na arena legislativa, gerando governabilidade ou não-governabilidade com base na ideia de que maior fragmentação parlamentar na esfera legislativa dificulta a formação de governo. Importa, portanto, compreender a ligação entre sistema eleitoral e governabilidade porque a base de apoio legislativo do Executivo começaria antes mesmo de o governo ter início, no momento eleitoral (CARROLL; COX, 2007; KINZO, 2004).

O sistema eleitoral pode ser definido como um “conjunto de normas que define como o eleitor poderá fazer suas escolhas e como os votos serão contabilizados para ser transformados em mandatos” (NICOLAU, 2012). Isso significa que o sistema eleitoral é a base institucional formal que organiza como, de que maneira e com qual estratégia os partidos entram na disputa. Regras diferentes geram estímulos distintos para o sistema partidário.

Nesse sentido, sistemas eleitorais majoritários com regra de maioria simples e turno único, como é o caso da eleição para o Executivo municipal das cidades brasileiras que tenham até 200 mil habitantes (mais de 95% do total) e das eleições para o Senado Federal, gerariam o incentivo à formação de coligações, consequentemente, diminuindo o número de competidores – o que Duverger (1996) chamou de Lei de Bronze e Dantas (2007) explora em seu trabalho sobre pleitos municipais. Isto porque, com apenas um cargo em disputa e a impossibilidade de formação de alianças em um outro momento (segundo turno), o número de concorrentes dispostos a arcar com os custos da competição e com a incerteza pós-eleitoral em caso de derrota, seria menor. Por outro lado, sistemas eleitorais majoritários de dois turnos tendem a estimular a maior participação de competidores no primeiro turno, isto porque as alianças podem ser refeitas em um segundo momento, e porque o eleitor tende a utilizar o voto útil com menor frequência (NICOLAU, 2012).

Em termos legislativos, foco principal deste capítulo, o Brasil adota um sistema eleitoral congruente para todas³ as disputas que vão do município à federação – vereadores, deputados estaduais e deputados federais. Esse sistema é denominado como sistema proporcional. Isso significa que, em média e *grasso modo*, as cadeiras das casas legislativas são distribuídas proporcionalmente aos votos recebidos pelas

3 A única exceção é o Senado Federal, que adota a regra da maioria simples.

legendas e coligações⁴. As consequências desses arranjos institucionais e, principalmente, da mudança das regras será tratado adiante neste capítulo. Interessa saber, portanto, qual a ligação que o sistema eleitoral proporcional tem com a governabilidade, perpassando o papel da coordenação partidária nesse processo.

A despeito das discussões iniciais acerca das dificuldades para uma definição do termo, compreendemos minimamente aqui a governabilidade como: a capacidade de manter ou restabelecer um nível mínimo de lei, ordem e conformidade com a legislação e às políticas do governo; a capacidade de formular e implementar políticas públicas e a administração, e acomodação dos interesses distintos de grupos e indivíduos que buscam influência na política (*polity*) (MADGWICK; TURNER, 1989 apud KINZO, 1997). Assim, se faz necessário compreender como um sistema eleitoral proporcional que gera incentivos não só à alta participação dos partidos na arena eleitoral, como também incentiva a própria formação de novas legendas, é capaz de coordenar, ou barrar, a entrada de novos atores na disputa.

Para além disso, o sistema eleitoral brasileiro abarca não só a proporcionalidade, como a lista aberta e a possibilidade de formação de coligações nas eleições proporcionais – embora a eleição de 2018 tenha sido a última em que elas foram permitidas, como já observado. Essa conjunção de dispositivos institucionais gerou o que a literatura tradicionalmente analisava como uma dificuldade em estabelecer coalizões que garantissem ao Poder Executivo a governabilidade. O argumento é que o sistema eleitoral brasileiro funcionaria gerando incentivos à fragmentação partidária e à formação de novos partidos, o que de maneira geral, seria um empecilho à institucionalização do sistema partidário (MAINWARING; SCULLY, 1995).

A consequência lógica desse argumento é que em um legislativo altamente fragmentado⁵, dificultaria a capacidade de o Executivo formar maioria e garantir governabilidade. Como argumentado acima, o próprio desenho institucional brasileiro seria o incentivador para a fragmentação partidária e entrada de novos jogadores com poder de veto.

4 De acordo com a reforma política aprovada em 2017, as coligações em eleições proporcionais deixarão de existir em 2020.

5 O sistema partidário brasileiro, atualmente, é composto por 35 partidos. Nas eleições federais mais recentes (2018), o número efetivo de partidos (NEP) da Câmara e do Senado será, respectivamente, de 17,64 e 13,10 a partir de 1º de fevereiro de 2019, com base nas filiações partidárias dos deputados eleitos no momento da eleição, o que as regras vigentes podem alterar, conforme veremos adiante. (para o cálculo do NEP do Senado consideramos apenas os partidos pelos quais os senadores foram eleitos em 2014 e 2018)

Por um lado, portanto, o Executivo teria que coordenar a acomodação dos seus aliados, tornando a formação da coalizão mais difícil e instável⁶. Por outro lado, com mais partidos, o Legislativo teria maior força para barrar a agenda do Presidente. Contudo, ainda que essa lógica não esteja de todo equivocada, a literatura brasileira vem mostrando, sistematicamente, que o Executivo brasileiro tem capacidade governativa e altas taxas de sucesso (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999). Os partidos políticos se mostraram capazes de coordenar a atuação de seus parlamentares no Legislativo, por meio da figura do líder partidário, aprovar políticas públicas e acomodar relativamente bem os diferentes interesses dentro do governo por meio da distribuição de comissões e Ministérios⁷.

Freitas (2016) afirma que o problema dos estudos que duvidam da governabilidade no caso brasileiro está pautado por três premissas que considera equivocadas para entender o fenômeno como um todo. São elas: a ideia de que os políticos seriam motivados exclusivamente por cargos; que as agendas do Legislativo e do Executivo seriam concorrentes e, portanto, conflitivas e; que os partidos não seriam capazes de coordenar a ação coletiva.

a premissa de que as relações entre os Poderes Executivo e Legislativo seriam pautadas por um conflito de interesses irreconciliáveis deve, portanto, ser revista. Tal tese só se sustenta se desconsiderarmos o papel dos partidos políticos na coordenação do processo de tomada de decisão. Tomando a sério o papel dos partidos, foi possível mostrar que, de fato, eles são capazes de coordenar o processo decisório. (FREITAS, 2016, p. 110).

Mais que compreender os dois poderes (Executivo e Legislativo) como concorrentes, o argumento da autora é que eles têm um objetivo comum: mudar seu status quo. E que, portanto, teriam mais incentivos a participar conjuntamente do que competindo entre si por recursos escassos. De modo geral, “a formação da coalizão tem que ser tomada a sério” (FREITAS, 2016, p. 17). Isto porque a formação da coalizão altera o status da separação formal de poderes, tornando-os articulados. É na coalizão que existe o cerne da coordenação entre os poderes Legislativo e Executivo. O argumento da autora é de que os partidos passam a estar representados no Executivo por meio do recebimento das pastas ministeriais, o que diminuiria o distanciamento entre o Executivo e o Legislativo.

6 O pressuposto aqui é que quanto maior o número de partidos em uma coalizão de governo, mais instável ela é e mais difícil é de garantir a coordenação de interesses. A dificuldade em uma coalizão de dois partidos é maior que em um governo unitário, em uma coalizão com três partidos maior do que com dois e assim sucessivamente.

7 Importante salientar que essa lógica tem se mostrado bastante consistente quando a discussão se ancora no plano federal, restando compreender como funcionaria a lógica de governabilidade nos planos estaduais e municipais. Tais desafios têm nessa obra capítulos específicos.

A questão discutida acima da relação entre o sistema eleitoral e a governabilidade passa a ser complexa no cenário contemporâneo. Como um sistema eleitoral que gera todos os incentivos à fragmentação e à não-governabilidade pôde, ao mesmo tempo, também constranger a atuação de seus próprios mecanismos? A resposta parece estar respaldada na capacidade de coordenação dos partidos políticos dentro da coalizão, com essa aproximação entre os Poderes Legislativo e Executivo no plano federal. Cabe, portanto, explorar de que maneira a alteração nas regras e os resultados eleitorais têm posto à prova essa teoria. Os dados recentes não são animadores. Pelo menos desde o impeachment da presidente Dilma Rousseff (PT) em 2016, o questionamento tem sido o mesmo: o presidencialismo da coalizão brasileiro ruiu? A governabilidade deixou de se tornar um fato e passou a ser uma incerteza com um Congresso Nacional cada vez mais fragmentado? É a partir dessas questões que exploraremos as características do sistema eleitoral, os efeitos das mudanças das regras institucionais e os resultados eleitorais calculados a partir delas.

Aspectos do sistema eleitoral

Maciel (2004) indica que quanto maior a funcionalidade do sistema representativo, composto por três subsistemas – eleitoral, partidário e de governo –, maior a funcionalidade e eficácia do sistema político. “Se, ao contrário, são inconsistentes, não só é maior o grau de conflitividade, como cresce igualmente a entropia do sistema” (pag. 110). Nesse sentido, o autor indica a relevância de se cumprir duas funções essenciais em matéria de sistema de representatividade: “garantir governabilidade e assegurar diversidade”. A grande questão é que não se pode maximizar as duas funções, e o aumento de uma delas representa a redução da outra.

A pergunta central então é: qual o tamanho do equilíbrio entre governabilidade e diversidade em nosso sistema? E o que temos feito nos últimos anos para assegurarmos mais ou menos esses princípios como caracterizadores de nossos sistemas eleitoral e partidário? Respostas variam segundo interpretações dadas às características e propostas de reforma política.

Não é incomum ouvirmos que parlamentares, analistas, advogados do universo do direito eleitoral e cientistas políticos têm suas propostas “de estimação” para alterações nos sistemas eleitoral e partidário. Também não tem sido nada incomum assistirmos, em anos ímpares, tentativas profundas de reformas por meio de debates acalorados, e a colheita de resultados tímidos apelidados comumente de “minirre-

formas eleitorais”. O que exatamente temos como característica e o que colhemos de alterações nos últimos anos? A resposta a tal pergunta consumiria esforço significativo, mas alguns pontos merecem atenção para nossos objetivos nesse capítulo.

O sistema eleitoral brasileiro, que mescla os modelos majoritários de turno único e dois turnos, bem como o sistema proporcional de lista aberta com mecanismo automático de transferência de voto e coligação, carrega consigo um sistema pluripartidário que atualmente atinge um total de 35 agremiações. A formação de um partido político no Brasil possui exigências que não nos permite afirmar que se trata de tarefa fácil constituir uma legenda. Ao menos 101 brasileiros, distribuídos em nove estados da federação (um terço do total) dão início a um trabalhoso processo interno de composição de documentos como estatuto e programa, seguindo para o registro formal junto às instituições da justiça. Vencida essa etapa, a legenda está autorizada a pedir o apoio da sociedade para a sua constituição. Em um processo que recentemente foi delimitado em dois anos – anteriormente não havia limite para isso – é necessária a coleta de assinaturas equivalente a 0,5% dos votos válidos para deputado federal na eleição mais recente, o que com base no pleito de 2018 significariam quase 491,72 mil assinaturas, espalhadas em ao menos um terço dos estados, atingindo um mínimo de 0,1% dos votos válidos de cada um deles⁸.

Cientes do processo necessário para a criação de partidos no país, cabe destacar que em janeiro de 2018 o Tribunal Superior Eleitoral registrava 73 processos de criação de novos partidos em andamento no país, além dos 35 já existentes. Para que possa disputar a eleição vindoura o requerente deve atender a todos os parâmetros legais até seis meses antes das eleições, prazo que até 2015 era de um ano. A despeito de como nos posicionamos em relação ao potencial máximo possível de o Brasil ter, por exemplo, mais de 100 partidos, passamos a observar especificamente o sistema eleitoral e o quanto ele estimula ou constrange a existência de partidos no interior do Poder Legislativo, com ênfase aqui na Câmara dos Deputados.

Duas mudanças recentes sugerem que existe um movimento para estimular a redução do total de partidos representados nos parlamentos compostos a partir do sistema proporcional – a exceção é o Senado, eleito pelo sistema majoritário. A primeira delas, conforme já indicamos na seção anterior, está prevista para entrar em vigor nas eleições de 2020. Trata-se da proibição à celebração de coligações em eleições proporcionais. Sob essa configuração, de acordo com Nicolau (2015), “tem se produzido algumas distorções na representação dos partidos” (2015, p. 241). A

8 Importante salientar que recentemente foi proibida a adesão de brasileiros filiados a outros partidos em listas de apoiadores – não de filiados – a novos partidos de acordo com a Lei 13.165/2015 que alterou a Lei dos Partidos Políticos (9.096/1995).

principal está associada ao fato de que segundo os cálculos eleitorais, candidatos bem votados de partidos menores podem pegar carona na expressiva votação de um partido maior e elegerem-se. Algumas alianças são bastante tradicionais no Brasil, mas outras parecem estar associadas a cálculos e trocas puramente pragmáticos e negociações questionáveis à luz da ética e da lei.

A despeito do que está por trás da decisão dos partidos de se coligarem, pelo sistema de lista aberta e transferência de votos no interior do partido e da coligação, o desejo do eleitor pode ser distorcido com maior facilidade. Simulações⁹ sugerem uma redução do total de partidos políticos representados com o fim das alianças. A incerteza é tão significativa que em 2017 o Congresso Nacional não aprovou a alteração para o pleito de 2018, mas sim para as eleições municipais de 2020.

A segunda mudança está relacionada à criação de uma “cláusula de desempenho” que exige que os partidos obtenham votações mínimas para acessarem recursos públicos utilizados para arcar com parte de suas respectivas subsistências eleitorais e organizacional, como o Fundo Partidário e o tempo no Horário Eleitoral Gratuito. Inicialmente, no pleito de 2018, as legendas deveriam obter ao menos 1,5% dos votos válidos nacionais para deputado federal, com um total igual ou superior a 1% dos votos em ao menos nove estados. Alternativamente, sobreviveriam ao impeditivo se conseguissem eleger um mínimo de nove deputados federais vindos de estados diferentes. Essa barreira crescerá gradativamente até o pleito de 2030, quando os partidos deverão conseguir ao menos 3% dos votos nacionais distribuídos em, no mínimo, um terço das unidades da federação, com ao menos 2% dos votos válidos em cada uma delas; ou ter eleito pelo menos 15 deputados, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da federação¹⁰.

A partir do resultado das eleições de 2018, 14 partidos políticos não atingiram tal performance, e aqui está um ponto relevante a ser discutido. Segundo Nicolau (2015), uma Cláusula de Barreira, com base nesse tipo de exigência associada ao desempenho dos partidos nas urnas, deveria fazer com que tais organizações “não possam ter representantes na Câmara dos Deputados”, algo comum na Alemanha e na Argentina, por exemplo. O grande desafio, no caso brasileiro, é que a aprovação da alteração pareceu condicionada a uma flexibilização dessa lógica. Assim, os par-

9 Cabe ressaltar que esses exercícios de simulação são bastante frágeis e precisam ser lidos com muito cuidado, uma vez que não parece razoável imaginar que sob a nova regra tanto as campanhas, quanto o total de candidatos apresentados e o modo de ação dos partidos seriam os mesmos dos pleitos disputados com a permissão das coligações.

10 Constituição Federal de 1988, Art 17, § 3º, Inciso I e II, conforme redação dada pelo art. 1º da EC nº 97/2017.

tidos deixam de acessar tais recursos, mas individualmente os parlamentares têm o direito de assumir o posto para o qual foram eleitos no parlamento. O partido paga o preço, mas o político que aprovou a medida não. Ao todo, em 2018, 32 deputados federais e 99 deputados estaduais eleitos estavam nessa condição. Ao contrário do que se poderia imaginar eles não estão fadados a disputarem as próximas eleições por partidos desestruturados do ponto de vista do acesso a recursos públicos. Ficam livres para mudarem de legenda, ou seja, podem negociar politicamente a ida para um partido que tenha, obrigatoriamente, atingido as exigências legais. Pela legislação eleitoral essa mudança pode acontecer a qualquer momento. A complexidade da nova medida carrega consigo, ainda, um elemento adicional: os partidos que não alcançaram o desempenho mínimo podem se fundir a outras legendas, desde que tenham cinco anos de existência¹¹. A fusão faz com que os votos dados pelos eleitores sejam somados para efeitos de atingimento da cláusula estabelecida.

Importante destacar que essa temática não é nova no Brasil. De acordo com Marchetti (2013), o Código Eleitoral de 1950 chegou a apresentar exigências de desempenho nas urnas para a oferta de registro aos partidos políticos, mas o caso mais relevante à nossa discussão ocorreu em 1995, quando da aprovação da lei orgânica para os partidos políticos¹² que estabelecia no Art.13 que a legenda que não superasse 5% dos votos válidos para a Câmara dos Deputados em pelo menos um terço dos estados, com ao menos 2% em cada um deles, não teria direito a funcionamento. Nota-se aqui um limite expressivamente maior que o aprovado em 2017, destacando que o número de partidos efetivos da segunda metade da década de 90 era expressivamente menor que o atual, o que parece justificar parâmetros mais atenuados para efeitos de possibilidade de aprovação em tempos mais recentes.

A cláusula de barreira prevista na Lei 9.096 em 1995 passaria a vigorar duas eleições nacionais depois de aprovada, portanto em 2006. As legendas se prepararam para tal fato e disputaram o pleito com a percepção de que a regra valeria. Ao término da disputa e sob a interpretação aparentemente vigente, sete partidos atingiram os limites estabelecidos. A partir de então, interpretações acerca das limitações e punições, bem como formas distintas de ler o texto legal, levaram a uma ação de inconstitucionalidade que foi acatada pelo STF. A cláusula de desempenho morreria antes mesmo de entrar em vigor pelas mãos do Judiciário, sem sequer dar seus primeiros passos no sentido de zelar por uma lógica de um suposto aumento da probabilidade de governabilidade com base na ideia de redução no total de partidos políticos na Câmara dos Deputados.

11 A questão da fusão está garantida no parágrafo sétimo do artigo 29 da Lei dos Partidos Políticos, 9.096/1995, com redação ofertada pela lei 13.107/2015.

12 Lei N° 9.096, de 19 de setembro de 1995.

A proibição das coligações em eleições proporcionais a partir de 2020, e a cláusula de desempenho a partir de 2018 são pontos entendidos por especialistas como relevantes para contribuir com um sistema mais compromissado com a governabilidade – Nicolau (2015) é um exemplo marcante nesse debate. A questão é que uma série de ajustes e pontos adicionais foram adotados, mostrando que acordos parlamentares não trouxeram algo tão puro ao novo formato da lei e de suas intenções.

Um exemplo está associado à distribuição das sobras nos pleitos proporcionais¹³, preenchidas pelo que se convencionou chamar de “cálculo das maiores médias”. Até 2016, o partido (ou coligação) que não alcançasse o total de votos equivalente a pelo menos um quociente eleitoral ficava automaticamente fora de qualquer possibilidade de ocupar uma vaga no parlamento. Mas com a reforma política de 2017, aquilo que era visto como “cláusula de desempenho” por Nicolau (2015) deixou de existir, e todos os partidos têm a possibilidade de participar das distribuições de sobras¹⁴.

A justificativa parece associada ao fato de que o sistema proporcional não poderia ter “duas” cláusulas, mas salienta-se que um novo dispositivo foi criado em 2015. Assim, outro exemplo de mudança recente está associado ao fato de que individualmente um parlamentar só estará eleito se atingir nominalmente 10% do total de votos equivalente ao quociente eleitoral. Apelidada equivocadamente de “Lei Tiririca”, pois o comediante expressivamente bem votado em 2010 no estado de São Paulo não carregou consigo políticos que individualmente angariaram votação inferior ao correspondente a 10% do QE, a medida visava conter a herança de votos que caracterizou, de forma infinitamente mais marcante, a eleição de Enéas Carneiro e de deputados federais paulistas do extinto PRONA em 2002.

Enéas Carneiro obteve 1.573.642 votos, e carregou consigo mais 5 deputados. Sendo que 4 deles obtiveram menos de um mil votos, e o último dos eleitos conseguiu o apoio de apenas 275 eleitores. Em relação ao pleito de 2014, por exemplo, a nova regra teria potencial para atingir apenas dois deputados federais eleitos pela expressiva votação de Celso Russomanno (PRB) em São Paulo, e um deputado estadual do PV no Rio Grande do Sul. Já em 2018 a história foi diferente, sobretudo em virtude das expressivas votações nominais do PSL em alguns estados. Só no estado de São

13 As sobras correspondem às cadeiras não distribuídas aos partidos pela parte inteira do Quociente Partidário. Este por sua vez é calculado dividindo-se o total de votos que um partido ou coligação recebeu pelo Quociente Eleitoral.

14 O Código Eleitoral, Lei 4737/65, após a aprovação da Lei nº 13.488, de 2017, passou a vigorar com a seguinte redação: Art 109, § 2º: Poderão concorrer à distribuição dos lugares todos os partidos e coligações que participaram do pleito. Na redação anterior o texto estabelecia que: “Só poderão concorrer à distribuição dos lugares os Partidos e coligações que tiverem obtido quociente eleitoral”.

Paulo o partido deixou de eleger seis deputados federais devido a aplicação da regra, o que levou a legenda a questionar a constitucionalidade da medida na justiça. Fato aqui é que a lei fez com que partidos cuja estratégia estava atrelada ao pedido de votos na legenda ou a apenas grandes puxadores de votos isolados mudassem seus comportamentos, tendo em vista a necessidade de atingirem com seus candidatos votações nominais mais expressivas.

Um último ponto que merece a atenção em relação às características do sistema eleitoral brasileiro, com ênfase em reformas políticas recentes, está atrelado ao formato de financiamento das candidaturas. Decisão de 2015 do STF, corroborada por veto da então presidente Dilma Rousseff (PT) à parte da reforma política do mesmo ano, proibiu a participação de empresas como doadoras oficiais de campanhas e partidos políticos. Isso fez com que parte expressiva dos recursos arrecadados pelas legendas deixasse de estar à disposição do universo eleitoral. A partir de então, nota-se uma redução expressiva na declaração de contas dos partidos nas eleições municipais de 2016, as primeiras sob a nova percepção. O pleito daquele ano foi “empobrecido” e a partir de então articulou-se no Congresso Nacional a criação de um Fundo Eleitoral a ser distribuído aos partidos com base em suas respectivas representatividades no parlamento nacional – o que foi definido em 2017 e passou a valer em 2018.

Tal definição elevou o peso das legendas na distribuição de recursos para seus candidatos, uma vez que os mesmos não estavam livres, como em outrora, para procurarem empresas, as principais doadoras de campanhas no Brasil, para colaborar com suas estratégias. A medida, de acordo com percepções possíveis, pode elevar a lógica do controle partidário sobre a atitude dos deputados federais na Câmara. O Partido Progressista, por exemplo, em 2018 estabeleceu como critério para distribuição de recursos do novo Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) aos seus deputados federais em exercício de mandato o posicionamento dos mesmos em relação a relevantes votações que contavam com posicionamento claro do partido no Congresso Nacional.

A novidade, em tese, eleva a força dos partidos, mas reduz a desigualdade na arrecadação. Até 2014, os grandes partidos levantavam muito mais dinheiro que os pequenos e médios. Se isso por um lado é positivo e reforça a representatividade, por outro tende a elevar o espaço de pequenos partidos na realidade política. Em relação ao que se convencionou associar arrecadação eleitoral e corrupção, esse argumento parece frágil, mas parece possível notar que o novo modelo de financiamento de campanhas abriu espaço para um equilíbrio maior entre as diversas legendas, e

consequentemente resultou em fragmentação partidária maior na Câmara dos Deputados, por exemplo. O desafio, aqui, será verificar se a questão do financiamento equilibrou um jogo que a cláusula de desempenho tende a mudar quando, em 2022, os 14 partidos que não atingiram os desempenhos eleitorais necessários terão menos recursos para suas campanhas. Ou se os 21 partidos que sobreviveram terão condições menos desiguais na disputa por votos, o que pode elevar ainda mais o total de partidos efetivos no Congresso.

Assim, se por um lado as legendas parecem elevar seu controle sobre seus parlamentares, por outro é relevante destacar dois pontos que arrefecem tal percepção. A justiça eleitoral tem alterado de forma sistemática sua percepção acerca do conceito de fidelidade partidária desde o início do presente século. Se antigamente o mandato pertencia ao eleito, a partir de 2004 diferentes interpretações deram contornos distintos a tal temática. Atualmente, o parlamentar pode migrar para partido nascente sem levar consigo o seu peso na distribuição do tempo no Horário Eleitoral Gratuito e do Fundo Partidário – algo diferente do que se interpretou em 2011, quando da criação do PSD. Além disso, criou-se em 2015 a janela de transferência partidária que oferta a qualquer eleito sob o sistema proporcional mudar de legenda entre sete e seis meses antes da eleição para a qual foi eleito. Por fim, destaca-se que no mesmo ano estabeleceu-se uma redução no prazo de filiação a uma mesma legenda para candidaturas. Anteriormente, como já mencionado, o político tinha que atestar um ano de associação à mesma agremiação para participar de um pleito. A partir de 2016, esse limite caiu para seis meses, o que parece enfraquecer a lógica partidária, sobretudo se somada à questão da janela.

Diante de tais percepções, é possível notar que o conjunto de alterações fortalece e enfraquece os partidos políticos, reduz e eleva suas forças e controles sobre os parlamentares. O que exatamente desejamos com o que aparenta ser um conjunto esquizofrênico de medidas? Como podemos pensar na lógica da governabilidade? Onde chegaremos e que resultados produzimos a partir de tais alterações? É isso que mostraremos a partir da próxima parte desse capítulo.

Os impactos concretos das regras eleitorais no caso brasileiro

Tendo em vista a regra que define que nenhuma alteração na legislação eleitoral pode entrar em vigor com antecedência inferior a um ano da realização do próximo

pleito podemos partir do pressuposto que os dirigentes partidários e candidatos têm informação completa sobre quais serão as regras do jogo eleitoral de que participarão – ressalvas feitas às interpretações da justiça eleitoral a determinados pontos que alteram a visão corrente sem mudarem a lei.

Essa suposta previsibilidade é importante porque garante uma mínima previsibilidade do efeito das regras e, portanto, do resultado eleitoral, e permite que os atores políticos definam qual a melhor estratégia de atuação mediante as regras vigente. Também cabe lembrar que, desde a promulgação da Constituição de 1988 até a eleição de 2018, praticamente não aconteceram duas eleições subsequentes regidas pelo mesmo conjunto de regras. Todavia, no que diz respeito às regras de alocação de cadeiras no Poder Legislativo, como apresentado na seção anterior, as mudanças mais importantes aconteceram entre a eleição de 2014 e a de 2018.

Desse modo, a partir de agora iremos analisar os impactos das regras eleitorais para a composição (e, portanto, a fragmentação) do Legislativo federal na história recente brasileira, e avaliar o impacto das mudanças implementadas em 2018 na composição do parlamento nacional.

Como pode ser visto no **Quadro 1**, o número de partidos que elege representantes para a Câmara dos Deputados vem aumentando progressivamente desde 2002. Além disso, vem diminuindo o tamanho das bancadas dos maiores partidos. A maior bancada partidária resultante da eleição de 1994 respondia por 20,86% das cadeiras da Câmara dos Deputados. O partido que elegeu o maior número de representantes em 2018 conseguiu apenas 10,92% das cadeiras.

QUADRO 1 – Distribuição das Bancadas Partidárias na Câmara dos Deputados
Resultado Eleitoral

	1994	1998	2002	2006	2010	2014	2018
Quantidade de partidos que elege Deputados	18	18	19	21	22	28	30
Maior Bancada	107	105	91	89	86	68	56
Menor Bancada	1	1	1	1	1	1	1
Média	28,50	28,50	27,00	24,43	23,32	18,32	17,10
Mediana	14	9,5	15	13	14	10,5	9,5
Desvio Padrão	32,26	36,23	30,91	28,11	25,14	19,44	15,77

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do TSE

Outra forma de medir o aumento da fragmentação legislativa no período é observarmos quantos partidos são necessários para garantir as maiorias legislativas. À composição legislativa resultante do pleito de 1994 bastava a soma dos deputados eleitos por apenas 3 partidos para garantir 50%+1 das cadeiras do legislativo nacional¹⁵. Já para garantir maioria parlamentar necessária para mudanças constitucionais bastavam quatro partidos. De acordo com o resultado das eleições de 2018, se os maiores partidos se aliassem seriam necessários entre sete e oito partidos, respectivamente, para garantir as mesmas maiorias.

A literatura de ciência política estabeleceu dois indicadores principais para mensurar a fragmentação legislativa, são eles o Número Efetivo de Partidos (NEP)¹⁶, proposto por Marku Laakso e Rein Taagepera (1979) e o Índice de Fragmentação de Rae (F)¹⁷. Ambos indicadores foram calculados em função do número de cadeiras conquistadas nas urnas, em 2018, pelos partidos na Câmara dos Deputados.

QUADRO 2 – Indicadores de Fragmentação Legislativa

	Número Efetivo de Partidos	Fracionalização de Rae (F)
1994	8,144873	0,877223
1998	7,126351	0,859676
2002	8,474833	0,882004
2006	9,289083	0,892347
2010	10,42708	0,904096
2014	13,42357	0,925504
2018	16,4635	0,93926

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do TSE

Se o NEP não nos permite dizer o real número de partidos em uma dada casa legislativa, ele nos permite comparar a dispersão partidária dessa casa ao longo dos anos ou mesmo comparar legislativos distintos. Dessa forma, podemos afirmar que a dispersão em 1994 era muito menor, quase a metade, da dispersão parlamentar resultante da eleição de 2018. De acordo com Nicolau (2005, p. 599) o F revela “qual é a probabilidade de que dois deputados de um Parlamento pertençam a partidos dife-

15 Para esse cálculo desconsideremos as afinidades e proximidades ideológicas entre os partidos.

16 $NEP = 1/\sum pi^2$. Onde pi é a proporção de cadeiras do partido i.

17 $F = 1 - \sum pi^2$. Onde pi é a proporção de cadeiras do partido i.

rentes”. Ou seja, se escolhermos aleatoriamente dois parlamentares eleitos em 2018, é de 93,9% a chance de que eles sejam de partidos diferentes – em 1994 era de 87,7%.

Os cálculos desses indicadores comprovam, de forma sistemática e não apenas impressionista, não só a grande fragmentação no Legislativo brasileiro como o aumento da dispersão das forças partidárias na Câmara dos Deputados ao longo dos anos. Também indicam que as recentes mudanças na legislação eleitoral ainda não surtiram efeito no que tange a esse aspecto. Interessante notar que a grande fragmentação legislativa se repete nas bancadas estaduais, e não é consequência de uma combinação de diferentes partidos presentes em distintos estados, mas em apenas poucos estados.

QUADRO 3 – Número Efetivo de Partidos por Estado –
Votos para a Câmara dos Deputados

SG_UF	NEP_voto_2014	NEP_voto_2018	SG_UF	NEP_voto_2014	NEP_voto_2018
DF	15,28	18,92	SE	13,97	13,75
MA	17,36	18,06	AL	12,56	13,72
RR	14,46	17,89	AM	10,76	13,59
AP	18,48	17,03	RS	9,24	13,49
MG	13,76	16,70	BA	13,35	12,42
GO	8,66	16,25	PE	9,93	12,27
RO	9,53	15,34	RJ	14,38	12,19
RN	13,54	15,28	TO	7,71	11,70
AC	10,42	14,79	SP	12,98	11,52
ES	13,21	14,71	CE	13,04	11,19
PB	11,78	14,61	PI	9,45	10,07
MT	12,17	14,58	SC	9,27	9,21
PA	12,77	14,41	MS	7,48	8,49
PR	15,17	14,27			

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do TSE

O Número Efetivo de Partidos na Câmara dos Deputados, calculado com base na votação nacional das legendas, para as eleições de 2014 e 2018, foi respectivamente

de 14,18 e 17,64. Calculando o NEP com base na votação dos partidos¹⁸ para cada um dos estados, notamos quão elevada é a dispersão partidária nos estados e como ela aumentou em 19 dos 27 estados entre 2014 e 2018.

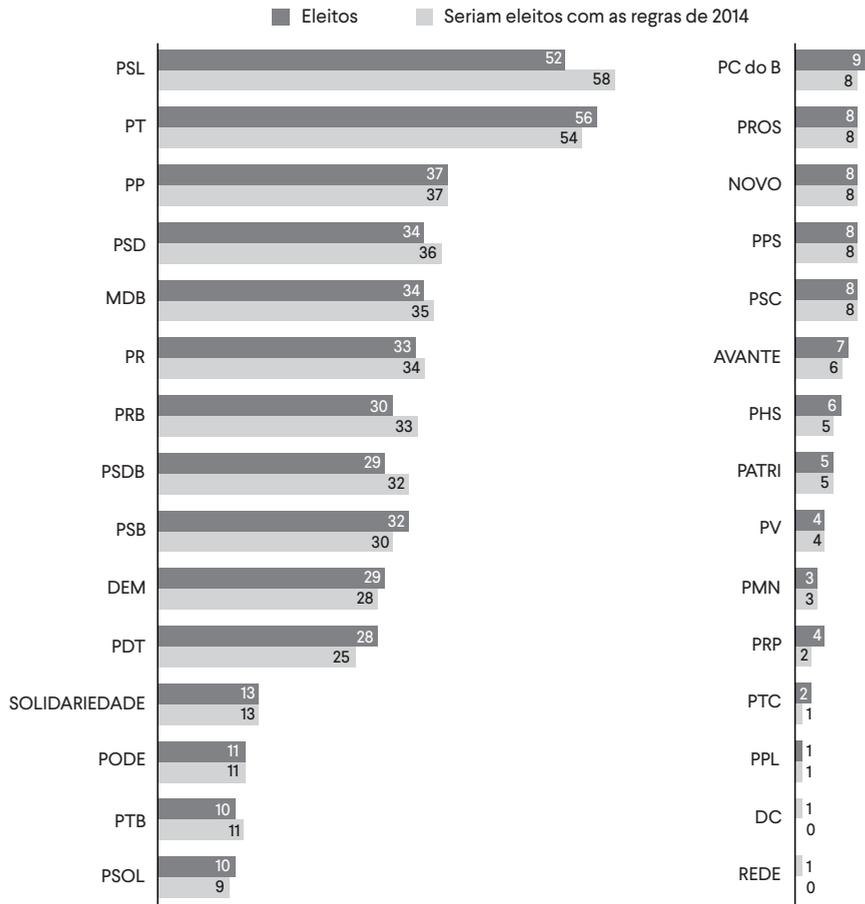
Está claro que o arranjo eleitoral brasileiro, que combina a representação proporcional, a possibilidade de os partidos firmarem coligações eleitorais e distritos de altas magnitudes não resultou em uma composição partidária que favoreça a formação de governos unipartidários ou mesmo formados por coalizões de poucos partidos.

Agora tentaremos mensurar os primeiros efeitos das mudanças aprovadas nas reformas eleitorais de 2015 e 2017 já apresentadas. O primeiro passo foi comparar o número de deputados que cada partido de fato elegeu com o número de deputados que cada partido elegeria caso as mesmas regras adotadas no pleito de 2014 fossem adotadas para realizar a distribuição das cadeiras.

Para 11 dos 30 partidos que conseguiram representação parlamentar, a mudança das regras não impactou no tamanho de suas bancadas, outros oito partidos foram beneficiados com uma cadeira a mais do que receberiam caso fossem mantidas as regras de 2014. Três partidos foram beneficiados com duas cadeiras extras e um partido com três cadeiras a mais. Para sete legendas a mudança nas regras acarretou em perdas de cadeiras na Câmara dos Deputados. Três legendas perderam uma cadeira, um partido perdeu duas cadeiras e dois partidos perderam três cadeiras. O maior prejudicado com a mudança nas regras de transformação dos votos em deputados eleitos foi o PSL, partido do presidente Jair Bolsonaro. O saldo final do partido foi de perda, ao todo, de seis cadeiras na Câmara dos Deputados. Foram perdidas sete cadeiras em São Paulo e uma no Rio de Janeiro, e foram ganhas uma cadeira em Rondônia e uma no Ceará.

18 Para melhorar os parâmetros de comparação entre os estados, nesse caso específico optamos por calcular o NEP com base na votação dos partidos e não da alocação das cadeiras.

QUADRO 4 – Diferença entre a bancada eleita em 2018 e a bancada simulada com as regras de 2014



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do TSE

Outro impacto da mudança das regras foi no número de partidos com representação na Câmara dos Deputados. Seriam 28 legendas com presença no legislativo, e não 30. O NEP, por sua vez, seria de 15,78 e não de 16,46.

A grande expectativa é que as mudanças que entram em vigor a partir da próxima eleição impactem de maneira mais efetiva na representação legislativa dos partidos. Tanto pelo fim das coligações eleitorais, como pela implementação da regra da cláusula de desempenho para a distribuição do fundo partidário e do horário de propaganda eleitoral. Ademais, resta saber o que ocorrerá com os 32 deputados federais que poderão mudar de partido.

Considerações finais

Se por um lado as regras eleitorais adotadas no país não são pródigas em produzir incentivos para a formação de governos unipartidários, ou mesmo coalizões de governo compostas por poucas agremiações, por outro lado devemos reconhecer que, as principais mudanças que devem neutralizar os incentivos do sistema eleitoral à fragmentação excessiva já foram aprovadas.

Ainda que se tenha convencionado chamar de “mini-reforma” as mudanças na legislação eleitoral aprovadas em 2015 e 2017, é importante ressaltar que foram elas que estabeleceram tanto o fim das coligações nas disputas proporcionais, como a implementação progressiva da cláusula de desempenho que restringe o acesso aos recursos públicos – tradicionalmente apontados como incentivos para a criação de novos partidos.

Essas “minis-reformas” também regulamentaram o financiamento do processo eleitoral após a proibição das doações de pessoas jurídicas e estabeleceram tetos para os gastos dos candidatos em campanhas. Antes cabia aos próprios candidatos definirem os valores máximos de suas campanhas.

Foi nesse bojo também que se limitou a seis partidos a transferência entre legendas do tempo de propaganda eleitoral gratuita de rádio e TV; a inclusão dos partidos que não atingiram votação igual ou superior ao Quociente Eleitoral na distribuição das cadeiras não alocadas pelo quociente partidário, assim como o estabelecimento da regra que, só podem ser eleitos candidatos que individualmente não tenham votação inferior a 10% do quociente eleitoral.

Ainda que no pleito de 2018 os efeitos das mudanças institucionais, pelo menos no que diz respeito à fragmentação partidária no Legislativo, ainda não se tenham feito sentir, e que as condições para a formação de maioria legislativa para o novo presidente não sejam as melhores possíveis, tudo indica que o número efetivo de partidos deve entrar em rota descendente a partir do pleito de 2018.

Referências

- BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. Dicionário de Política. Brasília: UnB, 1998.
- CARROLL, R.; COX, G. The logic of Gamson's Law: pre-election coalitions and portfolio allocations. **American Journal of Political Science**, v. 51, n. 2, 2007.
- DANTAS, H. Coligações em eleições majoritárias municipais: a lógica do alinhamento dos partidos políticos brasileiros nas disputas de 2000 e 2004. 2007. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.
- DUVERGER, M. **Los partidos políticos**. México: Fondo de Cultura Económica, 1996.
- FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.
- FREITAS, A. **O presidencialismo da coalizão**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2016.
- GALLAGHER, M.; MARSH, M. **Candidate Selection in Comparative Perspective: The Secret Garden of Politics**. London: Sage, 1988.
- KATZ, R.; MAIR, P. The evolution of party organizations in Europe: the three faces of party organization. **The American Review of Politics**, v. 14, 1993.
- KINZO, M. D. Partidos, eleições e democracia no Brasil pós-1985. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 19, n. 54, 2004.
- KINZO, M. D. G. GOVERNABILIDADE, ESTRUTURA INSTITUCIONAL E PROCESSO DECISÓRIO NO BRASIL. **Parcerias estratégicas**, v. 1, n. 3, p. 17, 1997.
- LAMOUNIER, B. Parlamentarismo, sistema eleitoral e governabilidade. *Nova Economia*, Belo Horizonte, v. 21, n. 2, nov. 1991. Disponível em: <https://revistas.face.ufmg.br/index.php/novaeconomia/article/view/2315/1256>
- MACIEL, M. Reformas e Governabilidade. Senado Federal, Brasília, 2004.
- MADGWICK, P.; TURNER, J. **Ungovernability re-visited**. [s.l.] University of Strathclyde, 1989.
- MAINWARING, S. e SCULLY, T. R. (eds.). *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*. Stanford: Stanford University Press, 1995.
- MANIN, B.; PRZERWORSKI, A.; STOKES, S. Eleições e representação. **Lua Nova**, 2006.
- MARCHETTI, V. *Justiça e Competição Eleitoral*. Santo André, UFABC, 2013.
- NICOLAU, J. Partidos na República de 1946: Uma Réplica Metodológica. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 48, no 3, p. 589 a 609. 2005.
- NICOLAU, J. Os sistemas eleitorais. In. AVELAR, L.; CINTRA, A.O. *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*. Rio de Janeiro, Fundação Konrad Adenauer e Editora Unesp, 3ª edição, 2015.
- PANEBIANCO, A. **Political Parties: Organization and Power**. Cambridge: Cambridge University Press, 1988.

3

A Relação Executivo – Legislativo Revisitada:

A governabilidade da coalizão no Brasil

Joyce Luz

Hannah Maruci Aflalo

Ana Beatriz Dutra

Introdução

Governabilidade é o objetivo a ser perseguido por todo bom governante que assume o comando em regimes democráticos. Seja em sistemas parlamentaristas, seja em sistemas presidencialistas ou, ainda, em sistemas semipresidencialistas uma coisa é certa: a governabilidade sempre vai ser entendida como o sucesso com que o governo consegue a aprovação de sua agenda de políticas. E por se tratar de regimes democráticos, é preciso aqui destacar que tal aprovação depende dos membros de um parlamento, ou de um Legislativo.

Realizada essa primeira apresentação do conceito de governabilidade em sistemas políticos democráticos, o objetivo deste capítulo será, portanto, não só o de revisar o debate de como a governabilidade do sistema político brasileiro foi entendida ao longo do tempo, mas também como ela tem sido construída e estabelecida até os dias atuais. De forma mais geral, pretendemos aqui apresentar ao leitor um panorama geral e atualizado sobre como a governabilidade do sistema brasileiro tem sido entendida e estruturada em cima das relações estabelecidas entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo.

Na experiência brasileira, sobretudo no cenário pós Constituição de 1988 que inaugura a retomada do regime democrático no país, um primeiro diagnóstico realizado sobre o tema foi o de que o governo brasileiro não conseguiria ou encontraria pela frente sérios obstáculos e barreiras para atingir esse fim, ou seja, a governabilidade.

Inebriados, sobretudo, pelo diagnóstico de Linz (1991) que atentava para os problemas da adoção do sistema presidencialista, não foram poucos os brasilianistas (AMES, 2003; KINZO, 1997; LAMOUNIER, 1987, 1992, 1994, MAINWARING, 1990, 1995; STEPAN, 1990) que fadaram o Brasil pós-1988 ao fracasso e à paralisia decisória.

A combinação entre o sistema presidencialista, a representação proporcional de lista aberta e a estrutura federalista adotada minariam qualquer chance de o Executivo, de acordo com esses especialistas, conquistar o apoio dos membros do Legislativo para aprovar sua agenda de políticas. De um lado, o sistema de representação proporcional de lista aberta incentivaria a competição entre os atores políticos e favoreceria o comportamento individualista dos mesmos, uma vez inseridos no interior do Legislativo. Nesse cenário, os partidos políticos não encontrariam as forças necessárias para disciplinar seus membros e o apoio ao governo ficaria comprometido.

Do outro lado, o sistema presidencialista brasileiro, com o líder do Executivo sendo eleito de forma independente por um eleitorado nacional, e os membros do Legislativo sendo eleitos por um eleitorado predominantemente local, também não geraria os incentivos suficientes – a exemplo do sistema parlamentarista – para que o Executivo buscasse pelo apoio dos membros do Legislativo. Por possuírem agendas de políticas distintas, com objetivos não concordantes, o Executivo brasileiro teria que fazer uso de outras ferramentas para manter a governabilidade.

Algumas dessas ferramentas, como bem colocado por Shugart e Carey (1992) estariam alocadas nos poderes legislativos concedidos ao presidente brasileiro. Com o poder de iniciar legislação em áreas específicas, com destaque para a área orçamentária, e com a famosa prerrogativa de editar decretos com força de lei (conhecida também como Medidas Provisórias) e de apressar a tramitação de projetos de lei (pedidos de urgência), o líder do Executivo brasileiro teria em mãos os elementos necessários e suficientes não só para comprar o apoio dos membros do Legislativo, como também para contornar as preferências e ações dos mesmos. A governabilidade, nesse sentido, não seria garantida pela relação de apoio e suporte do Legislativo para com o Executivo, mas sim mediante a presença de um presidente forte que não mediria esforços para sozinho garantir a aprovação de sua agenda de políticas.

Apesar do delineamento e explicações trazidas por essa primeira vertente de autores para explicar a não governabilidade no Brasil, Figueiredo e Limongi (1999, 2007) inauguraram no final dos anos 90 e no início dos anos 2000 uma nova agenda de estudos baseada em evidências empíricas que daria conta de mostrar não

só a governabilidade existente no sistema político brasileiro, mas também como esta governabilidade seria construída mediante ação conjunta entre os membros do Legislativo e do Executivo.

O principal argumento e demonstrações empíricas trazidos pelos autores e, posteriormente por outros pesquisadores (AMORIM; SANTOS, 2003; DINIZ, 2005; FREITAS, 2010; SANTOS, 2002), é o de que a centralização do poder decisório na figura do presidente, quando combinada com a estrutura e organização dos trabalhos no interior do Legislativo geraria os incentivos para que o Executivo voltasse o seu olhar para os membros do Legislativo em busca de apoio para sua agenda de políticas.

Instrumentos como: o poder de agenda concedido aos presidentes tanto da Câmara, quanto do Senado; bem como os poderes de coordenação embutidos na figura dos líderes partidários e as regras internas do processo decisório no interior do Legislativo brasileiro não dariam outra alternativa ao presidente brasileiro a não ser a opção de buscar o apoio dos parlamentares para garantir a governabilidade. Os dados de disciplina partidária, bem como os dados de sucesso e dominância apresentados por Figueiredo e Limongi (1999, 2007) seriam as principais evidências empíricas existentes não só da governabilidade do sistema, como também da interação entre o Executivo e o Legislativo para a construção dessa governabilidade.

É em cima dessas evidências, ou seja, das altas taxas de sucesso do Executivo e das altas taxas de disciplina partidária do Legislativo apresentadas pelos autores que o termo “Presidencialismo de Coalizão”, cunhado inicialmente por Abranches (1998), voltou a ganhar destaque nas pesquisas sobre a governabilidade do sistema político brasileiro. Contrariando, sobretudo, os diagnósticos iniciais de que o presidente brasileiro faria uso de seus poderes legislativos para contornar ou comprar o apoio do Legislativo, uma terceira onda de estudos é inaugurada e tenta, até os dias atuais, entender como a coalizão de governo formada pelo presidente (líder do Executivo) pode ser entendida, na verdade, como a atriz principal para a garantia de tal governabilidade.

Como bem aponta Freitas (2016), Figueiredo e Limongi (2008, 2009) e Amorim (2006), a coalizão de governo, entendida como um acordo formal entre o partido do presidente e os partidos no interior do Legislativo, daria ao Executivo não mais o status de um ator formado somente pela figura do presidente, mas sim de um ator coletivo formado pelo partido do presidente e por outros partidos apoiadores do governo. Juntos, tais partidos é que seriam os responsáveis não só por formular uma agenda de políticas, como também por aprová-la.

Diante do cenário aqui exposto, esse capítulo, portanto, pretende não só revisitar e atualizar os dados sobre a governabilidade do sistema presidencialista brasileiro, bem como apresentar aos leitores os atores, as coalizões de governo, responsáveis por garantir a relação de apoio e de governabilidade construída entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo no Brasil desde 1988 até 2018.

Adiante, de modo a cumprir com esses objetivos, o capítulo encontra-se dividido da seguinte forma: primeiro apresentamos um panorama a respeito da integração entre a governabilidade, a formação de coalizões em sistemas parlamentaristas e presidencialistas. Após, apresentamos os argumentos e estudos que apontam para o funcionamento e participação das coalizões de governo no Brasil. Na terceira seção serão apresentados os dados sobre a governabilidade e a formação de coalizões no Brasil de 1988 até 2018. Por fim, realizamos uma discussão final sobre o assunto.

Coalizão: ponto comum ou divergente entre Parlamentarismo e Presidencialismo?

A literatura sobre a formação de governos de coalizão corresponde a uma das discussões mais ricas da Ciência Política. Hoje em dia, existe um consenso de que governos multipartidários possuem grandes chances de resultarem em coalizões, independentemente de serem sistemas parlamentaristas ou presidencialistas. O Brasil, desde a Constituição de 1988, constitui um dos exemplos mais importantes de Presidencialismos de Coalizão.

Entretanto, por muito tempo a disciplina considerou que esse tipo de governo seria um fenômeno exclusivo de regimes parlamentaristas. De um lado, o modelo de Westminster (LIJPHART, 2003) representaria os regimes parlamentaristas em que o governo é formado pelo partido que consegue conquistar sozinho a maioria das cadeiras no Legislativo, o que seria uma consequência atribuída ao sistema eleitoral de tipo majoritário que reduz o número de competidores. De outro, os regimes parlamentaristas em que coalizões são formadas enquadram-se no modelo chamado de Consensual. Nesse caso, a dispersão do número de partidos acarretada por eleições proporcionais no parlamento dificultaria a tarefa de um partido obter sozinho a maioria das cadeiras, tornando necessária a formação de uma coalizão.

Embora os sistemas presidencialistas multipartidários deparem-se com a mesma situação, essa literatura tradicional considera que o arranjo institucional parlamen-

tarista seria capaz de resultar na formação de governos de coalizão, enquanto que sistemas presidencialistas seriam fadados ao fracasso. Por que, então, uma disciplina na qual os autores partem dos mesmos pressupostos teóricos chegaram a conclusões tão divergentes? O pilar do institucionalismo é constituído pela teoria da escolha racional. Segundo essa teoria, os atores políticos, sejam eles parlamentares ou partidos políticos, são movidos por objetivos próprios que se encontram constrangidos pelos resultados que as regras do jogo político permitem que sejam alcançados.

Para entender porque coalizões são ou não formadas é preciso, então, levar em conta os objetivos que movem os atores políticos e as regras institucionais com que eles interagem. Começemos pelos aspectos institucionais. A principal distinção existente entre ambos os sistemas de governo é dada pela forma como o Poder Executivo é eleito e como mantém-se no poder (LINZ, 1991; SHUGART; CAREY, 1992). Enquanto o primeiro ministro é escolhido de forma indireta pela maioria do parlamento – o que também se pressupõe a existência de um apoio majoritário no parlamento – os presidentes são escolhidos diretamente pelos eleitores, o que torna a sua escolha um ato independente do Poder Legislativo.

No caso da manutenção do cargo, o primeiro ministro só é mantido quando seus atos estão de acordo com a maioria formada no interior do parlamento. A perda desse apoio, no entanto, pode levar a dissolução do governo, dado que o parlamento possui poder para tal. Presidentes, por sua vez, possuem mandatos fixos, o que significa afirmar que podem governar de forma contrária e à revelia do Legislativo (LINZ, 1991).

A principal consequência advinda da diferença das regras de seleção dos chefes do Executivo diz respeito ao impacto que o apoio Legislativo tem sobre a sobrevivência do governo. Enquanto o primeiro ministro encontrar-se-ia, então, na contingência da obtenção de uma maioria legislativa tanto para a conquista, quanto para a manutenção de seu cargo, o presidente não. A partir do momento em que um primeiro ministro perde o apoio majoritário no parlamento, perderá o voto de confiança e terá seu governo dissolvido. Presidentes convivem com minorias legislativas uma vez que não sofrem com a ameaça da dissolução de seus governos, mesmo que essa condição afete a governabilidade tendo em vista a impossibilidade de aprovação da agenda proposta pelo governo.

Olhando de forma imediata, a vantagem do parlamentarismo estaria no fato de que o primeiro ministro nunca carecerá de apoio – ele o tem por natureza do regime. Já no presidencialismo o Congresso exerceria a função de um veto player, ou seja, imporia dificuldades para que o executivo possa governar (TSEBELIS, 1995).

Para a literatura que defende que coalizões seriam formadas apenas em regimes parlamentaristas, a variável necessária e suficiente para tal seria a ameaça da dissolução do governo. Esse aspecto institucional torna-se essencial na determinação da sorte dos governos uma vez que, segundo os autores, interage com atores políticos que seriam movidos única e exclusivamente pela conquista de cargos. Os políticos buscam maximizar suas chances de ocuparem cargos no governo assim como os espólios disponíveis por eles, contudo a ameaça da dissolução conseguiria contrabalancear os interesses egoístas dos políticos, fomentando a formação de maiorias.

No caso do Presidencialismo, o partido que vence a eleição presidencial se encontra em uma posição bastante privilegiada: diferentemente do primeiro ministro, não deve sua vitória ao parlamento e, por conta disso, não haveria necessidade de dividir o governo com qualquer outro partido. Para agravar a situação, sendo eleitos por eleitores distintos – um nacional e outro local – Executivo e Legislativo não possuíam nenhum incentivo à cooperação e o conflito, bem como a paralisia decisória inerente, seria a regra.

A contestação desse diagnóstico foi feita tanto empírica quanto teoricamente. Além das provas de governabilidade e estabilidade dadas por sistemas presidencialistas, observa-se na realidade fenômenos que seriam improváveis segundo os diagnósticos acima: a ocorrência de governos parlamentaristas minoritários (STROM, 1990) e de governos de coalizões em regimes presidencialistas (CHEIBUB; PRZEWORSKI; SAIEGH, 2002).

Embora as regras institucionais particulares ao parlamentarismo impliquem na impossibilidade de governos que careçam de uma maioria legislativa, o que a existência de governos parlamentaristas minoritários mostra é que o apoio legislativo não se configura como uma garantia para a formação de coalizões majoritárias (STROM, 1990). Da mesma forma, em regimes presidencialistas a formação de coalizões chega a ser tão frequente quanto em regimes parlamentaristas (CHEIBUB; PRZEWORSKI; SAIEGH, 2002).

A conclusão que tiramos, portanto, é a de que o sistema político adotado e as características intrínsecas a cada um desses sistemas não parecem importar para garantir a governabilidade. Apenas as regras de seleção do Executivo não originam todos os constrangimentos e incentivos necessários para a aprovação de uma agenda de políticas e para o estabelecimento de uma relação de cooperação entre o Executivo de um lado e o Legislativo de outro. A dinâmica de tal relação é também pautada pela distribuição dos poderes legislativos ao chefe do Executivo (CHEIBUB; LIMONGI, 2011; FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999).

Presidencialismo de coalizão: um cenário possível no Brasil?

No caso brasileiro, os analistas apontaram que a grande responsabilidade pela governabilidade se deve ao processo decisório centralizado tanto no presidente quanto nos líderes partidários. Embora o presidencialismo implique na separação entre os poderes, o presidente conta com poderes que o permitem desempenhar um importante papel no Legislativo. A possibilidade de apresentação de projetos de lei e de pedidos de urgência implica que o presidente possa tanto controlar o conteúdo como também a ordem dos trabalhos no Legislativo. O que juntamente com os poderes de agenda exercidos pelos líderes, fomentaria a cooperação dos legisladores (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999).

Tal cooperação no presidencialismo, por sua vez, é buscada através da formação de coalizões. E a busca pela mesma deve-se a dois fatores principais: (i) ao fato de que o presidente sozinho (seu partido) nunca consegue a maioria das cadeiras no Legislativo e (ii) ao fato de que os poderes de agenda e de coordenação dos líderes partidários no interior do Legislativo brasileiro obrigam o presidente a buscar o apoio deste para aprovar sua agenda de políticas.

Os critérios que estabelecem a formação de uma coalizão nesse sistema implicam na distribuição de pastas ministeriais para atores filiados a partidos políticos que reconhecem que essa indicação possui um caráter partidário, ou seja, não é apenas a escolha do indivíduo, mas uma sinalização de apoio do partido (FIGUEIREDO, 2007). Uma vez que integra o governo, o partido assume a responsabilidade pela elaboração das políticas das pastas ministeriais que lhe são atribuídas. Devendo, então, haver uma convergência entre as preferências por políticas entre os partidos que decidiram integrar o governo e o partido do próprio presidente (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2009).

A formação de coalizões trata-se de um compromisso em torno de políticas. O partido do presidente experimenta uma vantagem não existente no parlamentarismo, uma vez em que ele desempenha o papel de partido formador da coalizão. Mesmo assim, ele deve fazer concessões políticas com o objetivo de compartilhar com os demais partidos a gestão do governo. Coalizões são, então, o resultado de um processo de barganha política na qual os partidos abandonam a agenda defendida durante a eleição para adotarem em conjunto a agenda de toda a coalizão (LAVIER; SCHOFIELD, 1998). No lugar do conflito entre a agenda do Executivo e do Legislativo, temos a agenda do governo, a agenda da coalizão (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2009; FREITAS, 2016).

Entretanto, integrar uma coalizão não isenta o partido de custos, já que mesmo que tenha preferências políticas que se aproximam daquelas dos demais membros, participar do governo pode trazer prejuízos perante ao seu eleitorado. Assim como os poderes legislativos exercidos pelo presidente fomentam a cooperação necessária entre os partidos para que se juntem em uma coalizão, a distribuição do poder político tanto em instituições legislativas, como nas comissões parlamentares, ajuda a entender a escolha de um partido integrar ou não o governo (MARTIN; VANBERG, 2011).

Legislativos que possuem sistemas de comissões que permitem uma participação ativa de partidos da oposição criam incentivos para que aqueles que se situam perto ou próximos da coalizão consigam elaborar políticas do lado de fora do governo (ARAUJO; FREITAS; VIERA; 2018). Por esse motivo é, então, possível entender como governos presidencialistas e parlamentaristas também podem ser minoritários e ao mesmo tempo contar com maiorias legislativas. Embora o governo tenha uma maioria de partidos que concordam com suas políticas, muitos deles optaram por estar fora do governo.

A elaboração da política da coalizão de governo inicia-se com a distribuição das pastas ministeriais, porém até que a política se configure como uma política da coalizão é necessário um longo processo de ajustes de interesses. Na relação estabelecida entre o ator principal – aqui entendido como o ator que inicia a elaboração da política – e o agente – ator que vai analisar a política e que será necessário para a sua aprovação – existe, por definição, algum grau de convergência em direção aos objetivos políticos que o governo deseja conquistar coletivamente.

Apesar do processo decisório e das negociações que acontecem no interior do Poder Executivo, as políticas que saem do interior do Executivo e dos Ministérios ainda não correspondem ao resultado final desejado por toda a coalizão de governo. O Poder Legislativo também abre espaço para o monitoramento da atuação dos ministros pelas comissões parlamentares. No caso descrito por Carroll e Cox (2012), os *chairs* das comissões, assim como os ministros juniores¹, seriam alocados para trabalhar sobre projetos de outros membros da coalizão com o objetivo de reduzir a assimetria de informação dentro da coalizão. Os *chairs* atuariam como veto player ao impedirem as perdas políticas de projetos que se afastam do ponto ideal compartilhado pelo governo.

1 Ministros Juniores são ministros de outros partidos que ocupam esses cargos com o objetivo de fiscalizar e controlar as políticas elaboradas pelos Ministros Principais na maioria dos sistemas parlamentaristas observados e analisados por Lubbert (2000).

Essa prática também pode ser chamada de controle cruzado, e no Brasil fica a cargo dos relatores (FREITAS, 2016). Não só a alocação dos relatores é motivada pela lógica do controle da coalizão, como essa figura desempenha um papel de destaque na modificação dos projetos. Para além do controle, que tem como objetivo a redução da assimetria de informação entre os membros da coalizão, a elaboração da política deve passar por um processo de alterações para que possa incorporar os interesses de todos os membros da coalizão de governo. E esse processo tem como palco o Poder Legislativo.

A literatura durante um período negligenciou o papel desempenhado pelo Legislativo no funcionamento dos sistemas políticos. Quando se trata dos regimes parlamentaristas, a coordenação obtida pelos governos de coalizão seria o suficiente para explicar o sucesso de governabilidade. Já nos regimes presidencialistas, o Congresso passou de ser visto como um constante inimigo do poder Executivo ou um simples *rubber stamp*, a depender da extensão dos Poderes Legislativos do presidente (COX; MORGENSTERN, 2001). Mesmo quando se tornou consenso que governos de coalizão eram possíveis e amplamente praticados em sistemas presidencialistas, o papel desempenhado pelo Congresso era o da cooperação perante ao governo com as altas taxas de disciplinas comandadas pelos líderes partidários (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999).

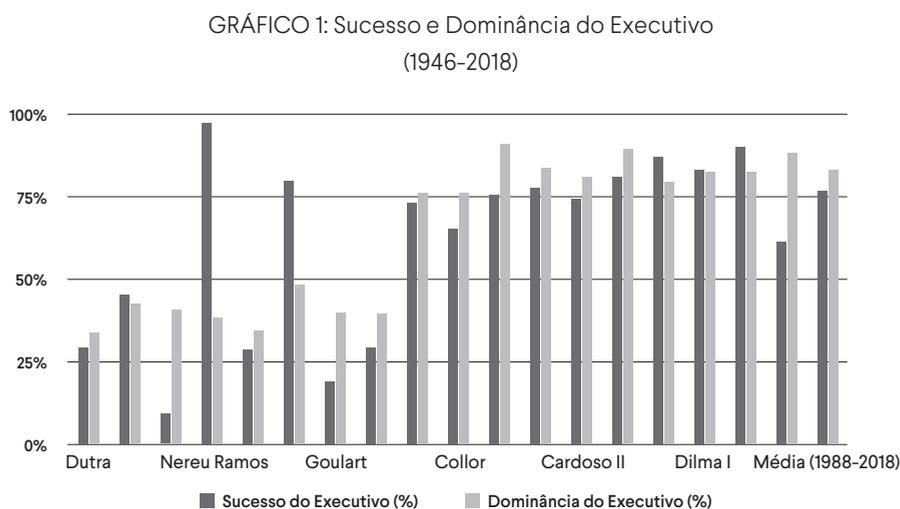
Porém, o papel do Congresso não é o de apenas garantir o apoio para a aprovação das políticas do governo. A aprovação não se trata apenas de um processo passivo por parte dos legisladores, mas da etapa final em que ratificam um resultado no qual eles desempenharam um importante papel na configuração das políticas. É no Poder Legislativo que os partidos conseguem promover as alterações necessárias para formular uma política que represente os interesses de toda a coalizão de governo.

No Brasil, esse processo acontece no interior das comissões parlamentares, lócus em que os relatores são alocados para trabalharem em projetos de outros parceiros da coalizão controlando o processo de alterações dos projetos, assim como também realizando grande parte dessas modificações (FREITAS, 2016). Dessa forma, é possível que a coalizão formule suas políticas tendo em vista os interesses de todos os seus membros, o que conseqüentemente, resulta na aprovação delas e na garantia da governabilidade.

Governabilidade e coalizão no Brasil em dados: um panorama de 1988 até 2018

Um dos primeiros achados de Figueiredo e Limongi (2007) foi quanto à governabilidade do sistema presidencialista brasileiro. Medida, sobretudo, pelo sucesso e pela dominância² do Executivo, a governabilidade encontrada à época dos autores causou espanto e trouxe à tona a necessidade de uma maior investigação quanto a relação desenvolvida entre o Executivo, de um lado, e o Legislativo de outro.

O Gráfico 1 reporta essas taxas para o período que vai desde o governo do general Dutra (1946) ao governo do Presidente Temer (2018)³



Fonte: Banco de Dados do Legislativo do Cebrap

Como é possível notar, desde o período Pós-Constituição de 1988, o Brasil apresenta uma média de Sucesso e de Dominância de 77,3% e de 83,5%, respectivamente. No período anterior, que vai de 1946 até 1964, essas mesmas taxas atingiam o patamar de 19,4% e de 40,2%. Esses dados, a princípio, contrariam o diagnóstico inicial da Ciência Política dos anos 90 (AMES, 2003; KINZO, 1997; LAMOUNIER, 1987, 1992, 1994, MAINWARING, 1990, 1995; STEPAN, 1990) que previa a paralisia decisória do presi-

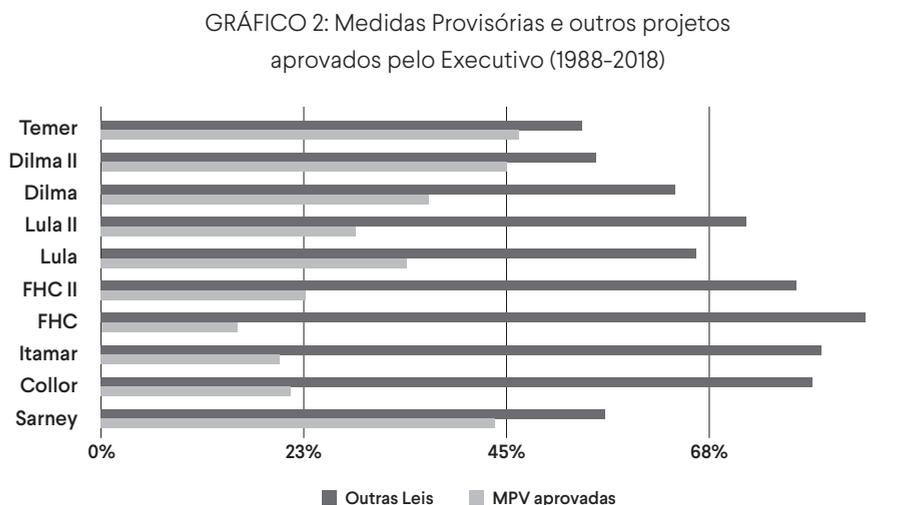
2 Sucesso do Executivo pode ser entendido como a porcentagem de projetos que esse Poder teve aprovado em relação ao total de projetos apresentados por ele. Dominância do Executivo, pode ser entendida como a porcentagem de projetos aprovados que são do Executivo, frente aos projetos aprovados que são de origem do Legislativo. Para a finalidade do cálculo do Sucesso e da Dominância usamos a mesma metodologia empregada por Figueiredo e Limongi (2007).

3 Os dados estão atualizados até julho de 2018.

dente. O que temos no gráfico 1 são dados que comprovam que a agenda de políticas do presidente passou a ser aprovada, mesmo após as mudanças introduzidas em 88.

Contudo, somente esses dados não seriam a evidência suficiente para afirmar que a governabilidade no Brasil é construída, ou é dada, a partir de uma relação de cooperação entre o Executivo e o Legislativo, ou seja, através da formação de uma coalizão de governo. As altas taxas apresentadas acima poderiam ser, por exemplo, resultado do uso dos poderes legislativos do presidente. Ou seja, poderíamos interpretar tais dados como resultado do uso do poder exacerbado dos famosos decretos com força de lei (Medidas Provisórias – MPV).

O Gráfico 2 apresenta a porcentagem de Medidas Provisórias (MPV) aprovadas por governo, frente aos demais projetos de lei apresentados e aprovados pelo Executivo.



Fonte: Banco de Dados do Legislativo do Cebrap

O que os dados apresentados pelo Gráfico 2 mostram é que em todos os governos formados após a Constituição de 1988 e ao estabelecimento de poderes legislativos ao presidente, nenhum governo, ou seja, nenhum presidente governou fazendo uso somente das Medidas Provisórias. Nota-se que desde o governo do presidente Sarney, até o governo do presidente Temer, sempre menos de 50% dos projetos aprovados do Executivo são MPV.

Em consonância com a literatura que afirma que o sistema presidencialista brasileiro funciona devido a existência de uma cooperação entre o Executivo e o Legislativo, e que as altas taxas de sucesso e de dominância podem, assim, ser explicadas, apresentamos a Tabela 1.

TABELA 1: Porcentagem de cadeiras do Presidente e da Coalizão de governo na Câmara dos Deputados (1946-2018)

Governo	Partido do Presidente na Câmara dos Deputados (% de Cadeiras)	Coalizão de Governo na Câmara dos Deputados (% de Cadeiras)	Sucesso do Executivo (%)	Dominância do Executivo (%)
Sarney	40,6%	58,5%	73,8%	76,7%
Collor	5,1%	33,7%	65,9%	75,4%
Franco	0,0%	57,2%	76,1%	91,6%
Cardoso I	14,3%	71,6%	78,7%	84,4%
Cardoso II	18,3%	67,8%	74,3%	81,6%
Lula I	11,1%	59,5%	81,4%	89,9%
Lula II	14,1%	63,9%	87,4%	80,0%
Dilma I	17,1%	58,0%	83,7%	83,0%
Dilma II	12,1%	47,0%	90,2%	83,0%
Temer	12,8%	59,8%	61,9%	89,0%
Média (1988-2018)	22,50%	57,70%	77,30%	83,50%

Fonte: Banco de Dados do Legislativo do Cebrap

O primeiro destaque que trazemos é que desde 1988 até 2018 nenhum presidente sozinho conseguiu a maioria das cadeiras no interior do Legislativo. Como os dados bem mostram, a média da porcentagem de cadeiras que o partido do presidente consegue no interior da Câmara dos Deputados não ultrapassa os 22,5% para o período. Dado que o trabalho no interior do Legislativo depende, obrigatoriamente, da aprovação de uma maioria, e que o presidente não governa somente com MPV (como o gráfico anterior mostra), o presidente brasileiro precisa necessariamente procurar pelo apoio dos partidos no Legislativo para aprovar sua agenda de governo.

Como os dados da Tabela 1 também apresentam, desde 1988, junto com os partidos da coalizão, ou seja, junto com os partidos que recebem pastas ministeriais e

declaram apoio formal ao governo (FIGUEIREDO, 2007), o Executivo passa a ter, em média, mais de 57% das cadeiras no interior da Câmara dos Deputados. Ter a maioria das cadeiras no interior do Legislativo garante ao Executivo suas altas taxas de sucesso e de dominância e, portanto, a governabilidade do sistema.

A Tabela 2 apresenta todas as coalizões já formadas, entre 1988 e 2018.

TABELA 2: Composição e tempo de duração das Coalizões no Brasil (1988-2018)

Coalizão/ Presidente	Partidos da Coalizão	Tempo de Duração em dias	% de Cadeiras da Coalizão na CD
Sarney 2	PMDB – PFL	524	57,10%
Collor 1	PRN – PFL	211	24,20%
Collor 2	PRN - PFL – PDS	110	30,00%
Collor 3	PRN - PFL – PDS	438	32,80%
Collor 4	PRN - PFL - PDS - PTB – PL	168	42,00%
Itamar 1	PFL - PTB - PMDB - PSDB – PSB	333	53,30%
Itamar 2	PFL - PTB - PMDB - PSDB – PP	146	59,60%
Itamar 3	PFL - PMDB - PSDB – PP	340	54,90%
FHC I 1	PSDB - PFL - PMDB – PTB	480	58,30%
FHC I 2	PSDB - PFL - PMDB - PTB – PPB	979	76,90%
FHC II 1	PSDB - PFL - PMDB – PPB	1159	65,80%
FHC II 2	PSDB - PMDB – PPB	300	45,40%
Lula I 1	PT - PL - PCdoB - PSB - PTB - PDT - PPS - PV	386	46,10%
Lula I 2	PT - PL - PCdoB - PSB - PTB - PPS - PV - PMDB	374	61,90%
Lula I 3	PT - PL - PCdoB - PSB - PTB - PV - PMDB	107	58,70%
Lula I 4	PT - PL - PCdoB - PSB - PTB - PMDB	63	58,60%
Lula I 5	PT - PL - PCdoB - PSB - PTB - PMDB - PP	526	67,00%
Lula II 1	PT - PR - PCdoB - PSB - PTB - PMDB - PP - PRB	90	61,40%
Lula II 2	PT - PR - PCdoB - PSB - PTB - PMDB - PP - PDT - PRB	909	67,60%
Lula II 3	PT - PR - PCdoB - PSB - PMDB - PP - PDT - PRB	459	62,60%
Dilma I 1	PT - PR - PCdoB - PSB - PMDB - PDT - PP	425	61,50%
Dilma I 2	PT - PR - PCdoB - PSB - PMDB - PDT - PP - PRB	579	61,00%
Dilma I 3	PT - PR - PCdoB - PMDB - PDT - PP - PRB	454	55,00%
Dilma II 1	PT - PMDB - PCdoB - PDT - PR - PRB - PP - PROS - PSD - PTB	76	58,80%
Dilma II 2	PT - PMDB - PCdoB - PDT - PR - PRB - PP - PSD - PTB	363	53,30%
Dilma II 3	PT - PMDB - PDT - PCdoB - PR - PP - PSD - PTB	13	45,20%
Dilma II 4	PT - PCdoB - PDT - PR - PP - PSD - PTB	12	45,00%
Dilma II 5	PT - PCdoB - PDT - PR - PSD - PTB	28	35,90%
Temer I	PMDB - PPS - DEM - PSDB - PRB - PR - PSD - PTB - PP	370	60,70%
Temer II	PMDB - DEM - PSDB - PRB - PR - PSD - PTB - PP	592	58,70%

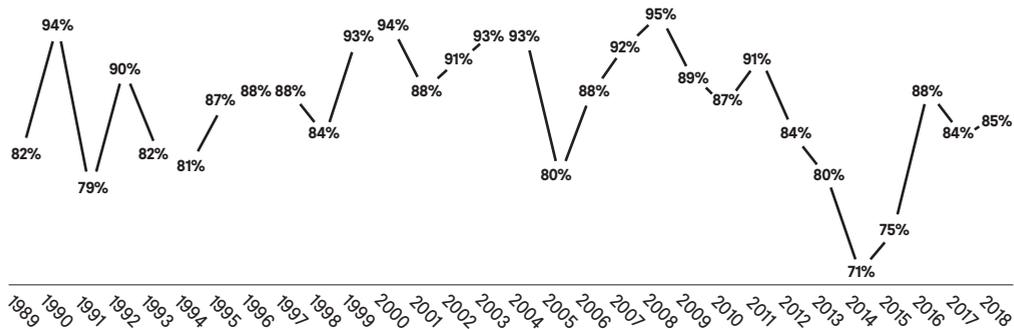
Fonte: Banco de Dados do Legislativo do Cebrap

Ao todo o Brasil já teve 29 coalizões de governo. A média de partidos que integraram a coalizão de governo é de 6, sendo o máximo 10 e o mínimo 2. O tempo médio de duração de cada uma dessas coalizões é de cerca de um ano, 367 dias, sendo que a coalizão com a máxima duração foi a primeira coalizão do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso (FHC II 1) e a coalizão com a menor duração foi a quarta coalizão do segundo mandato da presidente Dilma (Dilma II 4).

Cabe aqui também o destaque para as coalizões de FHC II 2, Lula I 1 e Dilma III 3;4 e 5 que mesmo sendo minoritárias, ou seja, que mesmo possuindo menos do que 50% das cadeiras no Legislativo, conseguiram garantir a taxa de sucesso e de dominância do Executivo.

Seguindo com a demonstração de que a coalizão de governo formada pelo presidente é, na verdade, o ator principal e responsável por garantir a governabilidade no Brasil, o Gráfico 3, apresenta, por fim, a taxa de apoio média que os partidos da coalizão dão às propostas do Executivo no interior do Legislativo⁴, ou seja, apresentamos a porcentagem média de vezes em que os partidos da coalizão votam juntos.

GRÁFICO 3: Taxa de apoio médio dos partidos da coalizão (1989-2018)



Fonte: Banco de Dados do Legislativo do Cebrap

4 Figueiredo e Limongi (1999) chamam a taxa média de apoio que os partidos da coalizão dão às propostas do Executivo de Disciplina partidária em relação ao governo. A taxa de disciplina em relação ao governo considera todas as votações nominais (votações em que o parlamentar deve se expressar abertamente pelas opções “Sim”, “Não”, “Obstrução” e “Abstenção”) que tenham atingido o quórum mínimo e que não tenham sido consideradas unânimes (votações em que mais de 90% dos parlamentares votam da mesma forma) e compara o posicionamento do líder do governo, com como cada um dos parlamentares membros de partidos da coalizão votaram.

Como o Gráfico 3 apresenta, em nenhum dos anos da série temporal analisada, ou seja, pós 1988, a taxa de apoio dos partidos da coalizão ao governo é inferior a 70%. Isso significa afirmar que, na média, em mais de 70% das vezes os partidos aliados à base do governo votam juntos, seja pela aprovação, seja pela rejeição de um projeto de lei. E, cabe aqui lembrar, que o fato de os partidos aliados ao governo votarem juntos em uma proposta é, justamente, o que garante a formação de maioria de apoio e, por sua vez, a governabilidade.

Conclusão

Pioneiros no campo, Figueiredo e Limongi (2007; 1999) já chamavam a atenção para a governabilidade existente no sistema presidencialista brasileiro, sobretudo no período posterior à instauração da Constituição de 1988. As mudanças trazidas pela nova carta, que dotou o presidente brasileiro de poderes legislativos, ao mesmo tempo em que garantiu importantes poderes de agenda aos líderes partidários e aos presidentes da Câmara e do Senado, induziria o Executivo a buscar pelo apoio do Legislativo para a aprovação da sua agenda de políticas.

O que os estudos daquela época, contudo, ainda não apresentavam era, justamente, o modo como esse apoio entre o Executivo e o Legislativo era de fato construído. Uma segunda vertente de estudos (BATISTA, 2014; FREITAS, 2016; GAYLORD; RENNÓ, 2015; INÁCIO et al., 2015; RENNÓ; WOJCIK, 2015) é, então inaugurada e busca, até os dias atuais, entender o modo e os mecanismos com os quais as coalizões de governo operam para garantir a tão desejada e almejada governabilidade do sistema presidencialista brasileiro.

Neste capítulo, revisitamos os dados de governabilidade no Brasil –, ou seja, os dados de sucesso e de dominância do Executivo – e atualizamos esses dados para os dias atuais conectando tais achados com as formações de coalizões. A ideia principal foi a de mostrar ao leitor como a governabilidade que o sistema presidencialista brasileiro apresenta desde 1988 é fruto não só do presidente e, sim, da coalizão que simboliza o acordo formal e de cooperação entre o Executivo de um lado e o Legislativo de outro.

Referência Bibliográfica

- ABRANCHES, S. O Presidencialismo de Coalizão: o Dilema Institucional. *Dados*, n. 31, p. 5–33, 1998.
- AMES, B. **Os entraves da democracia no Brasil**. [s.l.] FGV Editora, 2003.
- AMORIM NETO, O.; SANTOS, F. O segredo ineficiente revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros. *Dados*, v. 46, n. 4, p. 661–698, 2003.
- BATISTA, M. **O Mistério dos Ministérios**. Pernambuco: UFPE, 2014.
- CARROLL, R.; COX, G. W. Shadowing Ministers: Monitoring Partners in Coalition Governments. *Comparative Political Studies*, v. 45, n. 2, p. 220–236, 2012.
- CHEIBUB, J. A.; LIMONGI, F. From Conflict to Coordination: Perspectives on the Study of Executive-Legislative Relations. *Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos*, v. 1, n. 1, p. 38–53, 26 jul. 2011.
- CHEIBUB, J. A.; PRZEWORSKI, A.; SAIEGH, S. Governos de Coalizão nas Democracias Presidencialistas e Parlamentaristas. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, 2002.
- COX, G. W.; MORGENSTERN, S. Latin America's Reactive Assemblies and Proactive Presidents. *Comparative Politics*, v. 33, n. 2, p. 171–189, 2001.
- DINIZ, S. Interações entre os poderes executivo e legislativo no processo decisório: avaliando sucesso e fracasso presidencial. *Dados*, v. 48, n. 2, p. 333–369, jun. 2005.
- FIGUEIREDO, A. Governments Coalitions in Brazilian Democracies. *Brazilian Political Science Review*, p. 182–216, 2007.
- FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. **Executivo E Legislativo Na Nova Ordem Constitucional**. [s.l.] Editora FGV, 1999.
- FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. Instituições Políticas e Governabilidade. Desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira. In: MELO, C. R.; SAEZ, M. (Eds.). **A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007. p. 147–198.
- FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. **Política Orçamentária no Presidencialismo de Coalizão**. [s.l.] Editora FGV, 2008.
- FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. Poder de Agenda e Políticas Substantivas. In: INÁCIO, M. (Ed.). **Poder Legislativo**. [s.l.] UFMG, 2009.
- FREITAS, A. M. DE. **O Presidencialismo da coalizão, Publicações, Fundação Konrad Adenauer no Brasil**. [s.l.: s.n.].
- FREITAS, R. **Poder de Agenda e Participação Legislativa no Presidencialismo de Coalizão brasileiro**. [s.l.] Universidade de São Paulo, 2010.
- GAYLORD, S.; RENNÓ, L. Opening the Black Box: Cabinet Authorship of Legislative Proposals in a Multiparty Presidential System. *Presidential Studies Quarterly*, v. 45, n. 2, p. 247–269, 1 jun. 2015.
- INÁCIO, M. et al. Legislative parties and coalition government: horizontal control of public policy. *Opinião Pública*, v. 21, n. 2, p. 296–335, ago. 2015.

- KINZO, M. D. G. Governabilidade, estrutura institucional e processo decisório no Brasil. **Parcerias Estratégicas**, v. 2, n. 3, p. 9-25-25, 1997.
- LAMOUNIER, B. Perspectivas da consolidação democrática: o caso brasileiro. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 2, n. 4, 1987.
- LAMOUNIER, B. Estrutura Institucional e governabilidade na década de 1990. In: REIS VELLOSO, J. P. DO (Ed.). **O Brasil e as Reformas Políticas**. [s.l.] José Olympio, 1992.
- LAMOUNIER, B. A Democracia Brasileira de 1985 à década de 90: a Síndrome da Paralisia Hipertativa. In: **Governabilidade, Sistema Político e Violência Urbana**. [s.l.] José Olympio Editora, 1994.
- LAVER, M.; SCHOFIELD, N. **Multiparty Government: The Politics of Coalition in Europe**. New edition edition ed. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1998.
- LIJPHART, A. **Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países**. [s.l.] Civilização Brasileira, 2003.
- LINZ, J. J. Presidencialismo ou Parlamentarismo: Faz alguma diferença? In: LAMOUNIER, B. (Ed.). **A opção parlamentarista**. [s.l.] IDESP/Sumaré, 1991.
- MAINWARING, S. Presidentialism in Latin America. **Latin American Research Review**, v. 25, p. 198-228, 1990.
- MAINWARING, S. **Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America**. [s.l.] Stanford University Press, 1995.
- MARTIN, L. W.; VANBERG, G. **Parliaments and Coalitions: The Role of Legislative Institutions in Multiparty Governance**. [s.l.] OUP Oxford, 2011.
- NETO, O. A. **Presidencialismo E Governabilidade Nas Américas**. [s.l.] FGV Editora, 2006.
- RENNÓ, L.; WOJCIK, S. The Changing Role of Ministers in the Legislative Agenda in Brazil. **Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos**, v. 4, n. 1, 4 maio 2015.
- SANTOS, F. Partidos e Comissões no Presidencialismo de Coalizão. **Dados**, v. 45, n. 2, p. 237-264, 2002.
- SHUGART, M. S.; CAREY, J. M. **Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics**. [s.l.] Cambridge University Press, 1992.
- STEPAN, A. Parlamentarismo x presidencialismo no mundo moderno: revisão de um debate atual. **Estudos Avançados**, v. 4, n. 8, p. 96-107, abr. 1990.
- STROM, K. **Minority Government and Majority Rule**. [s.l.] Cambridge University Press, 1990.
- TSEBELIS, G. Processo decisório em sistemas políticos: veto players no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e pluripartidarismo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 12, n. 34, p. 87-119, 1995.



4 Governabilidade e Comissões:

Três Gerações de Estudos Legislativos no Brasil

Carolina Corrêa
Paulo Peres

Introdução

Num livro fundamental para os estudos legislativos brasileiros, Argelina Figueiredo e Fernando Limongi fizeram a seguinte afirmação: “a preponderância do Plenário como centro decisório é assegurada pela intervenção dos líderes que, por intermédio da aprovação do requerimento de urgência, retiram as matérias das Comissões e as enviam diretamente à apreciação do Plenário” (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999, p. 29). Num artigo, publicado alguns anos depois, Fabiano Santos, outra referência na área, fez uma observação um pouco diferente. Disse ele: “a atuação das Comissões tem sido crucial para o resgate da capacidade legiferante do Congresso. (...) A Câmara volta a ser um Poder ativo no processo de produção legal, e o poder terminativo [conclusivo] das Comissões é veículo importante dessa recuperação” (SANTOS, 2002b, p. 191). Em livro recente, Almeida (2019, 1º parágrafo) constata que houve nos últimos anos uma inversão na produção legislativa brasileira – o Executivo deixou de ser o Poder dominante na proposição de matérias, posto que passou a ser ocupado pelos próprios deputados, e as Comissões tornaram-se protagonistas, deslocando o Plenário para o segundo plano.

Esses três diagnósticos mostram uma alteração surpreendente. De fato, essa mudança de padrão na produção legislativa vem sendo detectada por diversos pesquisadores (SANTOS, 2002b; SANTOS, 2008; ALMEIDA, 2015, 2018, 2019; VIEIRA, 2005; ROCHA e COSTA, 2012; TESTA, 2017; RESENDE, 2019). Sem dúvida, ela requer explicação. Hipóteses começam a ser objeto de teste, mas ainda não há nada conclusivo;

e nem poderia haver porque, com raras exceções, até há pouco tempo o estudo sobre as Comissões legislativas brasileiras havia sido negligenciado. Provavelmente, a constatação inicial de que elas eram uma instância secundária e de pouca relevância desestimulou as investigações sobre o tema. Entretanto, o protagonismo alcançado nos últimos anos despertou o interesse dos especialistas pelas Comissões. Inclusive, podemos dizer que seu estudo mais sistemático representou a emergência de uma segunda geração de estudos legislativos.

A primeira geração¹ encarregou-se de demonstrar que as Comissões não atrapalhavam a governabilidade porque o processo decisório era centralizado nas lideranças partidárias (e.g. FIGUEIREDO e LIMONGI, 1996, 1999, 2000, 2001, 2002, 2005; SANTOS, 1997, 2002, 2003, 2006; PEREIRA e MUELLER, 2000; AMORIM NETO, REICH, 2000; AMORIM, COX and MCCUBBINS, 2003; PEREIRA, POWEL and RENNÓ, 2005; MÜLLER, 2005; FIGUEIREDO, 2008). A segunda vem mostrando que, desde os anos 2000, as Comissões assumiram um papel bastante ativo e, por isso, merecem ser analisadas mais detidamente (e.g. SANTOS, 2002b; SANTOS, 2008; ALMEIDA, 2015, 2018, 2019; VIEIRA, 2005; ROCHA e COSTA, 2012; PACHECO, 2014; TESTA, 2017; RESENDE, 2019). Mas, o que mais chama a atenção em seus achados é que, ao que parece, essa nova dinâmica não se traduz em problemas de governabilidade.

Nosso objetivo neste capítulo é analisar a relação entre governabilidade e Comissões Legislativas, tendo em conta os fundamentos teóricos dessas duas gerações de estudos. Intentamos mostrar que a percepção das Comissões como um obstáculo à governabilidade resulta da influência das abordagens positivas sobre o Congresso norte-americano no estudo da relação entre Executivo e Legislativo no Brasil. Em especial, está associada às premissas do modelo distributivista que, em alguma medida, estão presentes no modelo partidário. Procuramos mostrar, ainda, que os achados da segunda geração abrem espaço para o desenvolvimento de uma terceira geração de estudos legislativos. A meta, agora, seria explicar a coexistência de um sistema de Comissões ativo com governabilidade. O quebra-cabeças para ser resolvido consiste no enfrentamento da contradição entre os dados recentes e os modelos explicativos utilizados pela primeira geração – e que ainda orientam os estudos da segunda. Se a finalidade é analisar a dinâmica e a lógica das Comissões de maneira mais aprofundada, talvez seja necessário buscar inovações, tanto nos métodos como nas teorias.

1 Não identificamos essas gerações com grupos etários, mas com o tipo de problema enfrentado pelos pesquisadores. Por isso, alguns que fizeram parte da primeira geração também estão na segunda. Do mesmo modo, duas gerações de estudos coexistem e se diferenciam sobretudo pelo problema que privilegiam na análise e pelo foco principal – a dinâmica do Plenário ou das Comissões. Optamos por não nomear diretamente tais pesquisadores, mas apenas demarcar os problemas e seus objetos de análise.

Para encaminhar essa discussão, nossa exposição está organizada do seguinte modo. Inicialmente, mostramos como o debate sobre as relações entre Executivo e Legislativo no Brasil está vinculado a duas agendas de investigação. Uma delas tem como preocupação a detecção do desenho constitucional mais adequado às novas democracias. Seu propósito primordial é identificar o arranjo institucional mais eficiente para a obtenção de governabilidade – ou seja, que possa garantir uma relação cooperativa entre Executivo e Legislativo. A segunda compreende os estudos sobre o Legislativo norte-americano e a aplicação dos seus modelos para explicar o caso brasileiro. Na interface dessas duas agendas de investigação encontramos as bases da concepção de que Comissões Legislativas atuantes dificultam a governabilidade. Depois, como já mencionado, analisamos as duas gerações de estudos legislativos, tendo como eixo a relação entre Comissões e governabilidade. Então, indicamos a oportunidade para inovações teóricas e metodológicas numa terceira geração de estudos sobre o tema.

1. Desenho constitucional e governabilidade

1.1. Presidencialismo, presidencialismos e multipartidarismo

“As constituições,” disse Sartori (1996, p. 9), “[assim] como as máquinas, são mecanismos que (...) provavelmente não funcionarão como se deseja se não utilizarem os ‘motores’ de Bentham, ou seja, punições e recompensas.” Para os analistas de política comparada (cf. SHUGART and CAREY, 1992), era justamente este o desafio enfrentado pelos países que iniciavam seu processo de transição no contexto da terceira onda democrática: desenhar constituições que evitassem retrocessos autoritários e que favorecessem a consolidação do novo regime. Para isso, era necessário dotar o arranjo institucional de mecanismos de incentivo à cooperação entre Executivo e Legislativo, em prol da governabilidade e, por consequência, da estabilidade política.

Com tal perspectiva, o desenho constitucional e a governabilidade tornaram-se dois temas centrais na agenda de pesquisas da área. A preocupação primordial dos especialistas era identificar as consequências positivas e negativas de cada escolha institucional para o funcionamento das novas democracias (LIJPHART, 1991). Nesse contexto, dois componentes constitucionais ganharam destaque – o sistema de go-

verno² e o sistema eleitoral-partidário³. De acordo com os especialistas, as combinações de fórmulas de representação com os sistemas presidencialista e parlamentarista de governo podem incentivar relações mais cooperativas ou mais conflituosas entre os Poderes Executivo e Legislativo (SHUGART and CAREY, 1992; MAINWARING, 1993, 1999); podem exercer maior ou menor pressão da sociedade sobre o sistema político (HUNTINGTON, 1968; GOODIN, 1996); podem influenciar o conteúdo das políticas públicas (HAGGARD and McCUBBINS, 2001) e, portanto, exercem efeitos diretos sobre a governabilidade. Conforme a escolha constitucional, a qualidade da democracia pode ficar comprometida e a sua sustentabilidade no longo prazo é incerta (SHUGART and CAREY, 1992; MAINWARING, 1999).

Nesse debate, Juan Linz foi pioneiro ao propor que a consolidação democrática dependia do sistema de governo. Mais especificamente, o autor defendeu que o parlamentarismo era capaz de assegurar maior longevidade à democracia. Isso porque, de acordo com ele, sua arquitetura institucional evita os perigos inerentes ao presidencialismo, mais sujeito a crises políticas insuperáveis (LINZ, 1990, 1994)⁴. No presidencialismo, diferentemente do parlamentarismo, Legislativo e Executivo possuem legitimidades independentes, são Poderes de fato separados e sem responsabilidades mútuas. Assim, presidentes assumem seus cargos sem a necessidade de contar com o apoio majoritário do Legislativo e, por isso, há um conflito latente entre os Poderes. Esse quadro se agrava, segundo Linz, com o dispositivo institucional que estabelece mandatos fixos para os presidentes. Assim, situações de impopularidade ou de grave crise de governo não encontrariam soluções institucionais, tais como o instituto da moção de desconfiança, próprio do parlamentarismo. Em outras palavras, com mandatos fixos e legitimidade que deriva diretamente das urnas, os presidentes estariam

2 Alguns dos principais estudos dessa componente da estrutura constitucional são: Lijphart (1991, 1992), Shugart and Carey (1992), Stepan and Skach (1993), Linz (1990, 1994), Linz and Valenzuela (1994), Shugart and Mainwaring (1997).

3 De acordo com Sartori (1996, p. 9-10), “os sistemas eleitorais podem não estar incluídos formalmente no texto constitucional, mas representam de fato uma parte essencial do funcionamento dos sistemas políticos. Não só constituem o instrumento mais manipulativo da política, como também modelam o sistema partidário e afetam o espectro da representação”. O estudo e a demonstração de tais efeitos fazem parte de uma longa tradição de pesquisa na Ciência Política, por exemplo: Duverger (1951), Rae (1971), Riker (1982), Grofman and Lijphart (1986), Cox and Shugart (1996), Cox (1997).

4 Antes da publicação de seu influente texto de comparação do presidencialismo com o parlamentarismo, visando à defesa deste último (LINZ, 1994), já havia se tornado bastante conhecido e objeto de debate o manuscrito “Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference?”, escrito em meados dos anos de 1980 e que estimulou a futura agenda de pesquisas sobre o tema a partir dos anos de 1990 (cf. MAINWARING and SHUGART, 1997).

sujeitos a recorrentes conflitos com o Congresso e, conforme o caso, o próprio sistema democrático estaria propenso à instabilidade e possível colapso⁵.

A despeito do alerta de Linz e dos impactos de suas proposições no debate especializado, as novas democracias latino-americanas adotaram desenhos constitucionais presidencialistas. O estudo comparado desses países, entretanto, propiciou a fundamentação empírica para objeções críticas aos argumentos de Linz (SARTORI, 1993; SHUGART and MAINWARING, 1997; MAINWARING, 1993, 1999; CHEIBUB, 2007), e, o que é mais relevante, a descoberta de que o sistema de governo presidencialista apresenta variações que produzem impactos relevantes em seu desempenho (SHUGART and CAREY, 1992; MAINWARING and SHUGART, 1997). Ademais, descobriu-se que a performance do presidencialismo não depende de outros componentes do desenho constitucional, nomeadamente as regras eleitorais e o sistema partidário (JONES, 1995; MAINWARING, 1999). Em suma, no lugar de presidencialismo, há presidencialismos; ao invés de efeitos isolados do presidencialismo sobre a governabilidade, existem, na verdade, efeitos interativos associados ao sistema eleitoral-partidário.

Com relação à variedade do sistema presidencialista, os analistas destacaram a relevância de se considerar a extensão dos poderes atribuídos ao Executivo, inclusive legislativos (cf. SHUGART and CAREY, 1992). Além da forma e do escopo do poder de veto, os presidentes, muitas vezes, podem interferir no processo legislativo por meios extraordinários, como a edição de decretos – no caso brasileiro, as Medidas Provisórias (Art. 62, CF)⁶ que, inclusive, já foram discutidas nessa obra. Ainda, os presidentes podem ter iniciativa na proposição de leis; em alguns casos, possuem o monopólio dessas iniciativas, como em matérias orçamentárias (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999, 2005, 2008). Os presidentes podem, enfim, dispor de diversos recursos de poder para atrair o apoio dos partidos no Legislativo, tais como cargos e verbas. Consequentemente, em função das bases institucionais de cada Constituição, há alguns presidencialismos que são mais e outros que são menos vulneráveis a crises de governabilidade (SHUGART and MAINWARING, 1997; CHEIBUB, PRZEWORSKI and SAIEGH, 2004; CHEIBUB, 2007).

Quanto aos efeitos do sistema eleitoral-partidário vis-à-vis o sistema de governo presidencialista, alguns analistas chamaram a atenção para o fato de que o proble-

5 Linz indica, ainda, dois outros problemas estruturais do presidencialismo – sua lógica de jogo de soma-zero em virtude da competição majoritária para o cargo, em que “o vencedor fica com tudo”, e, também, o estilo um tanto autoritário da política presidencial, uma vez que seu senso de representante da maioria pode resultar em baixa tolerância com as oposições e as minorias.

6 Carey and Shugart (1998) fizeram uma extensa discussão do uso de decretos pelos Executivos em diversos países.

ma da governabilidade se agrava à medida que aumentam os atores com poder de veto no Parlamento (TSEBELIS, 1999). Ou seja, sistemas partidários fragmentados seriam mais inclinados a incentivar uma relação conflituosa entre o Presidente e os partidos no Congresso. A representação proporcional, tendente ao multipartidarismo (DUVERGER, 1951), responderia pela elevação da fragmentação legislativa que, por sua vez, dificultaria a formação e a sustentação de coalizões de governos coesas (MAINWARING, 1993, 1999). Seria possível, portanto, conceber uma hierarquia das combinações mais desejáveis de sistema partidário com sistema de governo, tendo-se como meta a governabilidade e a estabilidade institucional⁷.

No caso de regras eleitorais que estimulam campanhas personalistas, centradas no candidato, a governabilidade presidencial seria prejudicada de duas maneiras (JONES, 1995; AMES, 1995a, 1995b, 1999, 2001; SAMUELS, 2003). Por um lado, os políticos seriam compelidos a estabelecer uma relação clientelista com suas bases eleitorais. Em sistemas majoritários uninominais, esse vínculo decorreria da proximidade física dos candidatos e futuros representantes com seus pequenos distritos. Em sistemas proporcionais com listas partidárias abertas ao voto pessoal, como no caso do Brasil, essa conexão seria necessária porque a oferta de bens seletivos paroquiais é o que diferencia o candidato de seus concorrentes, até mesmo os do próprio partido. Por outro lado, o comportamento parlamentar teria como motivação básica a aprovação de projetos do tipo *pork barrel*⁸ – ou seja, particularistas –, pois esse perfil de política asseguraria sua reeleição. Nessa situação, os parlamentares seriam individualistas e, por extensão, avessos às diretrizes partidárias. Indisciplinados, esses deputados podem ser um obstáculo à agenda presidencial no Congresso.

1.2. Sistema eleitoral e organização legislativa

Sob a influência dos estudos legislativos norte-americanos, a literatura de política comparada sobre as novas democracias foi ainda mais longe em suas inferências

7 Nas palavras de Mainwaring (1993, p. 200), “o presidencialismo multipartidário é mais propenso a produzir impasses imobilizadores na relação Executivo/Legislativo do que sistemas parlamentaristas e sistemas presidencialistas bipartidários”. Portanto, haveria a seguinte hierarquia: (1º) sistemas parlamentaristas bipartidários, (2º) sistemas parlamentaristas multipartidários, (3º) sistemas presidencialistas bipartidários e (4º) sistemas presidencialistas multipartidários. Neste último caso, à medida que a fragmentação do multipartidarismo se eleva, sua combinação com o presidencialismo torna-se cada vez mais “explosiva”. Isso significa que também há diferentes formas de multipartidarismo.

8 O termo *pork barrel* descreve a política paroquialista, ou seja, o comportamento parlamentar orientado à busca de recursos governamentais para aplicação em políticas bastante localizadas, de pequenos municípios, bairros ou distritos eleitorais. Ela corresponde à relação clientelista entre o parlamentar e sua base eleitoral.

acerca da relação entre o sistema eleitoral – que foi tratado especificamente em outro capítulo deste livro – e os obstáculos à cooperação entre Executivo e Legislativo. De acordo com suas premissas teóricas, o comportamento individualista dos parlamentares não é apenas uma ação racional estimulada pelo sistema eleitoral personalista – majoritários uninominais e proporcionais de voto pessoal –, mas também pela conexão entre essa modalidade de escrutínio e a forma de organização dos trabalhos legislativos (cf. LIMONGI, 1994)⁹.

Logicamente, o Parlamento pode se organizar de modo centralizado ou descentralizado, de acordo com o grau e a extensão do poder atribuído às Comissões legislativas. Para a literatura especializada, quando a divisão do trabalho congressional se baseia em Comissões com elevado nível de autonomia e a incumbência de aprovar ou rejeitar projetos de lei, forma-se um sistema de Comissões fortes cuja contrapartida é a existência de partidos fracos e a baixa produção legislativa do Plenário. Ao contrário, quando os partidos são fortes, as comissões são fracas e a instância mais ativa é o Plenário (cf. SANTOS, 2002b, 2003)¹⁰. Sendo assim, há uma relação entre a estrutura institucional que estabelece o modo de funcionamento do processo legislativo e a governabilidade em regimes presidencialistas. Em legislativos descentralizados, que atribuem às Comissões amplos poderes, a disciplina dos parlamentares é reduzida; logo, os partidos terão baixa coesão nas votações, gerando incertezas quanto à capacidade de o Presidente aprovar seus projetos. A governabilidade, por consequência, é maior em contextos de alta disciplina parlamentar, assegurada pelo poder de agenda das lideranças partidárias no processo legislativo.

Com base nas premissas da teoria da escolha racional, desenvolveram-se três abordagens focadas nesse tipo de relação¹¹. A abordagem distributivista confere centralidade às Comissões como trampolim para a reeleição dos parlamentares, cujo comportamento individualista é estimulado pelo sistema eleitoral de voto pessoal que recompensa aqueles que satisfazem os interesses paroquialistas de seus distritos eleitorais (MAYHEW, 1974; SHEPSLE, 1986; SHEPSLE and WEINGAST, 1987). As Comissões, portanto, são um mercado de trocas clientelistas entre os deputados e suas bases, pois é mais fácil negociar e aprovar projetos particularistas nas Comissões do que no Plenário. Em razão disso, as Comissões são tidas como uma instância de veto

9 Essa lógica é enfatizada especialmente por Mayhew (1974), mas já era latente no modelo econômica da democracia de Downs (1957).

10 A literatura não é muito clara sobre o que devemos entender por partidos fortes e fracos, sendo válido o mesmo para Plenários e Comissões. Podemos depreender desse debate, contudo, que essas categorias se aplicam conforme o grau de protagonismo no processo legislativo.

11 Limongi (1994) e Shepsle and Weingast (1994) fizeram revisões didáticas e introdutórias dessas abordagens. Santos (2008) fez uma análise de sua aplicação nos estudos legislativos brasileiros.

às preferências do Plenário ou, ainda, uma instância alternativa para a aprovação de projetos que discrepam da posição majoritária.

A abordagem informacional, por sua vez, dá centralidade às Comissões, só que as percebe como espaço de produção de informações qualificadas para o processo legislativo (KREHBIEL, 1991, 1992, 1993, 1998). Nesse caso, a especialização dos parlamentares, seja porque possuem formação técnica na área temática ou porque permanecem muito tempo nas Comissões, adquirindo assim experiência nos assuntos relativos às respectivas áreas, é tomada com um fator crucial em seus modelos explicativos – aqui, senioridade e expertise são essenciais. Nessa perspectiva, as Comissões são instâncias auxiliares do Plenário, uma vez que cumprem as funções de qualificação dos projetos e do suprimento de informações especializadas para o processo decisório.

Já a abordagem partidária entende o processo legislativo como uma ação coletiva que tem que superar os paradoxos das decisões individuais quando agregadas numa vontade majoritária. Nessa perspectiva, a superação do individualismo latente de atores racionais-instrumentais se dá pela coordenação partidária, a cargo das suas lideranças (COX and McCUBBINS, 1993, 2004). Assim, nem as Comissões e nem os parlamentares individualmente são centrais, mas sim os partidos, responsáveis pela coordenação da ação coletiva necessária às decisões no Legislativo. Nesse caso, aceita-se a posição de que as Comissões são o locus do *pork barrel* e do *log-rolling*¹², e que, devido a isso, elas estão em conflito com os interesses universalistas dos partidos e do Plenário. Assim, os líderes partidários e os arranjos institucionais centralizados entram em cena para superar os problemas da ação coletiva, o que resulta em políticas de teor mais abrangente.

Essas abordagens condicionaram as investigações sobre esse fenômeno no Brasil. Com a finalidade de demonstrar que o comportamento parlamentar é condizente com o modelo explicativo, os pesquisadores se concentraram na identificação de qual instância da arena legislativa realmente é a mais poderosa – o sistema de Comissões ou o Plenário. Nesse sentido, os analistas foram estimulados a investigar o conteúdo das políticas visando a aferir se o predomínio de uma instância ou de outra implicava em maior ou menor parvoqualismo, em maior ou menor disciplina

12 *Log-rolling* faz referência à troca de favores entre membros do Legislativo para a aprovação de projetos de seus interesses. Consiste em votar a favor do projeto de interesse de um colega para que ele faça o mesmo em retribuição. Ou seja, trata-se da promoção mútua de agendas políticas e, portanto, contém uma componente personalista. Na política brasileira, seria o equivalente ao “toma-lá-dá-cá” entre parlamentares.

parlamentar, em maior ou menor especialização¹³. Em alguma medida, também há posições valorativas que dão suporte às abordagens e suas conclusões – os “distributivistas” e os “partidários” percebem as Comissões como o espaço das políticas particularistas, em detrimento das políticas mais universalistas, representadas pelos partidos e as decisões no Plenário; os “informativos” têm uma visão menos negativa das Comissões, pois vislumbram nessa instância a possibilidade de aprimoramento dos projetos e de qualificação do processo decisório no Plenário; não obstante permaneçam cautelosos em relação a possíveis desvios paroquialistas que possam resultar da autonomia excessiva das Comissões.

De fato, as Comissões podem se tornar bastante autônomas em relação ao Plenário e se converter na instância de maior produção legislativa (MÉNY and KNEPP, 1993; MATTSON and STRØM, 1995; STRØM, 1998). Sua evolução, a começar como um órgão originalmente auxiliar e de apoio técnico ao trabalho legislativo, resultou na aquisição de funções decisórias. Por isso, desde então, suspeitou-se que esse desenvolvimento pudesse fazer emergir uma dualidade de poderes dentro do Legislativo e, conseqüentemente, entre parlamentares individuais e legendas partidárias.

Como tais suposições foram aplicadas ao caso brasileiro? O atual desenho constitucional articulou o sistema eleitoral de lista aberta com um sistema de Comissões Legislativas. Portanto, às Comissões foi atribuído o poder de substituir o Plenário na deliberação sobre os Projetos de Lei, de acordo com as especificações dos Regimentos Internos da Câmara e do Senado¹⁴. Ao procurar dar maior rapidez e eficiência ao processo legislativo, os legisladores estabeleceram uma organização formalmente descentralizada para os trabalhos do Congresso. Em princípio, esse arranjo estimularia a fragmentação do legislativo, o paroquialismo parlamentar, a indisciplina partidária e a baixa governabilidade.

13 No caso das Comissões, seu poder seria representado pela senioridade e pela expertise de seus componentes, bem como pelo teor das políticas aprovadas. No caso do Plenário, seu poder seria indicado pela força dos partidos no que se refere à imposição de disciplina às suas bancadas nas votações nominais e pelo teor mais generalista dos projetos aprovados. Por isso tornou-se relevante o estudo da composição das Comissões e do conteúdo dos Projetos, assim como dos instrumentos institucionais que produzem maior ou menor descentralização do processo legislativo.

14 A constituição de 1988 deu um poder significativo para as Comissões, de modo que estas podem: (I) discutir e votar projeto de lei que dispensar, na forma do regimento, a competência do Plenário, salvo se houver recurso de um décimo dos membros da Casa; (II) realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil; (III) convocar Ministros de Estado para prestar informações sobre assuntos inerentes a suas atribuições; (IV) receber petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas; (V) solicitar depoimento de qualquer autoridade ou cidadão e (VI) apreciar programas de obras, planos nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento e sobre eles emitir parecer (Art. 58, § 2º, CF).

Por isso, os comparativistas ficaram alarmados quando da escolha constitucional feita pelos legisladores brasileiros em 1988. Considerou-se que, em linhas gerais, reproduzíamos aspectos do desenho constitucional de 1946 que, em alguma medida, foram responsáveis pela crise de governo cuja evolução levou à ruptura democrática de 1964. Para os analistas da época, tal escolha era imprudente principalmente porque o país deveria enfrentar uma dupla e difícil transição nos anos 1990, combinando a liberalização política com a liberalização econômica – reformas administrativas, da economia e do aparelho de Estado estavam na ordem do dia.

Com efeito, se reformas polêmicas em contextos ditatoriais já representam um empreendimento árduo, o que dizer sobre realizá-las em ambiente democrático, no qual as oposições podem atuar como atores de veto? E mais, como promover reformas estruturais com um desenho constitucional que cria diversas instâncias para o uso institucional desse veto? A suspeita mais ou menos generalizada era de que o modelo político adotado no Brasil não seria capaz de prover o Executivo dos instrumentos e do apoio necessários para implementar a sua agenda reformista. A governabilidade parecia, então, um objetivo inalcançável porque o arranjo institucional brasileiro colocava o Presidente em rota de colisão com o Congresso. Mais do que isso, o próprio Congresso abrigaria uma tensão entre o Plenário e as suas Comissões.

2. Processo legislativo e governabilidade

2.1. O presidencialismo de coalizão

No mesmo ano da promulgação da atual Constituição, Sérgio Abranches publicaria um artigo que daria rótulo ao modelo de governação brasileiro: presidencialismo de coalizão¹⁵. Menos pessimista do que os analistas da época, Abranches (1988) apontou para algo que tinha sido despercebido pelos estudos comparados das novas democracias – governos presidencialistas, assim como os parlamentaristas, formam coalizões partidárias legislativas para governar. O ponto em comum que leva as duas formas de governo a buscar coalizões é precisamente o número de partidos – no caso de sistemas multipartidários, as democracias parlamentaristas têm incentivos institucionais para a formação de governos de coalizão e, nas presidencialistas, em-

15 Limongi (2006) se dedicou a debater criticamente a concepção de presidencialismo de coalizão. Recentemente, Freitas (2016) fez uma análise inovadora desse modelo de governação e o próprio Abranches (2018) revisitou o conceito para aplicá-lo de maneira mais ampla à história institucional republicana brasileira.

bora essa automaticidade não seja necessária, uma vez que não há indução institucional para a composição de maioria parlamentar, essa é a melhor estratégia para a obtenção de governabilidade.

De maneira genérica, a governabilidade deve ser entendida como as condições de exercício do poder político pelo governo, envolvendo sua capacidade de aprovar e de executar efetivamente as políticas públicas e a legislação. Portanto, relaciona-se diretamente com a necessidade de o Estado contar com uma burocracia eficiente, dando-lhe capacidade administrativa, e com recursos financeiros suficientes para executar as políticas públicas. Também tem relação direta com a capacidade de o governo conseguir cooperação entre os poderes Executivo e Legislativo, indispensável para aprovar seus projetos no Parlamento. Pode-se dizer, então, que a governabilidade tem três dimensões: a administrativa, a financeira e a política. Ocorre que a capacidade administrativa e financeira dos governos depende, em boa medida, da governabilidade política, ou seja, da sua capacidade de aprovar matérias de seu interesse no Legislativo. Daí ser imperiosa a formação de coalizões.

Por esse prisma, a formação de coalizões majoritárias parecia ser a solução para a superação dos problemas inerentes à divisão efetiva dos Poderes Executivo e Legislativo do presidencialismo, assim como para a resolução do problema da fragmentação parlamentar do multipartidarismo, como ocorria no caso brasileiro¹⁶. Essa nova perspectiva estimulou os pesquisadores a buscar respostas para as seguintes perguntas: afinal, as coalizões do presidencialismo brasileiro asseguram ou não a governabilidade? As relações entre Executivo e Legislativo são propensas à instabilidade? O processo legislativo é favorável à agenda do Presidente?

Esses foram os temas centrais da primeira geração dos estudos legislativos brasileiros. Esses pesquisadores não tiveram que lidar apenas com o problema da dicotomia presidencialismo-parlamentarismo e sua relação com o sistema partidário, como foi o caso de Abranches (1988); eles tiveram que lidar também com as teorias positivas sobre o processo legislativo e sua aplicação ao caso brasileiro, cuja “combinação explosiva”, aos olhos dos brasilianistas, abrangia a descentralização dos trabalhos legislativos (MAINWARING, 1999; AMES, 2001). Isso significa que o modelo brasileiro era mais “explosivo” do que o norte-americano porque, além de ser presidencialista, de adotar um sistema eleitoral orientado ao voto pessoal e um

16 Abranches (1988) também alertou para a necessidade de superação do que ele chamou de “dilema institucional brasileiro”: de uma parte, o presidencialismo e o multipartidarismo são a expressão mais adequada da heterogeneidade e da tradição histórica do país, e por isso é um arranjo que deve ser mantido; de outra parte, essa combinação, de fato, é mais propensa a problemas de governabilidade e crises institucionais.

sistema de Comissões Permanentes, possuía um sistema partidário excessivamente fragmentado.

2.2. As comissões e as três gerações de estudos legislativos

Consideramos que houve duas gerações de estudos legislativos brasileiros. Uma que praticamente fundou a área de pesquisa a partir de meados dos anos de 1990; outra que se desenvolveu a partir dos anos 2000 e vem ganhando espaço nos últimos anos. A primeira estava focada na explicação da disciplina partidária pela demonstração do “esvaziamento” das Comissões e da preponderância do Executivo; a segunda vem se dedicando à identificação e análise da mudança do padrão da produção legislativa que vigorou até 2002, mais ou menos - mudança esta que provocou uma inversão em relação ao período anterior. Agora, o processo parlamentar caracteriza-se pelo crescente protagonismo das Comissões e pelo intenso ativismo dos legisladores. Consideramos, ainda, que se abre um espaço para o surgimento de uma terceira geração de estudos, cuja meta será buscar explicações alternativas para essa modificação e investigar mais a fundo as Comissões.

2.2.1. A primeira geração

Como mencionado anteriormente, a primeira geração de estudos legislativos teve como tarefa travar um debate com a literatura sobre os regimes presidencialistas multipartidários e o processo legislativo baseado no sistema de Comissões. O desafio era encontrar evidências de que, a despeito do desenho constitucional fragmentador e da descentralização formal dos trabalhos parlamentares, o Presidencialismo de Coalizão era sustentável e apto a assegurar tanto a governabilidade como a realização de políticas mais generalistas. Essa literatura reuniu dados que comprovavam que os presidentes formavam coalizões majoritárias, os parlamentares votavam disciplinadamente de acordo com as orientações de seus partidos e que a governabilidade era elevada (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999; ALMEIDA e MOYA, 1997; AMORIM NETO, 2001; AMORIM NETO, COX and MCCUBBINS, 2003)¹⁷.

Como explicar esse padrão discrepante das expectativas anteriores? Como explicar que um desenho constitucional semelhante ao de 1946 incentivava uma relação mais cooperativa entre Executivo e Legislativo do que a que foi observada naquele período?

¹⁷ Seus dados diziam respeito, fundamentalmente, ao governo Fernando Henrique Cardoso e às votações nominais na Câmara dos Deputados daquela época. Não obstante, suas conclusões foram peremptórias e, a julgar pelos dados recentes, estavam corretas no diagnóstico de época, mas eram falhas nas generalizações. A dinâmica legislativa estava ainda em seus anos iniciais sob as regras da nova arquitetura institucional da atual democracia, o que demandava cautela em relação a inferências conclusivas.

Como explicar, ainda, que o sistema de Comissões, em conjunção com um sistema eleitoral centrado no candidato, não resultava em indisciplina partidária, predomínio de políticas particularistas e alta produtividade por parte das Comissões?¹⁸

Para lidar com tais questões, os pesquisadores investiram num debate teórico em duas frentes. Na primeira, apontaram para diferenças institucionais relevantes, até então não consideradas, entre os modelos constitucionais de 1946 e 1988 (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1996, 1999, 2001; SANTOS, 1997, 2002, 2003); além disso, destacaram a necessidade de se considerar as regras internas do processo legislativo como variáveis explicativas do comportamento parlamentar (Figueiredo e Limongi, 1999). Na segunda frente, procuraram mostrar que essas variáveis constitucionais e regimentais anulavam os efeitos descentralizadores tanto do sistema eleitoral como do sistema de Comissões (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1996, 1999, 2001; PEREIRA e MUELLER, 2000; SANTOS, 2003, 2006; FIGUEIREDO, 2008).

No caso das mudanças constitucionais, os autores apontaram os poderes legislativos atribuídos ao Presidente, com destaque para a possibilidade de editar Medidas Provisórias (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999; REICH, 2000; AMORIM NETO, COX and McCUBBINS, 2003; PEREIRA, POWEL and RENNÓ, 2005), além de iniciar legislação e ter o monopólio legislativo sobre algumas temáticas, como a proposta orçamentária (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2000; 2002, 2005; PEREIRA e MUELLER, 2000). Isso impacta diretamente sua capacidade de formar e manter o apoio coeso das coalizões no Parlamento, uma vez que o Executivo dispõe de recursos atrativos para o estabelecimento de uma força gravitacional governista (PERES, 2014). Mais do que isso, o Presidente não só dispõe de cargos e verbas que funcionam como moedas de troca por apoio parlamentar, mas também oferece a possibilidade de negociação de uma agenda política compartilhada (FREITAS, 2016a, 2016b).

A disciplina partidária, portanto, corresponde à estratégia de relação dos parlamentares com o Executivo, a fim de fortalecer sua posição nas barganhas com o Presidente. Os parlamentares delegam às lideranças partidárias o poder de coordenação centralizada do comportamento coletivo visando à coesão nas votações (SANTOS, 2002a, 2002b). Isso justifica a centralização do processo legislativo, cuja racionalização resultou no encaminhamento de voto pelas lideranças (SANTOS, 2002a) e na formação do colégio de líderes, facilitando inclusive o uso dos pedidos de urgência

18 Peres e Carvalho (2012) discutem de maneira crítica e mais ampla o enfrentamento dessas questões pelos estudos legislativos brasileiros, indicando a necessidade da inclusão de outras arenas institucionais em suas análises, como as organizações partidárias e o Judiciário.

regimentais (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999)¹⁹. Com essa delegação de poderes, as lideranças também controlam, de certa forma, as Comissões, pois indicam para aquelas que consideram as mais estratégicas os membros mais leais às posições partidárias (MÜLLER, 2005). Em síntese, a disciplina partidária está relacionada com a centralização do processo decisório (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1995, 1995b), e isso se deve às mudanças institucionais introduzidas na Constituição atual em relação à de 1946 e às inovações do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (LIMONGI e FIGUEIREDO, 1993; FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999; SANTOS, 1997b, 2002a)²⁰.

Com relação às regras internas do processo legislativo, os pesquisadores apontaram os fatores que caracterizam essa centralização dos trabalhos legislativos nas lideranças partidárias e, conseqüentemente, reduzem a efetividade das Comissões. Entre os principais, destacam-se: (a) o colégio de líderes, (b) os pedidos de urgência, (c) a composição das Comissões, (d) os recursos contra suas decisões e (e) as Medidas Provisórias. Principalmente os pedidos de urgência regimentais e as Medidas Provisórias alteraram o processo legislativo ordinário com elevada frequência, inibindo o ativismo das Comissões (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999; DINIZ, 1999; PEREIRA e MUELLER, 2000).

Em decorrência disso, “a possibilidade de apreciação em decisão conclusiva, saudada por muitos com um mecanismo que fortaleceria o sistema de Comissões (...) teve efeito diminuto sobre a tramitação de projetos. (...) Cristalizou-se um formato organizacional que privilegia a atuação em Plenário em detrimento do trabalho realizado nas Comissões” (DINIZ, 1999, p. 77). Isso acontece porque “os líderes partidários, em função de uma série de prerrogativas regimentais (...), controlam o fluxo dos trabalhos parlamentares. (...) A ação dos líderes conduz o curso dos trabalhos legislativos para o Plenário, que assim se constitui o principal locus decisório. Do ponto de vista organizacional, as Comissões e as forças centrífugas e descentralizadoras contidas nesse princípio organizacional são neutralizadas pela ação dos partidos e seus líderes” (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999, pp. 28-29).

Desse modo, a explicação focou no choque entre dois incentivos institucionais opositivos. Por um lado, incentivos centrífugos advindos do sistema eleitoral e do sistema de Comissões; por outro lado, incentivos centrípetos oriundos do poder de agenda do Presidente e dos líderes partidários. Nesse confronto, prevaleceram os

19 Santos (2002a) chama isso de presidencialismo de coalizão racionalizado, um processo de transferência de poderes decisórios ao Executivo desde 1964, e que teve sua continuidade na atual Constituição, incentivando a coordenação dos deputados em partidos parlamentares.

20 Para mais detalhes sobre o histórico das Comissões legislativas brasileiras, recomendamos consultar Brusco (2006) e Pacheco e Ricci (2017).

poderes legislativos do Presidente e as forças centralizadoras do Legislativo (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999; PEREIRA e MUELLER, 2000; SANTOS e ALMEIDA, 2008). Nas palavras de Figueiredo e Limongi (1999, pp. 22, 31, 38, 45):

O padrão organizacional brasileiro é bastante diferente do norte-americano. Os trabalhos legislativos no Brasil são altamente centralizados e se encontram ancorados na ação dos partidos. (...) Os líderes partidários dispõem de mecanismos que lhes permitem neutralizar o impacto de estratégias individualistas dos parlamentares. A apresentação de projetos e emendas é a principal arma dos parlamentares para fazer valer seus interesses particulares. Porém, os projetos ditados pela lógica eleitoral individualista raramente atingem o Plenário. (...) Projetos e emendas ditados exclusivamente por interesses eleitorais, particularistas e imediatistas raramente saem das gavetas das Comissões. [Portanto,] “(...) o processo legislativo (...) converge quase exclusivamente para o Plenário, em detrimento do trabalho das Comissões.

Como pode ser percebido, apesar de se contraporem à explicação distributivista, os autores aceitaram a premissa de que as Comissões são uma instância propícia ao personalismo e à indisciplina partidária. Então, deram destaque para a relação entre governabilidade e preponderância do Executivo e consideraram que a irrelevância das Comissões era um indicativo do controle partidário sobre o processo decisório. Nesse sentido, a relação entre Comissões e governabilidade é negativa – quanto menor o protagonismo das Comissões, maior o protagonismo dos partidos, maior a disciplina parlamentar, maior a taxa de governabilidade. Diante desse quadro, estudar as Comissões de maneira mais aprofundada parecia menos relevante do que estudar o que ocorre no Plenário, onde predomina a pauta do Executivo. Conforme observou Santos (2002b, p. 193), ao analisar criticamente essa perspectiva, “(...) a explicação da força dos partidos em Plenário tem como corolário a reduzida força das Comissões permanentes enquanto instância relevante do processo legislativo brasileiro”.

Enquanto poucos estudos foram dedicados à análise mais aprofundada das Comissões²¹, consideradas instâncias incumbidas apenas dos arquivamentos (BERNARDES, 1996; PESSANHA, 1997; FIGUEIREDO e LIMONGI, 1995, 1996), algumas pesquisas procuraram ajustar os modelos distributivista e informacional ao caso brasileiro. Como a aplicação pura do modelo distributivista não encontrou corroboração nos dados e nem na estrutura institucional (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999; LEMOS, 2001; AMORIM NETO e SANTOS, 2002; RICCI, 2003), o desafio era manter a tese de que os

21 Dentre as exceções, destacam-se, por exemplo, algumas pesquisas que procuraram mostrar a relevância de algumas Comissões, como a Comissão e Constituição e Justiça, da Câmara dos Deputados, e as Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania e de Assuntos Econômicos, do Senado (RIBEIRAL, 1998; LEMOS, 2006).

parlamentares são paroquialistas mesmo num contexto em que as Comissões não são uma instância decisória relevante (PEREIRA e MUELLER, 2000; SANTOS, 2003), embora isso parecesse um tanto contraditório (MÜLLER, 2005). Ou, então, averiguar se, sem as mesmas atribuições das Comissões legislativas norte-americanas, as Comissões brasileiras funcionariam como uma instância informacional auxiliar do Plenário (PEREIRA e MUELLER, 2000; SANTOS, 2003; SANTOS e ALMEIDA, 2011), mas com reduzidas margens para as políticas particularistas (PEREIRA e MUELLER, 2000, 2005; RICCI e LEMOS, 2004; SANTOS e ALMEIDA, 2011).

2.2.2. Segunda e terceira gerações

A segunda geração de estudos legislativos desenvolveu-se gradualmente a partir do início dos anos 2000 e ganhou maior volume nos últimos anos (SANTOS, 2002b; SANTOS, 2008; ALMEIDA, 2015, 2018, 2019; VIEIRA, 2005; ROCHA e COSTA, 2012; PACHECO, 2014; TESTA, 2017; RESENDE, 2019). Seu foco de análise está voltado prioritariamente para a identificação do nível e da natureza da mutação que vem ocorrendo no processo legislativo desde 2002 e, mais claramente, 2006. Almeida (2015, p. 45-48) destacou em detalhes essa reconfiguração:

Ocorreram importantes mudanças no processo legislativo federal, especialmente no que diz respeito às iniciativas de Lei do Executivo. Diminuíram-se a edição de Medidas Provisórias e o uso do regime de urgência na tramitação de projetos de Lei, permitindo, assim, que o sistema de Comissões permanentes do Congresso passasse a exercer papel mais ativo. Além disso, a agenda legislativa, antes dominada por iniciativas do Executivo, passou a incluir quantidade muito maior de proposições de origem parlamentar. (...) a agenda legislativa tornou-se mais aberta e descentralizada, deixando de ser dominada pelo Executivo, e o timing de quantidade crescente de decisões legislativas passou a ser definido pelas várias Comissões Permanentes, e não mais pelo Executivo, via MP e urgência constitucional, e pelas lideranças partidárias, via urgência regimental e controle de pauta do Plenário.

Apesar das diferenças do tipo de dado mobilizado e de seu tratamento nas análises, as pesquisas recentes indicam, portanto, a emergência do seguinte padrão: aumento expressivo das decisões por poder conclusivo das Comissões na Câmara dos Deputados, drástica redução no uso de MPs e elevação acentuada das matérias oriundas do próprio Poder Legislativo (ALMEIDA, 2015, 2018, 2019; VIEIRA, 2005; ROCHA e COSTA, 2012; TESTA, 2017; RESENDE, 2019). Sem dúvida, “essas mudanças são indicativas de inédito e intrigante protagonismo legislativo do Congresso e, mais especificamente, dos sistemas de Comissões das suas Casas. O fenômeno, contudo, não encontra explicação satisfatória na literatura” (ALMEIDA, 2019, 1º parágrafo).

Em linhas gerais, podemos dizer que os estudos legislativos da segunda geração detectaram uma “anomalia empírica” estrutural nos modelos explicativos vigentes. A teoria sobre a preponderância do Executivo não conseguiu explicar a inversão do processo legislativo, uma vez que o sistema eleitoral, os poderes legislativos do Presidente e o controle da agenda parlamentar pelas lideranças partidárias não sofreram alterações. Mesmo o aumento das tensões dentro da base governista (PEREIRA, BERTHOLINI e RAILE, 2016) não parece responder pela expressividade da alteração no padrão da produção legislativa. O que, então, explicaria essa mudança de padrão? Mais do que isso, se a literatura da primeira geração estava correta em afirmar que a disciplina partidária dependia da centralização do processo legislativo, o protagonismo das Comissões poderia representar uma ameaça à governabilidade?

Em princípio, a disciplina partidária, assim como a governabilidade, não parece ter sido afetada por essa inversão na produção legislativa. Enquanto isso, algumas hipóteses que lidam diretamente com essa questão começam a ser testadas. Por exemplo, testam-se os possíveis efeitos de alterações institucionais em relação às Medidas Provisórias e seu impacto no trancamento da pauta do Plenário, os efeitos da mudança do conteúdo da agenda legislativa, da ativação de instrumentos institucionais até então pouco utilizados e, ainda, da mudança nas preferências dos legisladores em resposta a alterações no ambiente eleitoral.

Todavia, ainda estamos distantes de resultados conclusivos, especialmente porque há um descompasso teórico a ser equacionado. Na verdade, é este o desafio a ser enfrentado pela terceira geração de estudos legislativos brasileiros: resolver as anomalias empíricas dos modelos analíticos convencionais mediante alguma fundamentação teórica consistente o bastante para explicar tanto o padrão de produção legislativa anterior como o que surgiu nos últimos anos. A resolução desse “*puzzle*” talvez demande bem mais do que ajustes nas teorias usuais e testes robustos com dados mais apurados; talvez sejam necessários estudos mais aprofundados e até mesmo qualitativos; talvez seja necessário buscar outras teorias que possibilitem a observação das Comissões por ângulos diferentes, com novas perguntas e outros problemas de pesquisa (cf. CORRÊA, 2017). Essa agenda pode ter um vasto campo de investigação a ser explorado.

Conclusão

Nossa discussão teve a intenção de trazer as seguintes contribuições para o debate. Em primeiro lugar, procuramos dar destaque para a relação entre Comissões e governabilidade, mostrando seus nexos teóricos na interface das análises comparadas sobre o presidencialismo multipartidário com as abordagens positivas tradicionais do Legislativo. No âmbito desse debate, a abordagem distributivista sedimentou uma visão negativa acerca das Comissões, em alguma medida partilhada pela abordagem partidária, qual seja, a de que Comissões ativas podem ser um obstáculo à governabilidade, pois estimulam o paroquialismo e a indisciplina partidária. Em segundo lugar, identificamos o desenvolvimento de duas gerações de estudos legislativos brasileiros, com base nos problemas de investigação.

A primeira geração formou-se a partir do embate teórico e empírico com as análises comparadas do presidencialismo multipartidário, por um lado, e, por outro, com a abordagem distributivista do processo legislativo. Seus achados contradisseram as expectativas dessas duas correntes de estudo, mostrando que o presidencialismo de coalizão dispõe de instrumentos constitucionais e regimentais que promovem a centralização do processo decisório, resultando em disciplina parlamentar, controle do Legislativo pelas lideranças partidárias, predomínio do Plenário em relação às Comissões e, por fim, governabilidade elevada. O processo de governo, então, seria mais bem explicado pela abordagem partidária e, em alguma medida, pela abordagem informacional. Contudo, esses achados indicavam que as Comissões não eram relevantes e isso desestimulou agendas de pesquisas amplas sobre essa instância legislativa.

Identificamos, também, uma segunda geração de estudos, que toma como objeto central justamente as Comissões, e que se preocupou com a detecção da mudança do padrão de produção legislativa em favor do protagonismo dos legisladores e das próprias Comissões. Por fim, sugerimos que essa descoberta cria a oportunidade para a emergência de uma terceira geração de estudos legislativos, que terá que lidar com o problema da coexistência de governabilidade com Comissões efetivas e um Legislativo preponderante.

Sugerimos que o quebra-cabeças a ser montado tem dois caminhos possíveis. O primeiro é tentar encaixar as peças dessa figura aparentemente contraditória sem abrir mão dos modelos explicativos convencionais. O segundo é recorrer a inovações metodológicas e teóricas. Consideramos que os modelos explicativos tradicio-

nais trouxeram e ainda podem trazer vários contributos à agenda de pesquisas, mas, por partilharem das premissas da teoria da escolha racional, focam de maneira exclusiva nas decisões e lançam mão de métodos exclusivamente quantitativos e formais. Entretanto, há aspectos do processo legislativo – que, afinal, é um processo – que talvez possam ser iluminados com instrumentos qualitativos e outras perspectivas teóricas. Por isso, o segundo caminho parece ser interessante. O primeiro passo para segui-lo é identificar quais métodos e teorias utilizar. Essa deve ser a primeira parte para a renovação dessa agenda de pesquisas.

Bibliografia

ABRANCHES, S. H. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados**, 31 (1), p. 5-34, 1988.

ABRANCHES. **Presidencialismo de Coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro**. São Paulo, Companhia das Letras, 2018.

ALMEIDA, A. Processo Legislativo: Mudanças Recentes e Desafios, Boletim de Análise Político-Institucional, IPEA, 2015.

_____. Governo Presidencial Condicionado: Delegação e Participação Legislativa na Câmara dos Deputados. Rio de Janeiro, IESP-UERJ, Tese de Doutorado, 2018.

_____. Do Plenário às Comissões: Mudança Institucional na Câmara dos Deputados, In: PERLIN, G. e SANTOS, M. (Orgs.), **O Presidencialismo de Coalizão em Movimento**. Brasília: Edições da Câmara, no prelo, 2019.

ALMEIDA, M. H. T. e MOYA, M. (1997). Reforma Negociada: O Congresso e a Política de Privatização., **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, 12/34, p. 119-132, 1997.

AMES, B. Electoral Rules, Constituency Pressures, and Pork Barrel: Bases of Voting in the Brazilian Congress. **The Journal of Politics**, 57/02, p. 324-343, 1995a.

_____. Electoral Strategy Under Open-List Proportional Representation. **American Journal of Political Science**, 39/02, p. 406-433, 1995b.

_____. The Deadlock of Democracy in Brazil: Interests, Identities, and Institutions in Comparative Politics. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2001.

AMORIM NETO, O. Gabinetes Presidenciais, Ciclos Eleitorais e Disciplina Legislativa no Brasil. **Dados**, 43/03, 2000.

AMORIM NETO, O.; COX, G. and McCUBBINS, M. Agenda Power in Brazil's Câmara dos Deputados. **World Politics**, 55, p. 550-578, 2003.

AMORIM NETO, O. e SANTOS, F. A Produção Legislativa do Congresso: Entre a Paróquia e a Nação. In: VIANNA, L. W. (Org.). **A Democracia e os Três Poderes no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.

_____. O Segredo Ineficiente Revisto: O que Propõem e o que Aprovam os Deputados Brasileiros. **Dados**, 46/04, p. 661-698, 2003.

AMORIM NETO, O. e TAFNER, P. Governos de Coalizão e Mecanismos de Alarme de Incêndio no Controle Legislativo das Medidas Provisórias. **Dados**, 45/01, p. 05-38, 2002.

BERNARDES, F. Democracia Concentrada: Estrutura do Processo Decisório na Câmara dos Deputados. Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, IUPERJ, Rio de Janeiro, 1996.

BRUSCO, D. **Histórico das Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados (1823-2004)**. Brasília, Centro de Documentação e Informação, Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, 2006.

CAREY, J. and SHUGART, M. **Executive Decree Authority**. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

CHEIBUB, J. A. **Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

CHEIBUB, J. A.; PRZWORSKI, A. and SAIEGH. Government Coalitions and Legislative Success Under Parliamentarism and Presidentialism. **British Journal of Political Science**, 34/3, p. 565-587, 2004.

CORRÊA, C. (2017). Sociologia das Tomadas de Posição no Legislativo Brasileiro: Uma Análise sobre Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados (2004-2015). Tese de Doutorado, Departamento de Sociologia, Faculdade de Letras, Universidade do Porto. Porto, Portugal.

COX, G. **Making Votes Count**. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

COX, G. and McCUBBINS. **Legislative Leviathan: Party Government in the House**. Irvine: UCLA Press, 1997.

_____. The Agenda Setting. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

COX, G. and SHUGART, M. (1996). Strategic Voting Under Proportional Representation. **Jornal of Law, Economics and Organization**, 12/02, p. 299-324.

DINIZ, S. Processo Legislativo e Sistema de Comissões. **Revista do Legislativo**, 26, p. 60-78, 1999.

DOWNS, A. **An Economic Theory of Democracy**. New York: Harper, 1957.

DUVERGER, M. **Les Partis Politiques**. Paris: PUF, 1951.

FIGUEIREDO, A. e LIMONGI, F. Mudança Constitucional, Desempenho do Legislativo e Consolidação Institucional. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, 29, p. 175-200, 1995a.

_____. Partidos Políticos na Câmara dos Deputados. **Dados**, 38/03, p. 497-524, 1995b.

_____. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. São Paulo, FGV, 1999.

_____. Presidential Power, Legislative Organization, and Party Behavior in Brazil. **Comparative Politics**, 32/02, p. 151-170, 2000.

_____. Incentivos Eleitorais, Partidos e Política Orçamentária. **Dados**, 45/02, p. 303-344, 2002.

_____. Processo Orçamentário e Comportamento Legislativo: Emendas Individuais, Apoio ao Executivo e Programas de Governo. **Dados**, 48/4, p. 737-776, 2005.

..... Instituições Políticas e Governabilidade: Desempenho do Governo e Apoio Legislativo na Democracia. In: MELO, C. e SÁEZ, M. (Orgs.), **A Democracia Brasileira: Balanço e Perspectivas para o Século 21**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

..... **Política orçamentária no presidencialismo de coalizão**. Rio de Janeiro: FGV/Fapesp, 2008.

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

..... Unboxing the Active role of the Legislative Power in Brazil. **Brazilian Political Science Review**, 10/02, 2016b.

GOODIN, R. (Ed.) **The Theory of Institutional Design**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

GROFMAN, B. and LIJPHART, A. (Eds.). **Electoral Laws and their Political Consequences**. New York: Agathon Press, 1986.

HAGGARD, S. and MCCUBBINS, M. **Presidents, Parliaments, and Policy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

HUNTINGTON, S. **Political Order in Changing Societies**. New Haven: Yale University Press, 1968.

JONES, M. **Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies**. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1995.

KREHBIEL, K. **Information and Legislative Organization**. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1991.

..... **Information and Legislative Organization**. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1992.

..... Where's the Party? **British Journal of Political Science**, 23, p. 235-266, 1993.

..... **Pivotal Politics: A Theory of US Lawmaking**. Chicago: University of Chicago Press, 1998.

LEMOS, L. O Congresso Brasileiro e a Distribuição de Benefícios sociais no Período 1988-1994: Uma Análise Distributivista. **Dados**, 44/03, p. 561-605, 2001.

LEMOS, L. El Sistema de Comisiones en el Senado Brasileño: Jierarquía y Concentración de Poderes en la Década de 1990. **América Latina Hoy**, 43, p. 155-182, 2006.

LIJPHART, A.. Constitutional Choices for New Democracies. **Journal of Democracy**, 2, p. 72-84, 1991.

..... **Parliamentary versus Presidential Government**. Oxford: Oxford University Press, 1992.

LIJPHART, A. and WAISMAN, C. (Eds.). **Institutional Design in New Democracies: Eastern Europe and Latin America**. New York: Westview Press, 1996.

LIMONGI, F. O Novo Institucionalismo e os Estudos Legislativos. A Literatura Norte-americana Recente. **Boletim Informativo Bibliográfico**, 37, p. 3-38, 1994.

LIMONGI, F. A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. **Novos estudos CEBRAP**, (76), p. 17-41, 2006.

LIMONGI, F. e FIGUEIREDO, A. Congresso Nacional: Organização, Processo Legislativo e Produção Legal. **Cadernos de Pesquisa Cebrap**, 5, 1996.

LINZ, J. The Perils of Presidentialism. **Journal of Democracy**, 1, p. 51-69, 1990.

_____. Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference?. In: LINZ, J. and VALENZUELA, A. **The Failure of Presidential Democracy**, Vol. I. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1994.

LINZ, J. and VALENZUELA, A. **The Failure of Presidential Democracy, Vol. I-II**, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1994.

MAYHEW, D.. **Congress: The Electoral Connection**. New Haven: Yale University Press, 1974.

MAINWARING, S.. Democracia presidencialista multipartidária: o caso do Brasil. **Lua Nova**, (28/29), p. 21-74, 1993.

_____. **Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization: The Case of Brazil**. Stanford, Stanford University Press, 1999.

MAINWARING, S. and SHUGART, M. S. Juan Linz, Presidentialism, and Democracy: A Critical Appraisal. **Comparative Politics**, 29/04, p. 447-471, 1997.

MATTSON, I and STRØM, K. Parliamentary Committees. In: DÖRING, H. (Ed.). **Parliaments and Majority Rule in Western Europe**. Mannheim: Campus, 1995.

MEIRELES, F. Composição das Comissões Legislativas no Brasil: Problemas Analítico-Metodológicos. **Agenda Política**, 02/02, p. 39-53, 2014.

MÉNY, Y. and KNAPP, A. **Government and Politics in Western Europe Britain, France, Italy, Germany**. Oxford: Oxford University Press, 1993.

MÜLLER, G.. Comissões e partidos políticos na Câmara dos Deputados: um estudo sobre os padrões partidários de recrutamento para as comissões permanentes. **Dados**, 48, p. 371-394, 2005.

PACHECO, L.. O Procedimento de Feitura das Leis por Comissões Parlamentares, Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-Graduação em Direito, Rio de Janeiro, Pontifícia Universidade Católica, 2014.

PACHECO, L. e RICCI, P. **Normas Regimentais da Câmara dos Deputados: Do Império aos dias de hoje**. Brasília: Edições Câmara, 2017.

PEREIRA, C. e MUELLER, B. Uma Teoria da Preponderância do Poder Executivo: O Sistema de Comissões no Legislativo Brasileiro. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, 15 (43), p. 45-67, 2000.

_____. Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: As Relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento. **Dados**, 45/02, p. 265-301, 2002.

_____. Partidos Fracos na Arena Eleitoral e Partidos Fortes na Arena Legislativa: A Conexão Eleitoral no Brasil", **Dados**, 46/04, p. 735-771, 2003.

PEREIRA, C.; POWER, T. and RENNÓ. Under what Conditions do Presidents Resort to Decree Power? Theory and Evidence from the Brazilian case. **The Journal of Politics**, 67/01, p. 178-200, 2005.

_____. Agenda Power, Executive Decree Authority, and Mixed Results of Reform in the Brazilian Congress. **Legislative Studies Quarterly**, 33/01, p. 05-33, 2008.

- PEREIRA, C.; BERTHOLINI, F. e RAILE, E. All the President's Men and Women: Coalition Management Strategies and Governing Costs in a Multiparty **Presidency**. **Presidential Studies Quarterly**, 46/03, 2016.
- PERES, P. O Governismo na Política Brasileira; In: DANTAS, H.; TOLEDO, J. e TEIXEIRA, M. A. (Orgs.). **Análise Política e Jornalismo de Dados**. São Paulo: FGV, 2014.
- PERES, P. e CARVALHO, E.. Religando as arenas institucionais: uma proposta de abordagens multidimensionais nos estudos legislativos. **Revista de Sociologia e Política**, 20 (43), p. 81-106, 2012.
- PESSANHA, C.. A Delegação Legislativa no Brasil: O Decreto-Lei e a Medida Provisória (1965-1998). In: WAIZBORT, L. (Org.), **A Ousadia Crítica: Ensaios para Gabriel Cohn**. Londrina: Editora UEL, 1997.
- RAE, D. (1971). **The Political Consequences of Electoral Laws**. New Haven: Yale University Press, 1971.
- REICH, G.. Executive Decree Authority in Brazil: How Reactive Legislators Influence Policy. **Legislative Studies Quarterly**, 33/01, p. 05-31, 2002.
- RESENDE, C.. Interesses Organizados nas Comissões Parlamentares: Percepções de Grupos de Interesse e Assesores Parlamentares. In: PERLIN, G. e SANTOS, M. (Orgs.), **O Presidencialismo de Coalizão em Movimento**. Brasília: Edições da Câmara, no prelo, 2019.
- RIBEIRAL, T.. Comissão de Constituição e Justiça: Uma Ilha de Institucionalização no Congresso Nacional. **Revista do Legislativo – ALMG**, out-dez, p. 66-82, 1998.
- RICCI, P.. O Conteúdo da Produção Legislativa Brasileira: Leis Nacionais ou Políticas Paroquiais?. **Dados**, 46/04, p. 699-734, 2003.
- RICCI, P. e Lemos, L.. Produção legislativa e preferências eleitorais na Comissão de Agricultura e Política Rural da Câmara dos Deputados”, **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, 19 (55), p. 107-129, 2004.
- RIKER, W.. **Liberalism against Populism**. Calif.: W. H. Freeman, 1982.
- Rocha, M. e Costa, A.. Percepções dos Deputados Estaduais sobre o Sistema de Comissões das Assembleias Estaduais Brasileiras. **Opinião Pública**, 18/02, p. 278-308, 2012.
- SAMUELS, D.. **Ambition, Federalism, and Legislative Politics in Brazil**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- SANTOS, C.. O Poder Conclusivo das Comissões da Câmara dos Deputados na 52ª Legislatura. **E-Legis**, 01/02, p. 37-40, 2008.
- SANTOS, F.. Patronagem e Poder de Agenda na Política Brasileira. **Dados**, vol. 40 (3), p. 465-492, 1997.
- _____. Partidos e Comissões no Presidencialismo de Coalizão, **Dados**, 45 (2), 237-264, 2002a.
- _____. Partidos Políticos e Comissões Permanentes na Câmara dos Deputados: de 1995 a 1998. **Revista Uruguaya de Ciência Política**, 13, 188-209, 2002b.
- SANTOS, F.. O Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2003.
- SANTOS, F. e ALMEIDA, A.. Teoria Informacional e Seleção de Relatores na Câmara dos Deputados. **Dados**, 48/04, p. 693-735, 2005.
- _____. **Fundamentos Informacionais do Presidencialismo de Coalizão**. Curitiba: Editora Appris, 2011.

SANTOS, M.. Teorias e Métodos nos Estudos sobre o Legislativo Brasileiro: Uma Revisão da Literatura. **BIB**, 66/02, p. 65-90, 2008.

SARTORI, G.. Nem Presidencialismo, Nem Parlamentarismo. **Novos Estudos Cebrap**, 35, p. 3-14, 1993.

----- **Engenharia Constitucional: Como Mudam as Constituições**. Brasília: UnB, 1996.

SHEPSLE, K.. The Positive Theory of Legislative Institutions: An enrichment of Social Choice and Spatial Models. **Public Choice**, 50, p. 135-179, 1986.

SHEPSLE, K. and WEINGAST, B.. The Institutional Foundation of Committee Power. **American Political Science Review**, 81, p. 85-104, 1987.

----- Positive Theories of Congressional Institutions. **Legislative Studies Quarterly**, 19/02, p. 149-179, 1994.

SHUGART, M. and CAREY, J.. **Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

SHUGART, M. and MAINWARING, S. (Eds.). **Presidentialism and democracy in Latin America**. Cambridge, Cambridge University Press, 1997.

STEPAN, A. and SKACH, C.. Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation: Parliamentarianism versus Presidentialism. **World Politics**, Princeton, v. 46, n. 1, p. 1-22, 1993.

STRØM, K.. Parliamentary Committees in European Democracies. **The Journal of Legislative Studies**, 04/01, p. 21-59, 1998.

TESTA, G.. Poder Conclusivo, Comissões Especiais e Permanentes: Uso Estratégico do Processo Legislativo, São Paulo, Vº Seminário da Pós-Graduação do DCP USP, 2017.

TSEBELIS, G.. **Veto Players: How Political Institutions Work**. Princeton: Princeton University Press, 2002.

VIEIRA, F.. O Poder de Apreciação Conclusiva das Comissões da Câmara dos Deputados: Uma Avaliação. Monografia de Especialização, Programa de Pós-Graduação em Gestão Legislativa, Brasília, UnB, 2005.

WEINGAST, B. and MARSHAL, W.. The Industrial Organization of Congress: Or, why Legislatures, like firms, are not Organized as Markets. **Journal of Political Economy**, 96/01, p. 132-163, 1988.

5 Governabilidade, Accountability e Instituições Informais

Graziela Guiotti Testa Bruce

Introdução

As reviravoltas na sociedade e na política brasileira que deram seu primeiro sinal nas jornadas de junho de 2013 e que culminaram no processo de impeachment da presidente Dilma Rousseff trouxeram de volta ao debate público a questão da governabilidade no Brasil. Como presidentes podem construir apoio no Congresso quando as regras formais incentivam a multiplicação de atores com poderes de veto? Os debates acerca do tema levaram em conta instituições formais e as estratégias a partir delas. A literatura, no entanto, nunca levou em conta as diferenças entre instituições formais e informais. É sobre esse ponto que vamos tratar nesse capítulo. Presidencialismos podem gerar situações institucionalmente instáveis quando o presidente eleito integra um partido diverso da maioria do Congresso. Federalismos conferem muitos poderes aos governantes regionais e dificultam a formação de maiorias. O sistema proporcional de lista aberta e o multipartidarismo dificultam ainda mais a possibilidade de formação de maiorias para que o presidente aprove sua agenda no Legislativo. Diante dos incentivos formais, a pergunta que deveria ser feita é: como é possível que presidentes governem diante desse quadro? (ABRANCHES, 1988; AMES, 1995; LINZ, 1994; MAINWARING, 1993).

A resposta está num conjunto de relações principal-agente¹ que resolve tanto os problemas de ação coletiva quanto a multiplicação dos atores com poder de veto e que passa por um instituto que é central para que não ocorra paralisia decisória: os partidos políticos. Uma vez que os partidos centralizam as atividades legislativas e coordenam os recursos recebidos pelo fundo partidário, eles importam tanto na arena legislativa quanto na arena eleitoral, ainda que os incentivos do sistema proporcional de lista aberta sejam no sentido de estimular a competição intrapartidária.

Para responder essa pergunta, nossa proposta é revisitar a literatura e propor uma classificação para as instituições informais de acordo com sua capacidade de responder às demandas colocadas pela democracia representativa. Analisaremos então cinco instituições informais centrais à construção da governabilidade a partir da possibilidade de accountability. Nosso objetivo é propor uma nova classificação e apontar os flancos na literatura, bem como os caminhos para responder às perguntas empíricas que brutalmente desafiam a literatura a partir de 2013, passando pelo impeachment e desembocando nas eleições de 2018. Afinal, o que perdemos ao analisar instituições formais e informais como se fossem uma coisa só?

Instituições informais e governabilidade

Parlamentares votam de acordo com a indicação de seus líderes na Câmara dos Deputados (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999; NICOLAU, 1999; SANTOS, 1997). Quase sempre. Se votam assim porque a legenda já pressupõe uma proximidade ideológica ou se o fazem por obediência às lideranças, não é possível afirmar categoricamente. Para nossos fins isso tampouco importa. Líderes partidários indicam membros de comissão e apontam os presidentes delas, indicam relatorias, coordenam alocação de recursos interna para assessorias etc.

O outro elemento chave para responder à difícil pergunta da governabilidade é a centralização da agenda legislativa no chefe do Executivo (SANTOS, 2003). Presidentes gozam de prerrogativas de iniciativa e de inclusão de itens em pauta, indicam e demitem ministros de Estado, decidem como serão alocados os recursos num contexto de orçamento autorizativo.

¹ A relação principal-agente é definida na literatura como uma relação entre duas partes na qual uma delas (o principal) gostaria que a outra parte (o agente) agisse de uma certa maneira ou possui algum atributo que é do interesse do principal. Nessa relação, há assimetria informacional, isto é, o principal não consegue observar como o agente age. Um exemplo claro dessa relação é o eleitor (principal) que delega decisões a seu parlamentar eleito (agente). Nesse caso, o eleitor não consegue acompanhar o tempo todo como age o eleito.

Os partidos, no entanto, perderam espaço em outras arenas. Em campos temáticos específicos, os partidos passam a perder espaço para as frentes e bancadas na coordenação da rede de atores interessados nas questões (ARAÚJO et al, 2014). Nas movimentações sociais, pela primeira vez os partidos não são os responsáveis pela mobilização e coordenação das grandes manifestações de 2013 (TATAGIBA, 2014). Como resultado das eleições de 2018, o Senado Federal teve a maior taxa de renovação desde a redemocratização, e na Câmara um partido anteriormente irrelevante passa a ocupar o segundo maior número de cadeiras advindas dos resultados diretos das urnas. O que está acontecendo?

Nosso argumento é que todas as interpretações do funcionamento do Presidencialismo de Coalizão até hoje levaram em conta somente instituições e estratégias, sem preocupação com o grau de formalidade destas instituições. A diferença fundamental entre instituições formais e informais é a previsibilidade quanto à mudança. Assim, sabemos que para mudar uma lei é necessário um determinado processo legislativo que tem prazos e quóruns pré-definidos. Instituições informais não gozam dessa previsibilidade.

Aqui ressaltamos que quando falamos de instituições informais não estamos tratando de atividades ilegais, mas de normas que são obedecidas igualmente por diferentes atores a despeito de não estarem escritas. Assim, diferente do comportamento estratégico que pode variar tanto quanto variam os atores, há uma frequência e constância na forma como os atores obedecem às instituições informais.

Se não há uma previsibilidade quanto a como se pode mudar uma instituição informal, acreditamos que do ponto de vista normativo é preciso que as instituições informais estejam sujeitas à mesma transparência que as instituições formais. É preciso também que os eleitores sejam capazes de punir ou premiar os governantes. Aqui entendemos que há dois elementos-chave para explicar o presidencialismo de coalizão: a relação entre o presidente da República e as lideranças partidárias, e a relação entre as lideranças partidárias e seus respectivos parlamentares. Sabemos que o presidente indica para ministros membros dos partidos políticos que compõem sua base governista e, em troca, os líderes partidários se comprometem a aprovar a agenda executiva, isto é, a votar com o partido do presidente no Congresso.

Os parlamentares, por sua vez, votam de acordo com seus líderes para, em troca, serem considerados na alocação de recursos que os últimos têm disponíveis. Sabemos que os líderes partidários gozam de prerrogativas não legislativas tais quais a alocação do fundo partidário, mas para os fins desse trabalho e somente por uma questão

de foco, nos deteremos nos recursos legislativos. Líderes indicam membros e presidentes de comissões permanentes e temporárias, que por sua vez indicam relatores; líderes apontam a pauta do Plenário, líderes coordenam a estrutura de assessoria partidária, tão cara aos parlamentares – especialmente em primeiro mandato.

Representação e *accountability*

Um primeiro elemento que cabe observar é o da dicotomia entre a representação enquanto substituição ou relacionamento. Conforme pontua Young (2006), a ideia da representação como substituição parte da noção de que o representante deveria fazer as vezes dos representados, agir em nome deles baseado numa forte relação de identidade. Essa noção assume como iguais dois aspectos que não se confundem: só porque o representante *fala* por seus representados, não significa que *fale* como eles falariam, como se os substituísse na sua ausência.

A dificuldade em assumir a premissa da identidade entre representante e representados está em que um mesmo indivíduo pode pertencer a diferentes grupos de acordo com as diferentes identidades que assume dentro do todo social – mulher, pobre, trabalhador, deficiente, consumidor. Ocorre que o representante terá um eleitorado abrangente e altamente diversificado no que diz respeito aos seus interesses, experiências, crenças, formações.

Uma forma melhor de se entender a representação política seria, portanto, através do processo de relacionamento entre representante e representado. Mais do que isso, a partir do momento que se assume que entre representante e representados há uma diferença – uma separação inevitável –, o sentido da representação passa a repousar fundamentalmente nesse relacionamento diferenciado entre atores plurais.

Em outras palavras, se é natural que ocorra um afastamento entre o eleito e seus eleitores, é preciso que seja construída alguma forma de conexão entre eles. A maneira como se processa essa conexão, assim como a sua força e profundidade, poderá ser entendida de diferentes maneiras, que nos leva a uma segunda dicotomia na teoria de representação: a representação como delegação e a representação como relação fiduciária. A separação é feita por Pitkin (1969).

A primeira delas, representação enquanto delegação, em muito se assemelha àquela primeira noção de representação enquanto substituição: o papel do representante

seria o de levar ao parlamento um conjunto de posições pré-definidas por seu eleitorado, as quais não poderia modificar quando em contato com outros representantes – algo parecido com o papel de um embaixador, que não tem poder de decisão, mas somente de negociação.

A segunda – relação fiduciária – entende que o representante, ao ser eleito, recebe de seu eleitorado a confiança para agir em seu nome – e em nome de toda a nação: os representantes não podem chegar ao parlamento com queixas prontas porque será por meio da deliberação – a razão de todos parlamentares – que se chegará ao consenso do bem comum, do que seria melhor para a nação como um todo.

Hanna Pitkin, assim como Young, irá argumentar que o problema que se coloca nessa categorização está em entender essas duas categorias como dois polos. Na verdade, as relações de delegação e fiduciária seriam elementos da representação: “a representação oscila entre momentos de autorização e prestação de contas” (YOUNG 2006, p. 151). Ao mesmo tempo em que os representantes estão, sim, autorizados a agir, os seus atos estarão sempre sujeitos à avaliação dos representados. Nesse ponto voltamos a queixa do paralelo anterior: é preciso estabelecer uma *conexão* eficaz entre eleitores e eleitos.

A partir desses dilemas – quais sejam: os representantes não são substitutos dos que representam, e não têm uma base eleitoral inequívoca da qual se entenda embaixador –, qual seria a representação democrática possível? Young (2006) irá entender que a conexão estabelecida entre representante e representados deve ser tal que aqueles não se preocupem em representar a individualidade destes, mas sim aspectos – de sua experiência de vida, de sua identidade, de suas crenças. A discussão giraria em torno de quais aspectos abarcariam uma representação política democrática. A autora sugere a existência de três: interesses, opiniões e perspectivas.

Interesses seriam aqueles meios para que os indivíduos – ou organizações – alcançassem os fins que almejam. A partir de uma visão do estado como sendo – entre outras coisas – um administrador de recursos escassos, seria papel dos grupos pressionarem para ver seus interesses atendidos.

A noção de opinião, ainda segundo a classificação de Young, guarda mais relação com princípios, valores, prioridades – juízos de valor acerca de como as coisas deveriam ser e as repercussões políticas desses juízos. Podem ser de ordem religiosa, baseada numa visão de mundo ou na história de certas práticas sociais. A representação de opinião é normalmente abarcada pelos partidos políticos, que se baseiam

em programas mais ligados a opiniões gerais do que a interesses específicos de determinado eleitorado.

O último aspecto classificado pela autora como objeto de representação é a perspectiva social. Atores mais próximos no campo social – que tiveram posições sociais estruturadas de forma similar – tenderiam a enxergar o mundo de maneira semelhante porque estariam sujeitos a um mesmo conjunto de questões, experiências e pressupostos frutos de experiências particulares relativas ao posicionamento social. Os três aspectos sugeridos seriam importantes para a representação na medida em que ao se sentir representado por parte dos indivíduos passa pelos três aspectos: quando entende que seu representante está zelando por seus interesses; que os princípios e valores que preza são zelados por ele e; que ao menos alguma das deliberações sobre políticas captam e expressam sua experiência social. A partir desses três conceitos, de interesse, opinião e perspectiva social, Pitkin (1969) irá criar duas categorias de representação: formalista e descritiva.

A representação formalista é aquela mais utilizada no âmbito da ciência política contemporânea. Segundo essa visão, o ponto mais importante que deve ser considerado na representação política é a relação entre representantes e representados, e os mecanismos que devem ser criados para que estes possam fiscalizar a atuação daqueles de maneira mais eficiente – principalmente a *accountability*. Ela não encerra a representação, mas é um critério mínimo. O ganho teórico do conceito de prestação de contas está em se levar em consideração a assimetria informacional entre o eleitor e o eleito, descritos numa relação entre principal e agente.

O modelo que descreve a relação entre principal e agente é tido como paradigma útil para análise da associação entre democracia e representação justamente por desconsiderar as motivações da ação: o elemento que diferencia o agente do principal é a assimetria informacional. As imagens do congressista egoísta e corrupto que governa somente em favor próprio e a do homem público que dedica sua vida para melhorar as condições do povo são diametralmente opostas, mas guardam um ponto em comum: ambos ambicionam a reeleição ou um cargo mais alto. Num mundo de informação perfeita, não importariam os objetivos do parlamentar.

Numa democracia direta perfeita todos seriam consultados e tomariam decisões sobre as questões públicas. A associação da representação à democracia coloca foco no instituto da representação e na construção institucional dos órgãos que irão processar as demandas. Por meio da *accountability*, os eleitores seriam capazes de punir ou recompensar seus representantes independentemente das intenções morais destes.

Se os eleitores não podem tomar todas as decisões que lhes dizem respeito, é preciso que sejam um contrapeso que limite a ação particularista dos representantes.

Em busca de um instrumental que permitisse a análise da relação entre eleitores e eleitos, e a construção de um conjunto institucional que gerasse incentivos para a ação não individualista por parte dos representantes, a ciência política e a economia política importam o arcabouço analítico do conjunto de modelos formais reunidos sob a alcunha de principal/agente.

Em democracias representativas, é possível enxergar os eleitores como principais em relação aos congressistas eleitos, que seriam os agentes (FEREJOHN, 1986). Não é possível que todos os eleitores apreciem cotidianamente todas as questões que se colocam para que sejam decididas num governo. Os eleitores delegam então a função de tomar decisões aos representantes que elegem. Estes, por sua vez, se comprometem a agir em nome daqueles e tomam todo o seu tempo para discutir e implementar políticas públicas.

Mas como resolver o problema da assimetria de informação entre principal e agente em democracias representativas? A assimetria de informação seria resolvida por meio da delegação e posterior fiscalização. Isto é, se os eleitores não podem a todo momento fazerem escolhas relacionadas às questões públicas, eles escolhem delegados para o fazerem em seu lugar. A democracia eleitoral permitiria que os agentes eleitos pelos principais recompensassem ou punissem seus representantes com a possibilidade da reeleição – ou quiçá da progressão na carreira política. As eleições seriam a resposta para encontrar o equilíbrio entre as intenções individualistas de maximização de benefícios de eleitores e representantes.

A informação não é perfeita e tampouco igualmente distribuída. Os partidos políticos seriam uma forma de reduzir a assimetria de informação dos agentes na hora da escolha do principal (LUIA e MCCUBBINS, 1998). Ainda que eu não saiba muito sobre o candidato X, posso presumir parte de sua plataforma política a partir de seu partido. Ainda que eu não saiba como votou meu representante em determinada questão que me é cara, é provável que eu saiba como se posiciona seu partido sobre a questão.

É provável que ao agradar seu partido, o congressista agrade também ao seu eleitorado, uma vez que em sistemas majoritários e proporcionais de lista aberta o eleitor escolhe tanto o partido quanto o candidato, e espera-se que haja consonância nas intenções de ambos. No entanto, nem sempre o representante se alinhará ao

partido. Isso porque há inúmeras questões a serem deliberadas e votadas durante uma legislatura, algumas das quais impossíveis de prever no momento eleitoral (PRZEWORSKI, 2003).

Tampouco todas as questões podem ser abarcadas no espectro político partidário. Assim, um representante do partido trabalhista que vem de um distrito que será negativamente impactado por uma política, por exemplo, de regulação de telecomunicações e que é apoiada por seu partido, pode escolher votar a política que seria mais benéfica a seu eleitorado ou acompanhar o voto de seu partido.

É mais fácil identificar a responsabilidade e punir ou recompensar chefes do executivo em presidencialismos do que membros de Casas legislativas.

Accountability individual e coletiva

O processo de tomada de decisão coletiva é mais complexo que o de tomada de decisão individual. Não se pode analisar da mesma forma a *accountability* do chefe do Executivo e de um deputado federal. Isso porque nenhum parlamentar individual pode reclamar o crédito pela aprovação de uma determinada política (CAREY, 2009). Assim, há duas visões conflitantes da *accountability* de entes políticos coletivos. É possível entender a *accountability* como individual ou coletiva.

Prezar pela relação direta entre o eleitor e o representante aprofundaria o sentimento de representatividade e a responsividade dos representantes (PERSSON et al, 2003). Por outro lado, a *accountability* coletiva focaria na representação coletivista por meio do partido e sua plataforma ideológica e de políticas públicas (POWELL E VANBERG, 2000). Carey (2009) aponta que a *accountability* individual é prejudicada quando as ações dos representantes não são conhecidas pelos eleitores, isto é, quando não há transparência. A *accountability* coletiva seria prejudicada quando os membros de um mesmo partido tivessem dificuldade em votar conjuntamente.

Se no “estado de natureza legislativo” (COX, 2006) todos os membros seriam absolutamente iguais em poder e atribuições, tendo tempo e capacidades irrestritas, cada um dos membros do parlamento teria poder de veto e as chances de impasse seriam altas. A bem entender essa era a organização dos parlamentos do século XIX, funcionando com regras altamente descentralizadas.

A forma como os legislativos resolveram esse problema foi construindo uma estrutura interna de funcionamento que confere aos partidos políticos poderes de atribuir cargos que distribuiriam a capacidade de estabelecer a agenda no processo legislativo. A extensão da atuação dos partidos e respectivos líderes, no entanto, não é igual entre países, e outros fatores como número de partidos, regras internas e disciplina partidária estabelecem diferenças entre os legislativos nacionais.

Cabe ainda observar que há uma tensão entre a *accountability* individual e a coletiva. O parlamentar precisa responder ao seu partido, mas precisa também responder ao seu eleitorado. Aqui se coloca um *trade-off*: exigir que os legisladores sigam a linha partidária ou permitir que eles tenham flexibilidade para responder aos interesses de seu eleitorado?

É ainda razoável supor que há outros atores além dos eleitores e dos líderes partidários que competem pela lealdade dos congressistas: grupos de lobby; financiadores de campanha; o Presidente da República; o chefe do Executivo estadual; enfim, todos os atores que podem influenciar na reeleição do principal.

Instituições informais e *accountability* no Brasil

Já foram empreendidos alguns esforços no sentido de classificar as instituições informais de acordo com diferentes categorias (HELMKE E LEVITSKY, 2006). Entendemos que há um ponto fundamental que ainda não foi trabalhado pela literatura: é preciso classificar as instituições informais a partir de sua transparência e da possibilidade de punir ou premiar os agentes. Assim, propomos uma classificação das instituições informais a partir da possibilidade de *accountability*.

Vamos nos deter nas cinco instituições informais mais importantes para a construção da governabilidade no presidencialismo de coalizão com foco nas duas relações principais/agentes que consideramos chave para a explicação da governabilidade: presidente/líderes e líderes/parlamentares. Por uma questão de clareza conceitual, não nos utilizaremos do termo “bancada” ao falar do grupo de parlamentares de um determinado partido, reservaremos o termo para falar de bancadas temáticas.

QUADRO 1 – Quadro Resumo – Accountability e Instituições

	Transparência	Accountability Individual	Accountability Coletiva
Partidos	Alta	Alguma	Alta
Frente	Alguma	Alguma	Alguma
Bancadas	Nenhuma	Nenhuma	Nenhuma
Definição da pauta do Plenário	Nenhuma	Nenhuma	Nenhuma
Apontamento presidentes comissões	Alguma	Alta	Alguma
Apontamento de ministros de Estado	Alta	Alta	Alta

Fonte: Elaboração Própria

Definição de pauta do plenário

A primeira instituição informal que trataremos é **a definição da pauta do plenário da Câmara dos Deputados**. Sabemos que uma das características do presidencialismo de coalizão é a centralização da agenda legislativa nas mãos do presidente da República. Nosso argumento é que o Plenário se tornou uma arena em que o Legislativo pode exercer seu poder de veto em relação ao próprio Legislativo. As questões conflituosas intra-legislativo, no entanto, são deslocadas para outro momento do processo legislativo, as comissões e a reunião de Líderes (TESTA, 2011).

O Presidente da Mesa tem a prerrogativa formal de definir a pauta do Plenário “ouvindo” os líderes partidários. Informalmente, a pauta tem sido definida na reunião de Líderes, que ocorre com alguma variação de frequência de acordo com o presidente da Mesa. Ainda que haja uma frequência nessas reuniões, o denominado Colégio de Líderes não tem qualquer prerrogativa formal, isto é, estrutura administrativa ou clareza na definição que a eles cabe o papel de definir a pauta.

Os deputados individuais podem, no entanto, solicitar que determinados itens sejam incluídos na pauta do Plenário. Cabe lembrar que a EC32/2001 tornou mais caro o tempo em Plenário, uma vez que todas as Medidas Provisórias passam a “trancar” a pauta do Plenário – exceto para Projetos de Emenda à Constituição – e deslocou muitos projetos para a arena das comissões, conforme exporemos mais adiante.

Quanto aos critérios classificatórios, não há qualquer possibilidade de saber o que acontece na reunião do Colégio de Líderes, que não é gravada e tampouco taquiografada. Cabe observar ainda que frequentemente a reunião sequer ocorre dentro do Congresso, mas na residência oficial do Presidente da Mesa, tornando impossível precisar sequer os participantes da reunião.

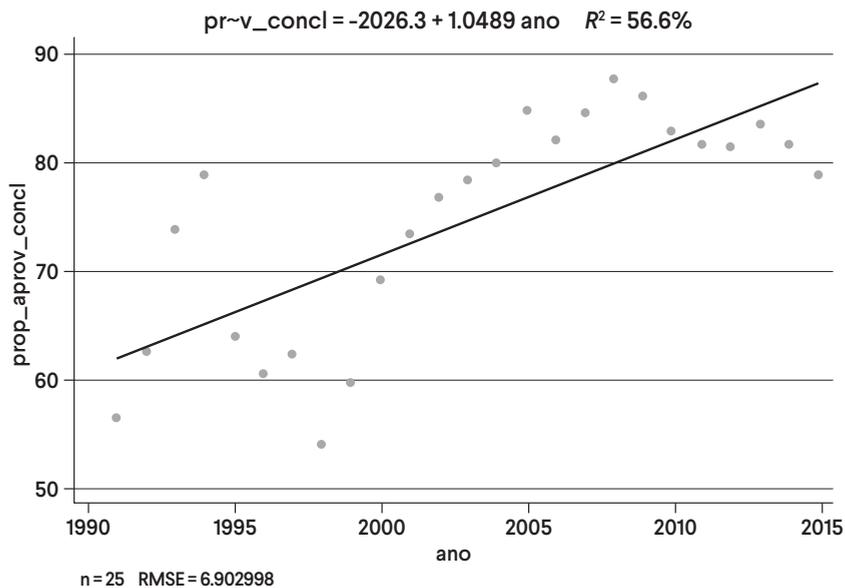
Uma vez que os parlamentares de um determinado partido não podem saber o que seu líder faz na reunião, também não é possível falar em *accountability* coletiva. Isto é, se um parlamentar quer incluir um item na pauta e tenta fazê-lo por meio de seu líder, ele precisará tomar a palavra do líder que pode ou não tentar incluir o item na reunião, e sempre poderá botar a culpa pelo fracasso nos demais membros do Colégio. Também não há que se falar em *accountability* individual, uma vez que o líder pode alegar para seus eleitores que tentou incluir o item, mas não conseguiu por causa dos demais membros do grupo. É, portanto, a instituição menos sujeita à *accountability* dentre as que tratamos.

Apontamento de presidentes de comissão

A segunda instituição informal é **o apontamento dos presidentes de comissão permanente pelas lideranças partidárias**. É interessante notar aqui que os parlamentares abrem mão de seus poderes formais de escolherem o presidente da comissão e o relegam ao líder. O apontamento dos presidentes acontece à revelia da instituição formal e não no vácuo da norma. A despeito de serem os únicos membros da comissão que não podem ser movidos por seus líderes, uma vez que são referendados por uma eleição de chapa única, os presidentes das comissões são, na média, ainda mais disciplinados que os demais membros dos partidos (TESTA, 2017).

A EC 32, no intuito de evitar que as Medidas Provisórias vigorassem sem serem deliberadas no Legislativo, teve como efeitos adversos o sobrestamento de pauta no Plenário e o aumento da participação do Executivo na agenda do Plenário. Pereira, Power e Rennó (2008) concluíram que o poder Executivo aumentou sua capacidade de influência na agenda legislativa a partir das reformas de 2001, tendo em vista o aumento na edição de Medidas Provisórias.

GRÁFICO 1 – Proposições aprovadas em tramitação conclusiva em relação ao total de aprovadas



Fonte: TESTA, 2017.

Os autores desconsideraram, no entanto, que o Plenário não é a única arena final de decisão da Casa. As comissões – permanentes e especiais – podem também ser instância final de deliberação. Se o Plenário passa a ocupar a maior parte de seu tempo debatendo e votando Medidas Provisórias, o processo legislativo se desloca e confere maior importância à arena das comissões e ao seu poder conclusivo. Desde 2002, então, o poder conclusivo ganha gradativamente espaço e se torna cada vez mais responsável por uma fatia maior do total de legislação aprovada na Casa, reduzindo a porção do Plenário. No Gráfico 1 é possível observar o crescimento do papel do poder conclusivo ao longo do tempo.

A despeito da pouca importância conferida às comissões permanentes pela literatura, sua importância na aprovação de legislação pela Câmara dos Deputados vem crescendo. A capacidade do líder apontar os membros e presidentes de comissões ajudou a explicar a importância deles na construção da governabilidade no Brasil. Regimentalmente, no entanto, o poder dos líderes se resume ao de apontar os membros. A regra informal dita que esses mesmos líderes escolhem o presidente da comissão, que realiza uma eleição de chapa única para legitimar o desígnio do líder.

Em entrevista, um parlamentar salientou que a eleição de chapa única impede os líderes de retirarem o presidente da comissão dele. O presidente da comissão, portanto, é o único membro que tem segurança de que irá continuar ali a despeito da vontade do líder de seu partido.

A respeito dos critérios classificatórios, existe alguma transparência. Isto é, o líder partidário pode ou não assumir a quem apontou, uma vez que as eleições continuam ocorrendo. A *accountability* individual é, no entanto, privilegiada em relação à coletiva, uma vez que o presidente da comissão perde sua prerrogativa de remover o parlamentar dela uma vez eleito. Diante dos incentivos institucionais formais seria esperado, portanto, que o presidente da comissão fosse o membro mais tendencioso à *accountability* individual, uma vez que é o único que não está sujeito a ser removido da comissão pelo líder a qualquer instante.

O presidente da comissão é, portanto, o parlamentar da comissão que goza de maior liberdade formal em relação ao líder partidário. A despeito dos incentivos formais, na prática ocorre justamente o contrário: o presidente é mais disciplinado que a média de seu partido e assim permanece após ser apontado (TESTA E BRUCE, 2016). O critério da disciplina ainda é o mais importante para a seleção de presidentes de comissão pelos líderes partidários. Na média, os presidentes de comissão são mais disciplinados que a média de seu partido. A despeito dos incentivos, os partidos ainda demonstram força na arena das comissões permanentes.

Apontamento de Ministros de Estado de acordo com critério partidário

A terceira instituição informal que consideraremos é o **apontamento de Ministros de Estado a partir do critério partidário**. Considerado central em qualquer análise que explique o funcionamento do presidencialismo de coalizão, a instituição informal pode apontar ministros membros dos partidos que compõem a base partidária de apoio no Congresso Nacional, e isso foi observado por todos os presidentes desde Itamar Franco. É certo que esse apoio foi mais ou menos robusto ao longo das Legislaturas, mas esse parece ser o melhor instrumento disponível para que o Presidente construa sua base de apoio e, conseqüentemente, consiga governar.

É interessante observar que o termo alcinado pela mídia do toma-lá-dá-cá em nada parece diferir do termo em inglês *logrolling* senão no caráter normativo dos

dois. Cabe observar, no entanto, que a tal “troca” admite tanto comportamentos “bem-intencionados” quanto práticas clientelistas. Isto é, se um determinado deputado busca egoisticamente satisfazer seu desejo de poder, e até mesmo busca realizar práticas ilegais e corruptas, certamente ele terá mais prerrogativas como ministro do que como deputado. No entanto, um deputado que busca realizar políticas públicas boas para seu eleitorado e para toda a população, também terá mais capacidade de atuação como ministro. É importante estabelecer uma separação entre instituições e comportamentos.

Sob o ponto de vista da *accountability*, o apontamento de ministros de Estado é a instituição mais sujeita à *accountability* dentre todas as que trabalhamos: todos têm acesso à informação e podem punir tanto o indicado para o cargo quanto quem o indicou. Isto é, se um ministro atuar de forma egoísta e quiçá corrupta, tanto ele quanto o presidente da República poderão ser responsabilizados eleitoralmente nas próximas eleições. Se se afastar da visão partidária ou desconsiderar seus correligionários, pode ser substituído por outro membro do partido.

Se o presidente optasse por agir de forma diversa e apontasse ministros sem ligação partidária se utilizando de outros critérios, haveria uma maior dificuldade em se estabelecer a responsabilidade sobre a atuação deles. Isto é, a *accountability* individual do presidente seria prejudicada porque ele poderia alegar que o ministro apontado não integra seu governo, mas tão somente fez um trabalho ruim a despeito do que fora esperado. Qualquer critério que não seja partidário na escolha de ministros de Estados reduz a possibilidade de punição, tanto do ministro quanto do Presidente.

Frentes e bancadas

Quando falamos da *accountability*, apontamos para a posição dúbia dos parlamentares: em situações em que haja conflito entre os dois interesses, devem obedecer aos partidos ou ao seu eleitorado? Sob o aspecto da governabilidade a resposta a essa pergunta seria clara: deve obedecer ao partido. Sob o ponto de vista da representação, no entanto, a questão é mais nebulosa. Seriam os partidos políticos agremiações legítimas de representação política? Mais do que isso: seriam eles as únicas agremiações legítimas?

As **frentes e bancadas parlamentares** passaram a ocupar um papel importante na visibilidade do que ocorre no Congresso. Parece ter se consolidado no discurso po-

lítico da mídia a importância da atuação dos grupamentos temáticos no Legislativo. É impossível, no entanto, medir sua força, senão apenas sua visibilidade (ARAÚJO et al, 2014). Ou seja: se é possível dizer exatamente o percentual de vezes que os deputados membros de determinado partido votaram de acordo com a orientação de seu líder, é impossível fazer uma comparação entre a disciplina partidária e a disciplina de bancada.

Dois fatores impedem essa comparação. O primeiro é que não há registro de orientação de voto de bancada temática da mesma forma que há de partidos. Não sabemos quando os parlamentares votam de acordo com o líder da bancada porque não sabemos qual é a orientação de voto do líder. Podemos fazer análises pontuais ou inferências, mas não há como nos utilizar de metodologias mais amplas com maior validade externa e alguma possibilidade de generalização.

O segundo fator é que não temos sequer como conhecer a extensão dos membros da bancada temática. Algumas organizações que acompanham trabalhos legislativos associadas a grupos organizados empreendem esforços no sentido de determinar quem seriam os membros das bancadas temáticas, mas não há qualquer necessidade de autodeterminação. Assim, por exemplo, um deputado que pode ser considerado membro da bancada evangélica não precisa se assumir como membro dela se não quiser perder o voto umbandista.

Esse aspecto é a diferença mais fundamental entre partidos e bancadas temáticas. Um deputado que é membro de um determinado partido tem ganhos e perdas em fazer parte dessa agremiação. Um deputado que é membro de uma bancada, pode o ser quando quer e não ser quando não quer. Por isso, análises com metodologias que envolvem autodeterminação podem ser falhas.

Em outras palavras, ao se perguntar a um deputado se ele é membro de determinada bancada a resposta será muito diferente de acordo com quem pergunta. Assim, por exemplo, ao ser perguntado por um profissional de relações governamentais da Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil, é provável que um deputado se assuma como membro da bancada ruralista, mas num contexto de inauguração de um parque de preservação com amplo apoio popular em seu estado, o mesmo deputado pode negar que seja membro desse grupo. Não há registro.

As frentes parlamentares são como um meio termo entre bancadas e partidos. Aqui as consideramos instituições informais porque, diferentemente dos partidos, não gozam de qualquer prerrogativa formal de atuação, isto é, não têm qualquer poder

estabelecido pelo Regimento Interno. Por outro lado, as frentes parlamentares são registradas na Casa. Há um registro do coordenador e dos membros das Frentes. Tal registro dificultaria um pouco a vida do nosso parlamentar do exemplo anterior: se seu nome está no registro da Frente Parlamentar, ele certamente teria que sair da inauguração do parque antes que servissem os canapés.

Assim, a Frente Parlamentar Mista Evangélica tinha, em 2014, 179 deputados e 4 Senadores em exercício registrados, mas nada impede ou indica que eles devam votar juntos, e sequer que sejam todos evangélicos. O que parece uni-los é uma pauta conservadora pouco clara em alguns pontos. Ainda assim, na frente há alguma transparência, que está completamente ausente na bancada, a qual não guarda qualquer registro formal.

Quanto à *accountability* individual, não há que se falar em qualquer responsabilização individual nas bancadas justamente porque não há qualquer transparência, não sabemos quem são os integrantes. Quanto às frentes, há alguma responsabilização porque ao menos há o registro. Quanto à *accountability* coletiva, pensando aqui num esquema em que a frente ou a bancada substituem os partidos na *accountability* coletiva, não há prerrogativa formal tampouco registro de indicação de voto nem nas frentes nem nas bancadas. No entanto, um parlamentar que tem seu nome debaixo do nome de uma frente pode sofrer ou se beneficiar quando a frente vai bem ou mal, por isso entendemos que nas frentes há alguma *accountability* coletiva, que não existe nas bancadas.

A título de comparação, a instituição formal dos partidos políticos é transparente. A transparência a que nos referimos aqui é a transparência de atuação legislativa. É possível saber a indicação de voto dos líderes e quando apoiam ou se opõem ao governo claramente. A instituição dos partidos também goza de ampla *accountability* coletiva, mas limitada *accountability* individual. Uma vez que os trabalhos são centralizados nas lideranças, é mais difícil fiscalizar a atuação individual na atuação parlamentar.

Parlamentares ganham ao integrar bancadas porque podem se beneficiar dos ganhos da bancada sem se comprometerem. Parlamentares perdem ao formalizar as bancadas em frentes porque passam a ter que responder pela atuação do grupo. Quando vale a pena formalizar?

A formalização só seria interessante em duas hipóteses. A primeira seria quando um grupo de interesse organizado é o principal na relação de representação. Isto

é, quando a eleição do parlamentar teve como principal responsável um grupo de interesse claro que reclama sua fidelidade à causa. Quando nos termos de Young, a representação passa por outros fatores que não o interesse, é provável que a bancada só se formalize em frente quando os ganhos da *accountability* coletiva superarem as perdas na *accountability* individual.

Conclusão

De acordo com o que apresentamos aqui, parece possível afirmar que as bases da governabilidade no presidencialismo de coalizão foram fortemente construídas em cima de instituições informais. Nosso argumento nesse capítulo foi o de que ao analisarmos as instituições informais da mesma forma que as formais, desconsideramos que nós não sabemos como mudam as instituições informais. Instituições formais têm regras claras com liturgias específicas caso se queira modificá-las. Isto é, há previsibilidade.

O mesmo não ocorre com as instituições informais. Não sabemos como elas nascem e sabemos menos ainda sobre como ou por que elas mudam. As recentes dificuldades em estabelecer a base de governo nos trouxeram novas questões sobre a maneira como vínhamos interpretando a governabilidade, e nossa proposta foi uma análise que sugeriu uma classificação para as instituições informais de acordo com o tipo de *accountability* que propiciam – caso propiciem alguma.

Entendemos que as instituições informais são de mais difícil análise pelas maiores dificuldades metodológicas e menor disponibilidade de dados (ARAÚJO E TESTA, 2014). No entanto, argumentamos que existe um amplo espectro de transparência nas instituições informais: ao contrário do que se pode parecer num primeiro momento, elas nem sempre limitam a soberania popular ou a transparência, e tampouco a *accountability*.

Elas podem, no entanto, propiciar ou dificultar a governabilidade, que entendemos ser mais propícia num contexto de *accountability* coletiva no Legislativo e individual no Executivo. Ou seja: é mais provável que haja governabilidade e algum grau de soberania popular se for possível responsabilizar o Presidente individualmente e os parlamentares coletivamente.

As mudanças sociais paulatinas que culminaram nas grandes surpresas políticas dos últimos cinco anos ressuscitaram questões antigas que achávamos que já havíamos respondido. Instituições importam. Importa também como mudam as instituições e sabemos pouco ou quase nada sobre como mudam as instituições informais.

Bibliografia

ABRANCHES, S. H.. O presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p.5-33, 1988.

AMES, B.. Electoral Strategy Under Open-List Proportional Representation. **American Journal Of Political Science**, New York, v. 39, n. 2, p.406-433. 1995.

_____. **The Deadlock of Democracy in Brazil**. University of Michigan Press: Ann Arbor. 2001.

ANDRADE, A. de M.; COUTINHO, R. L. F. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados aplicado às comissões**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2016.

ARAÚJO, Suely; TESTA, G. G.. The Methodological Challenges of Informal Institutions of the Brazilian Chamber of Deputies. Trabalho apresentado na 23a IPSA World Congress of Political Science, Montreal/CA, 2014.

ARAÚJO, Suely; TESTA, G. G.; SILVA, Rafael S. Fugindo do líder e caindo na rede: caminhos alternativos das demandas sociais no congresso nacional. In: Congresso Latinoamericano De Ciência Política, 8., 2014, Lima. Lima: Associação Latinoamericana de Ciência Política, 2014.

BRASIL. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados**. 18a ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2017.

HELMKE & LEVITSKY . **Informal Institutions and Democracy in Latin America**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2006.

CAREY, J. M.. **Legislative Voting and Accountability**. Cambridge University Press, 2009.

CHEIBUB, J. A.; FIGUEIREDO, A. and LIMONGI, F. Partidos políticos e governadores como determinantes do comportamento legislativo na câmara dos deputados, 1988-2006. **Dados** [online]. 2009, vol.52, n.2, pp.263-299, 2009.

COX, G. W. e MCCUBBINS, M. D.. **Legislative Leviathan: Party Government in the House**. Berkeley, CA: University of California Press, 1993.

_____. **Poliarquia: Participação e Oposição**. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 1997.

FEREJOHN, J. A.. **Pork Barrel Politics: Rivers and Harbors Legislation, 1947-1968**. Stanford, CA: Stanford University Press, 1974.

FEREJOHN, John. Accountability and Authority: Toward a Theory of Political Political Accountability In: MANIN, B.; PRZEWOERSKI, A.; STOKES, Susan (Ed.). **Democracy, Accountability and Representation**. Cambridge University Press, Cambridge, 1999.

FIGUEIREDO, A. LIMONGI, F. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

----- . Incentivos eleitorais, partidos e política orçamentária. **Dados** 45.2, p. 303-344. 2002;

HELMKE, G., and LEVITSKY, S.. **Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2006.

KINZO, M. D. G. **Radiografia do quadro partidário brasileiro**. Fundação Konrad Adenauer: Sao Paulo, 1993.

LINZ, J. J.. Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?, in J. J. Linz and A. Valenzuela (eds.) **The Failure of Presidential Democracy: The Case of Latin America**. Johns Hopkins University Press: Baltimore, 3–87, 1994.

LUPIA, A. and MCCUBBINS, M. D.. **The Democratic Dilemma: Can Citizens Learn What They Need to Know?** New York: Cambridge University Press, 1998.

MAINWARING, S.. Presidentialism, Multipartyism, and Democracy: The Difficult Combination. **Comparative Political Studies** 26(2), p. 198–228, 1993.

----- . **Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization: The Case of Brazil**. Stanford University Press: Stanford, 1999.

MERSHON, Carol.. Expectations and Informal Rules in Coalition Formation. **Comparative Political Studies**, Vol. 27, 40-79, 1994.

PEREIRA, C., POWER, T. J. and RENNÓ, L. R. Agenda Power, Executive Decree Authority, and the Mixed Results of Reform in the Brazilian Congress. **Legislative Studies Quarterly**, 33, p. 5–33, 2008.

PERSSON, T., TABELLINI, G. and TREBBI, F. Electoral Rules and Corruption. **Journal of the European Economic Association**, 1, p. 958-989, 2003.

PITKIN, Hanna Fenichel. The Concept of Representation. **Philosophical Quarterly** 19 (75), p.186-187, 1969.

POWER, T. J.. Optimism, Pessimism, and Coalitional Presidentialism: Debating the Institutional Design of Brazilian Democracy. **Bulletin of Latin American Research**, 29, p. 18–33, 2010.

POWELL, G. Bingham, e VANBERG, Georg. "Election Laws, Disproportionality and Median Correspondence: Implications of Two Visions of Democracy". **British Journal of Political Science** 30(3), p. 383-411, 2000.

PRZEWORSKI, A. **States and Markets: A Primer in Political Economy**. New York: Cambridge University Press, 2003.

SANTOS, F.. Patronagem e Poder de Agenda na Política Brasileira. **Dados** [online]. Vol.40, n.3. 1997;

----- . **O Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão**. Belo Horizonte: Ufmg; 2003;

STOKES, S. C.. Do Informal Rules Make Democracy Work? In HELMKE, G., and LEVITSKY, L.. **Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America**. Baltimore: Johns Hopkins University Press; 2006;

TATAGIBA, Luciana. 1984, 1992 e 2013. Sobre ciclos de protestos e democracia no Brasil. **Política e Sociedade**, vol. 13, nº 28, p. 35-62, 2014.

TESTA, G. G.. **'Quando eu chegar lá eu te conto': atributos dos deputados que incluem itens no Plenário da Câmara**. Dissertação de mestrado, Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

TESTA, G. G. **Informal Institutions and Coalitional Presidentialism in Brazil**. Tese (doutorado). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, 2017.

TESTA, G. G. e BRUCE, Raphael. Are the Committees Presidents More Extreme? Evidence From the Brazilian House. Trabalho apresentado no **66o Congresso da Political Studies Association** – Brighton, UK, 2016.

YOUNG, Iris Marion. **Inclusion and democracy**. Oxford: Oxford University Press. p. 81-153, 2000.

6 Independência Judicial e Governabilidade:

Uma aproximação à relação Judiciário-Executivo no Brasil

Leon Victor de Queiroz Barbosa
Michelle Vieira Fernandez
José Mário Wanderley Gomes Neto

So, the Supreme Court is not omnipotent, even in constitutional cases. But the contention that judiciary is the “weakest” branch of government is misleading.

(POSNER, 2008, p. 273)

O presente capítulo tem como objetivo analisar a relação entre a atuação do judiciário e a governabilidade democrática no Brasil, entendendo como governabilidade a capacidade do governo de implementar políticas públicas ou, em outras palavras, governar. Trataremos de observar como maior ou menor grau de independência judicial poderia incidir na efetividade do governo, como proxy para governabilidade. Algumas perguntas que norteiam nossa análise são: A independência judicial possibilitou ao Judiciário atuar como freio institucional? A independência judicial incide na capacidade do governo de governar?

Ao longo das últimas duas décadas, observamos uma expansão da atuação do poder judiciário no Brasil. Acompanhando esta expansão, houve um aumento do volume de trabalhos empíricos que tratam de desvendar o poder judiciário e que constataam uma maior incidência político-social dos tribunais por meio do aumento expressivo de ações judiciais (CARVALHO, 2004, p. 116). Desta forma, a judicialização é tida como parte integrante do cenário democrático contemporânea e, por isso, é algo a ser entendido em sua complexidade (BIEHL et. al, 2018).

Em um contexto de nova arquitetura institucional, com os tribunais ocupando um lugar importante nos processos políticos, o judiciário passa a ser um ator central no controle dos demais poderes, principalmente do poder executivo. Nessas circunstâncias, é fundamental analisar a independência judicial, entendida como a capacidade de o judiciário tomar decisões de acordo com o direito e sem influência de fatores políticos, e sua relação com a governabilidade.

O texto está estruturado da seguinte forma: na primeira parte, faremos considerações sobre a independência judicial, seus limites e a relação entre independência e *accountability* judicial; no tópico seguinte, trataremos de entender a independência judicial no Brasil através do desenho institucional do Supremo Tribunal Federal (STF); no terceiro tópico faremos uma aproximação empírica à relação entre independência judicial e governabilidade; e, por fim, apresentaremos alguns apontamentos conclusivos.

Considerações sobre independência judicial

É presente na literatura em Ciência Política (v.g., DOMINGO, 2000; STEIN *et al.*, 2006; TOMIO e ROBL FILHO, 2013) a ideia de que a independência judicial é um fator importante, quicá determinante, para o Estado de Direito – *Rule of Law*, para o equilíbrio democrático e para o funcionamento adequado do sistema constitucional de freios e contrapesos – *checks and balances*. Desse modo, a compreensão da extensão e dos sentidos do termo é relevante para o entendimento do papel das instituições judiciais na arena política, bem como das consequências de seus atos e de suas decisões para a governabilidade democrática.

O que seria um Judiciário independente? Seria aquele no qual um juiz, cansado das formalidades, dos rituais e da toga, resolve, sem objeções da sociedade e dos seus pares, ir trabalhar vestido como o palhaço Ronald McDonald? Seria outro em que os juízes de primeiro grau poderiam definir, ao seu próprio critério, quando aplicar, ou não, precedentes obrigatórios da Corte Suprema? Ou seria a liberdade de fundamentar suas decisões no direito francês ou apenas em textos bíblicos, ignorando a legislação pátria ou decisões vinculantes do Supremo Tribunal Federal? Kozinski (1997), em tom provocativo e anedotário, como fazemos nos exemplos anteriores, leva-nos a refletir sobre o tema, questionando a ideia de independência, derivada do senso comum, sobre o alcance da atividade jurisdicional e da liberdade dos julgadores, tanto sob aspectos formais, quanto sob aspectos materiais. Para ele, o

mais relevante é tentar compreender o que a independência significa. Obviamente, deseja-se que os tomadores de decisão e os juízes sejam independentes. A questão central seria identificar de que tipo de influência desejamos que os juízes sejam independentes e que tipo de influência queremos que eles sejam capazes de produzir (KOZINSKI, 1997, p. 863)

O agir independente dos atores integrantes do Poder Judiciário não deve ser confundido com uma liberdade irrestrita, até irresponsável, no exercício de seus poderes institucionais, à imagem de déspotas esclarecidos, crianças mimadas ou excêntricos tiranos. Do contrário, aproxima-se da noção de um poder-dever inerente à essência de qualquer juiz investido em sua função julgadora, seja ela qual for. Da atuação do juiz de direito da Comarca de Caruaru (PE) aos atos do Ministro Presidente do Supremo Tribunal Federal, temos um desenho institucional que lhes assegura a liberdade necessária para decidir os relevantes conflitos aos quais foram submetidos, circunscrita a limites institucionais pré-estabelecidos, ou seja, uma liberdade contida e responsabilizada a partir de parâmetros pré-estabelecidos.

Portanto, a independência judicial pode ser definida como a prerrogativa do Judiciário poder tomar decisões de acordo com o Direito, sem influências de fatores políticos externos e internos (STEIN et al., 2006; DAKOLIAS, 1996). No mesmo sentido, significa tanto “(...) a independência do sistema judicial, em relação a indesejáveis influências políticas externas (...)”, como “(...) a prerrogativa de cada juiz singular poder produzir decisões independentes nos casos particulares (...)” (STAATS et al., 2005, p. 79).

Segundo Ferejohn (1998, p. 353), a independência judicial é uma ideia que possui simultaneamente aspectos internos, ou normativos, e externos, ou institucionais, pois “(...) do ponto de vista normativo, juízes deveriam ser agentes morais autônomos (...)”; já sob o aspecto institucional, a independência seria construída através da definição de “(...) escudos institucionais contra as ameaças e as tentações (...)” que possam vir a recair sobre as atividades dos julgadores, nos mais diversos níveis.

Em relação à dimensão normativa, a independência judicial, tomada do ponto de vista moral, decorreria da absorção das ideias de separação de poderes e de autonomia do Poder Judiciário. A partir de um ambiente de aparente neutralidade, os julgadores buscariam fundamentar suas decisões numa técnica estritamente jurídica, supostamente capaz de excluir a influência de fatores outros como políticos, sociais, culturais, econômicos etc. Assim, a cultura jurídica tradicional sempre se utilizou de dois grandes instrumentos para blindar a atuação dos tribunais da influência

indesejada da política. Por um lado, está a independência do Judiciário em relação aos órgãos propriamente políticos de governo e, por outro, a vinculação estrita ao direito, em virtude da qual atores judiciais têm sua atuação estritamente desenhada pela Constituição e pelas leis (BARROSO, 2010, p. 17).

Desde a perspectiva da dimensão institucional, a independência surgiria como um produto de uma série de garantias e de vedações previstas na legislação, no caso brasileiro, principalmente na Constituição Federal, que deixariam o julgador à vontade para decidir os conflitos que lhe fossem apresentados, sem qualquer temor quanto a ameaças ou a pressões, sejam públicas ou privadas. Como exemplos desta perspectiva temos a inamovibilidade, a irredutibilidade de subsídios e a vitaliciedade no cargo, bem como a proibição do exercício de atividade político-partidária ou o recebimento de quaisquer vantagens econômicas em decorrência de sua atividade jurisdicional – artigo 95 da Constituição Federal.

O direito pode e deve ter uma vigorosa pretensão de autonomia em relação à política. Isso é essencial para a subsistência do conceito de Estado de direito e para a confiança da sociedade nas instituições judiciais. A realidade, contudo, revela que essa autonomia será sempre relativa. Existem razões institucionais, funcionais e humanas para que seja assim. Decisões judiciais, com frequência, refletirão fatores extrajurídicos. Dentre eles incluem-se os valores pessoais e ideológicos do juiz, assim como outros elementos de natureza política e institucional (BARROSO, 2010, p. 25).

A concepção de um órgão julgador totalmente puro, isolado e protegido dos múltiplos efeitos e fatores presentes no ambiente institucional no qual está inserido, é uma construção meramente artificial. Inexiste juiz singular ou corte colegiada absolutamente neutros, do contrário, existem instrumentos normativos e institucionais, cuja finalidade é construir ambientes em que haja independência e autonomia relativas, em patamares suficientes ao equilíbrio democrático e institucional. Em decorrência disso, tanto o Judiciário, quanto o Ministério Público, com estruturas organizacionais hierarquizadas, operativamente fechadas, orientadas por uma lógica de caráter formal e submetidas a uma rígida e linear submissão à lei, tornaram-se instituições com o desafio de ampliar os limites de sua jurisdição, otimizar suas estruturas administrativas e modificar seus padrões funcionais, para garantirem sua independência (FARIA, 2004, p. 114).

Há na literatura da Ciência Política relevantes hipóteses correntes sobre a independência das Cortes e sobre os efeitos de sua variação em diversas questões relacionadas a políticas públicas, processos eleitorais, definições tributárias e orçamentárias,

dentre outros temas relevantes que afetam os governos, os cidadãos, as relações institucionais etc. Em um primeiro exemplo, temos uma hipótese que dialoga com o objetivo deste capítulo: quanto maior o grau de independência judicial, maior o potencial grau de interferência dos respectivos órgãos nas políticas públicas e no processo político-democrático (TATE, 1992; SHAPIRO e STONE SWEET, 2002; STEIN et al., 2006). Por corolário, quanto menor o grau de independência, menor o potencial de interferência, flexibilizando os freios institucionais e dando maior liberdade de ação aos atores políticos eleitos e/ou aos demais agentes públicos. Do mesmo modo, ainda a título exemplificativo, ambientes institucionais, nos quais se verifique maiores níveis de independência judicial, costumam estar associados a menores níveis de corrupção, enquanto comparados a outros ambientes em que os níveis de independência são menores (CORDIS, 2009).

A busca por progressivos padrões de independência e as respectivas iniciativas de reforma nem sempre são reflexo de um ambiente democrático equilibrado, tampouco de um arranjo institucional saudável e funcional. Carlos Santiso (2003) critica o que denomina o “senso comum” sobre a independência judicial, segundo o qual elevados níveis de independência e de autonomia do Poder Judiciário, isoladamente, seriam condições necessárias para uma democracia e para o Estado de Direito – *Rule of Law*.

Referindo-se especificamente ao Judiciário brasileiro, com base em dados empíricos e estudos de caso, Santiso (2003) desafiou este “senso comum”, sustentando que excessivos padrões de independência e de autonomia poderiam resultar em instituições desprovidas de *accountability* e “contaminadas” pela priorização dos próprios interesses em detrimento da própria lei. Deixa, portanto, um alerta para que iniciativas reformistas visando a independência judicial sejam equilibradas através de medidas paralelas, voltadas a promover a transparência e o controle de possíveis excessos, buscando resguardar o *accountability* judicial (SANTISO, 2003; TOMIO e ROBL FILHO, 2013).

A independência judicial institucional constitui-se na autonomia que o poder Judiciário possui para realizar adequadamente sua função fim: exercer a jurisdição. (...) O *accountability* judicial institucional diz respeito ao poder de fiscalizar, influenciar e sancionar o poder Judiciário como um poder, como uma instituição. A essência dos Estados Democráticos de Direito constitui-se no modelo de separação dos poderes com pesos e contrapesos. Desse modo, não existe e não é adequado que ocorra uma independência judicial institucional plena, sem o exercício de *accountability* judicial institucional por outros poderes e por outros agentes estatais (TOMIO e ROBL FILHO, 2013, p. 43).

Portanto, a independência e o *accountability* judiciais consistem em duas inseparáveis dimensões de um mesmo fenômeno institucional. A junção destas duas dimensões possibilita a realização de uma compreensão mais profunda da questão, aliando a busca por necessários níveis de liberdade judicial na elaboração dos julgados à submissão do julgador a uma eficiente rede de freios e contrapesos institucionais e transparência de suas atividades.

A investigação sobre a questão da independência é transportada, de uma tradicional visão unidimensional, preocupada estritamente com a intensidade da presença de garantias institucionais, vedações e autonomias administrativas e financeiras, para um enfoque bidimensional, em que a primeira dimensão é também confrontada com os níveis de intensidade do *accountability* judicial. Deste modo, os possíveis cenários sobre a independência judicial – composto por independência judicial *stricto sensu* e por *accountability* judicial – podem ser sumarizados e representados conforme quadro abaixo:

QUADRO 1: Cenários hipotéticos acerca da independência judicial

<p>(1) Alta independência Baixa <i>accountability</i></p>	<p>(4) Alta independência Alta <i>accountability</i></p>
<p>(2) Baixa independência Baixa <i>accountability</i></p>	<p>(3) Baixa independência Alta <i>accountability</i></p>

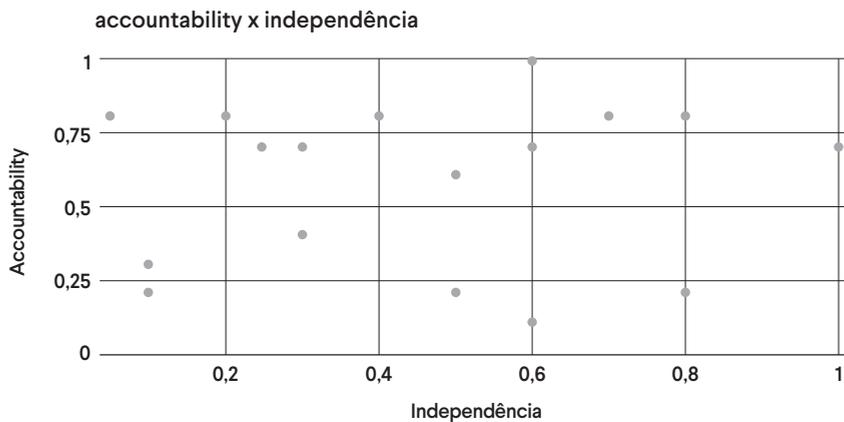
Fonte: elaboração própria, com base em Santiso (2003) e Tomio e Robl Filho (2013).

No primeiro cenário (1), tem-se um alto grau de independência associado a baixos níveis de *accountability*, traduzindo um Judiciário provavelmente muito poderoso, sem responsividade ou transparência, com poucos mecanismos de controle, caracterizado por intensos pontos de ativismo e de judicialização da política, próximo da juristocracia apresentada por Hirschl (2009). Por sua vez, o segundo cenário (2) com baixos níveis simultâneos de independência e de *accountability*, retrata um judiciário com baixa liberdade decisória, muitas vezes cooptado por elites políticas e/ou econômicas, mais próximo de ser uma instituição colaborativa em favor das preferências dominantes que um freio de natureza institucional. Já o terceiro cenário hipotético (3) reúne baixa independência e alta *accountability*, retratando ambientes decisórios permeados por alta influência externa, pautados pelas preferências de

outros atores e/ou grupos, a exemplo das maiorias eleitorais de cada momento, pela opinião pública, pela aceitação de seus pares, pelos grupos de pressão. Finalmente, o último cenário hipotético (4) reúne desejáveis e crescentes níveis simultâneos de independência estrita e de *accountability*, que se atribui às poliarquias contemporâneas, que, em tese, seriam capazes de contribuir a favor do equilíbrio institucional, de elevados níveis democráticos e de um sistema de freios e contrapesos funcional e transparente.

Esta perspectiva analítica bidimensional para a independência judicial pode ser traduzida em um modelo empírico bastante ilustrativo: para cada dimensão, o pesquisador utilizar-se-ia de um índice composto pelo valor agregado das variáveis independentes escolhidas, representativas da independência judicial estrita e da *accountability* judicial, normalizadas em um intervalo compreendido entre 0 (zero) e 1 (um). Colhidos os valores de cada caso, representativos de um país e/ou de uma época, estes seriam distribuídos no plano cartesiano, a partir dos vetores correspondentes a cada dimensão, situadas respectivamente nos eixos X e Y, conforme figura a seguir:

FIGURA 1: Representação gráfica do índice independência judicial composto por independência estrita e por *accountability* judicial



Fonte: elaboração dos autores, com base em Santiso (2003); Tomio e Robl Filho (2013).

Interpretando a Figura 1, vê-se que os casos situados no canto superior esquerdo pertenceriam ao cenário 1; os casos situados próximos ao canto inferior esquerdo ao cenário 2; aqueles próximos ao canto inferior direito ao cenário 3; e, conseqüentemente, aqueles casos direcionados ao canto superior direito ao cenário 4. Isto permite uma leitura clara, quantitativa e qualitativa, de quais casos representam si-

tuações de independência judicial efetiva e quais casos, a despeito de uma aparente independência dos julgadores, representariam ambientes institucionais disfuncionais ou antidemocráticos.

Neste sentido, o cenário desejável para a governabilidade de cada Estado seria um desenho institucional que maximizasse o equilíbrio entre a independência judicial e a accountability dos órgãos judiciários (SANTISO, 2003; TOMIO e ROBL FILHO, 2013), de modo a auxiliar na promoção de práticas democráticas, do desenvolvimento econômico e social, bem como, de políticas públicas eficientes e efetivas (STEIN et al., 2006).

O desenho institucional do Supremo Tribunal Federal

O Brasil teve desde sua independência sete Constituições, e em cada uma delas um desenho institucional diferente. A de 1891 foi a que introduziu a revisão judicial, influenciada pelo desenho institucional madisoniano e pelo embate *Marbury vs. Madison*, de 1803. Segundo Barbosa (2015) a revisão judicial em 1891 foi um controle de constitucionalidade de primeira geração ao tempo em que a Constituição subsequente, de 1934, trouxe “rudimentos do controle concentrado de constitucionalidade” (BARBOSA, 2015, p. 99), já influenciada pelo debate de Kelsen e Schmitt na década de 1920. Já a Constituição de 1937 dá um passo para trás na revisão judicial, vedando em seu art. 94 o Judiciário a apreciação de matéria exclusivamente política. A Constituição de 1946 reintroduz a revisão judicial, mas atribuiu ao Procurador-Geral da República a competência exclusiva de ingressar com as ações de inconstitucionalidade,

Entretanto, o poder de judicializar ainda permanecia exclusivo do Procurador-Geral da República, que era nomeado pelo Presidente da República e aprovado pelo Senado Federal, porém podendo ser demitido ad nutum, ou seja, de acordo com a conveniência da Presidência. Assim, o controle de constitucionalidade permanecia nas mãos do Executivo (BARBOSA, 2015, p. 102-3).

Coube à Constituição de 1967 a ampliação dos poderes do Procurador-Geral da República, mas mantendo intacto os controles concentrados e difusos de constitucionalidade. Foi a emenda constitucional nº 7 de 1977, que alterou o art. 169 da Constituição já alterada em 1969, introduzindo

a segunda geração de controle de constitucionalidade, através da revisão abstrata das normas estaduais e federais, ao dispor que competia ao STF processar e julgar originariamente a representação do Procurador-Geral

da República, por inconstitucionalidade ou para interpretação de lei ou ato normativo federal ou estadual. Ou seja, a Procuradoria-Geral da República passou a ter papel protagonista nessa primeira versão do controle de constitucionalidade abstrato (BARBOSA, 2015, p. 105).

No entanto, a verdadeira inovação institucional veio com a Constituição de 1988 e suas posteriores alterações. Com o texto original o legislador originário não apenas manteve o controle difuso, oriundo da primeira Carta Republicana, em 1891, como também replicou o controle abstrato das normas. Ou seja, conformou um modelo híbrido, ignorando o fato de que o controle abstrato, desenhado por Kelsen, era uma alternativa ao forte modelo de revisão judicial norte-americano. Portanto, o desenho institucional do Supremo Tribunal Federal brasileiro possui hoje, a configuração mostrada no Quadro 2.

QUADRO 2: Principais Elementos do Poder Judicial do STF pós 1988

Instrumento	Introdução via	Modelo Madisoniano	Modelo Kelseniano	Inovação brasileira*
ADPF	Constituição 1988			X
ADI	Constituição 1988		X	
ADO	Constituição 1988			X
ADC	EC 3/1993			X
Mandado de Injunção	Constituição 1988			X
Mandado de Segurança	Constituição 1988			X
Recurso Extraordinário	Constituição 1891	X		
Repercussão Geral	EC 45/2004	X		
Recurso Ordinário	Constituição 1988	X		
Primeiro Grau de Jurisdição para autoridades com Foro Especial	Constituição de 1988	X		
Decisão Monocrática	R.I. STF			X
Decisão Liminar	R.I. STF			X

Fonte: Elaboração dos autores.

* Inovação no sentido de introduzir elementos que não estão presentes na revisão judicial tradicionalmente.

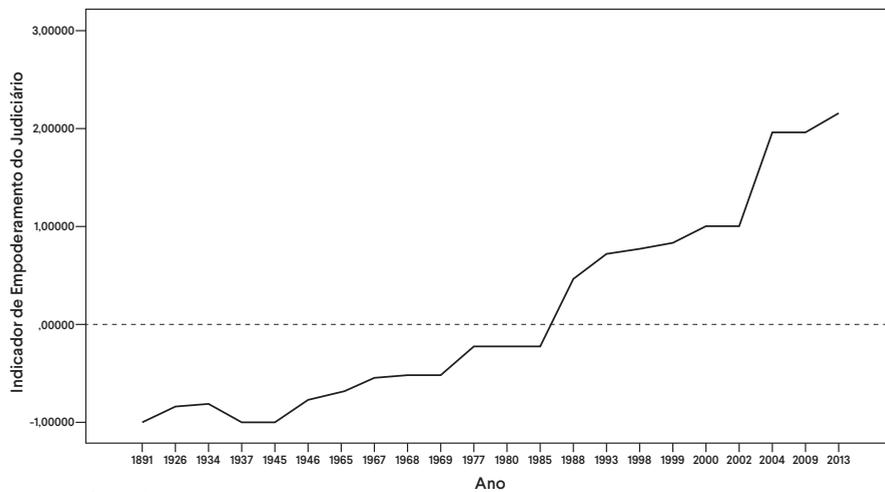
É possível perceber as inúmeras formas de o Supremo Tribunal Federal interferir na aplicação da Constituição, principalmente em temas relativos a políticas públicas e direitos e garantias fundamentais. Mas o mais inovador não diz respeito às ações propriamente ditas, mas na forma como a corte decide, ou seja, a natureza processual das decisões é extremamente importante. O primeiro elemento é a permissão de decisões individuais, não sendo necessária a formação colegiada, podendo um único ministro tomar uma decisão, situação que levou Arguelhes e Ribeiro (2018) a falar em “onze supremos”.

A decisão liminar é outro instrumento peculiar, uma vez associada à decisão monocrática, pode transformar uma decisão temporária em decisão permanente, não levando os autos para julgamento dos demais pares. Esse poder de veto que os ministros possuem é fundamental para observar o grau político da Corte e o potencial decisório de seus membros.

O referido desenho institucional associado a uma independência cada vez maior do Judiciário nos autoriza a dizer que o STF é a corte constitucional mais poderosa do mundo, observando o plano doméstico. No Gráfico 1 observamos, por meio da apresentação do indicador de empoderamento do judiciário¹, o crescimento vertiginoso deste empoderamento na Corte brasileira ao longo do tempo.

1 O Índice de Empoderamento Judicial (IEJ) é uma variável criada a partir da transformação fatorial de três outras variáveis: a extensão do poder institucional do Judiciário calculada pelo indicador de poder institucional do STF (iSTF), o número de palavras (NPPJ) da seção destinada ao Judiciário pela Constituição e o grau de detalhamento da constituição (D) mensurado pelo número de palavras dividido pela quantidade de tópicos (NP/T). A unidade de análise da medição do IEJ é a mudança constitucional, através das constituições no ano de sua promulgação, e os períodos de emendamento constitucional (Barbosa, 2015, p. 119-120).

GRÁFICO 1: Empoderamento Judicial no Tempo



Fonte: Barbosa (2015, p. 119).

É possível verificar que 1988 e 2004 são os pontos na linha do tempo de maior inclinação positiva na medição do Indicador de Empoderamento Judicial. Entretanto, esse empoderamento é normativo, ou seja, de *jure*. É preciso verificar se o STF utiliza toda essa carga institucional, inovada a partir da Constituição de 1988 com o intuito de constranger o Executivo e ou Legislativo. A aplicação do seu poder normativo teria a prerrogativa de diminuir a capacidade decisória dos outros poderes, em outras palavras, o grau de independência outorgado ao poder Judiciário no Brasil teria a capacidade de incidir sobre a governabilidade neste país. Portanto, partindo destas observações teóricas, nas linhas que seguem, faremos uma breve análise empírica desta relação entre independência judicial e governabilidade no Brasil. Também verificaremos quem mais possui capacidade de constranger o Executivo, juízes ou parlamentares.

Método, dados e análises

Os tribunais são atores relevantes na relação entre os poderes. Isso porque, entre outros fatores, eles geram impactos na formulação de políticas públicas pelo Executivo e pelo Legislativo e na implementação destas políticas (TAYLOR, 2007; FERNANDEZ, SANTIAGO e PEDROSA, 2018). Nesta perspectiva, o nível de independência do Judiciário está relacionado à capacidade de os juízes agirem individualmente de acordo com suas próprias preferências, em relação às políticas públicas, e à capacidade

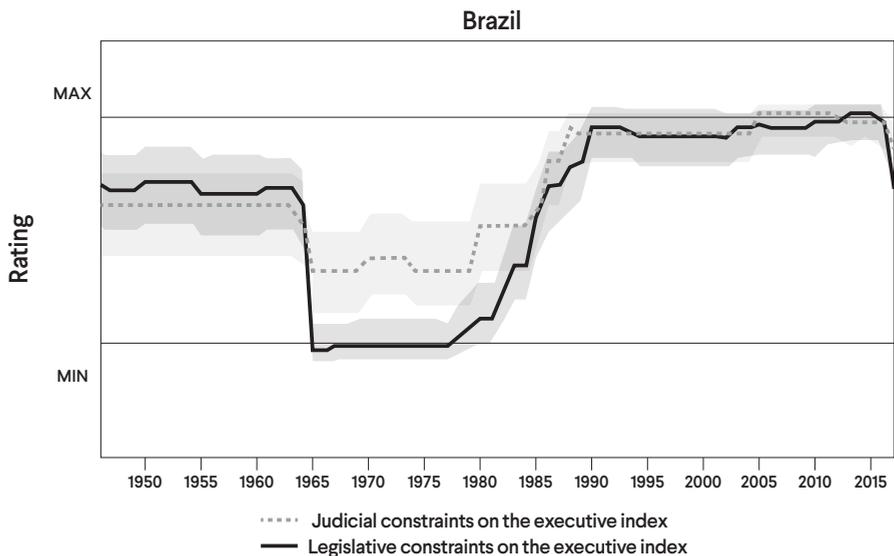
dos órgãos judiciais estarem envolvidos coletivamente no processo de formulação de políticas (STEIN et al, 2006, p. 83). Nesta perspectiva, o grau de independência do judiciário pode incidir na governabilidade, se entendermos como governabilidade a capacidade do governo de formular e implementar suas próprias políticas.

Para o presente estudo, utilizamos um banco de dados secundários extraído do *Varieties of Democracy* (V-DEM, versão 8). Aplicando métodos estatísticos quantitativos e estatística descritiva tratamos de captar a atuação do Supremo Tribunal Federal ao longo do tempo, através de cinco variáveis:

- Constrangimento imposto ao Executivo pelo Judiciário (Judicial Constraints on the Executive Index - v2x_jucon);
- Constrangimento imposto ao Executivo pelo Legislativo (Legislative Constraints on the Executive Index - v2xlg_legcon);
- Independência das Altas Cortes (High Courts Independence - v2juhcind);
- Efetividade do Governo (Government Effectiveness - e_wbgi_gee); e
- Estabilidade política (Political Stability - e_wbgi_pse).

O gráfico a seguir mostra a capacidade de o judiciário constranger o executivo bem próxima à capacidade do legislativo. Este comportamento semelhante é observado, principalmente, a partir de 1985, período que coincide com o retorno do Brasil ao regime democrático e com a promulgação da nova Constituição Federal, em 1988.

GRÁFICO 2: Capacidade de os demais poderes constrangerem o Executivo (1946-2017)



Fonte: V-DEM, versão 8.0.

De acordo com os dados, efetivamente, tanto o Judiciário quanto o Legislativo têm capacidade semelhante em estabelecer constrangimentos ao Poder Executivo, ou seja, ambos logram diminuir a capacidade de governar do Executivo. Como aparece na Tabela 1, a correlação de Pearson entre estas duas variáveis é de 0,886**. Ainda analisando os dados da referida tabela, as correlações mostram que quanto maior é a capacidade de constrangimento do Judiciário sobre o Executivo, menor é a efetividade do governo. Quando observamos a variável “Independência das Altas Cortes” constatamos que quando há maior independência judicial será menor a efetividade de governo.

TABELA 1: Correlação de Pearson

	Constrang. imposto ao Executivo pelo Judiciário (Índice)	Constrang. imposto ao Executivo pelo Legislativo (Índice)	Independência das Altas Cortes	Efetividade do Governo	Estabilidade Política-Estimada
Constrang. imposto ao Executivo pelo Judiciário (Índice)	1	0,886**	0,890**	-0,611**	-0,179
		0,000	0,000	0,009	0,493
	117	117	117	17	17
Constrang. imposto ao Executivo pelo Legislativo (Índice)		1	0,754**	-0,431	-0,213
			0,000	0,084	0,412
		117	117	17	17
Independência das Altas Cortes			1	-0,488*	-0,131
				0,047	0,617
			117	17	17
Efetividade do Governo				1	0,499*
					0,041
				17	17
Estabilidade Política-Estimada					1
					17

** A correlação é significativa no nível 0,01 (bilateral).

* A correlação é significativa no nível 0,05 (bilateral).

Fonte: elaboração própria a partir dos dados do V-DEM, versão 8.0.

A variável “Efetividade do governo” combina em um único agrupamento respostas sobre a qualidade da prestação de serviços públicos, a qualidade da burocracia, a

competência dos funcionários públicos, a independência do serviço civil de pressões políticas e a credibilidade do compromisso do governo com as políticas. O foco principal deste indicador está nos “insumos” necessários para que o governo possa produzir e implementar boas políticas e entregar bens públicos. Esta variável é a *proxy* que utilizamos para medir governabilidade. Considerando “Efetividade do governo” como variável dependente e “Independência das Altas Cortes” como variável independente, observamos uma relação negativa entre elas. A Tabela 2 a seguir mostra uma regressão linear simples indicando que o aumento de uma unidade na variável independente, causa um impacto negativo de 0,721 na variável dependente. A variável independente não obteve significância estatística.

TABELA 2: Modelo Linear Simples Bivariado

	Coeficientes não padronizados		Coeficientes padronizados	t	Sig.	Estatísticas de colinearidade	
	B	Erro Padrão	Beta			Tolerância	VIF
(Constante)	1,267	0,690		1,835	0,088		
Judicial constraints on the executive index	-1,633	0,919	-0,721*	-1,776	0,098	0,270	3,711
High court independence	0,027	0,085	0,128	0,316	0,757	0,270	3,711

a. Variável Dependente: Government Effectiveness.

Fonte: elaboração própria a partir dos dados do V-DEM, versão 8.0.

Os dados do caso brasileiro observados anteriormente indicam que quanto maior a independência do judiciário, menor a capacidade de governar do Executivo. Apesar da simplicidade dos testes executados, é provável que em uma situação de maior independência do judiciário, maior será a capacidade deste poder de constranger o Executivo e menor a efetividade do governo. Portanto, temos indícios de que altos graus de independência dos Tribunais incidem negativamente na governabilidade.

Neste sentido, as tendências de natureza empírica aqui apresentadas corroboram com a ideia de que, para a obtenção do equilíbrio institucional necessário à gover-

nabilidade, as garantias de independência e de autonomia do Judiciário devem ser calibradas por efetivos mecanismos de transparência e de *accountability* judiciais.

Conclusões

Em muitas democracias, tribunais moldam, de alguma maneira, o cenário político. Há na literatura, por um lado, estudos que destacam os benefícios que a independência judicial pode fornecer a outros formuladores e implementadores de políticas (VAMBERG, 2015). Por outro lado, nos encontramos com explicações que enfatizam o papel de tolher os outros poderes que, muitas vezes, um judiciário independente pode exercer. O presente capítulo insere-se neste segundo conjunto de estudos. A partir do intento de vislumbrar o impacto das ações do judiciário na capacidade de governar do Executivo, podemos dar um passo no caminho do entendimento da relação entre estes dois poderes.

De acordo com uma primeira aproximação empírica, parece que temos uma relação negativa entre independência judicial e governabilidade. Utilizando a variável “efetividade do governo” como *proxy* para medir governabilidade, observamos indícios de que altos graus de independência dos tribunais favorecem a diminuição da capacidade de o Executivo desempenhar suas principais funções.

Conforme apresentado neste capítulo, ainda que de forma incipiente, somente através de pesquisas empíricas multidimensionais é possível compreender como o desenho institucional do Judiciário e como o ambiente decisório a partir dele construído afetam o grau de independência e de autonomia dos tribunais e seus efeitos sobre a variação dos resultados decisórios na arena política. Análises estritamente formais ou unidimensionais sobre a independência judicial e sobre o comportamento dos órgãos e instituições do sistema de justiça não são capazes de traduzir, por inteiro, as interações e os diálogos daqueles com os demais atores políticos. Em virtude disso, este texto se apresenta como uma aproximação empírica ao estudo da relação entre independência judicial e governabilidade e, mais que trazer respostas definitivas, coloca em pauta novas questões para serem estudadas.

Diante da conclusão de que altos graus de independência dos Tribunais incidem negativamente na governabilidade devemos pensar em possíveis arranjos para uma relação ótima entre Judiciário e Executivo. Redes de incentivos institucionais, voltadas a produzir altos graus de independência precisam ser equalizadas e balancea-

das com outras instituições relacionadas à promoção da *accountability* judicial, de modo a restringir excessos de independência, bem como pontos de ameaça à governabilidade e ao bom funcionamento das instituições democráticas. É fundamental garantir os mecanismos de *checks and balances*, fundamentais para o bom desempenho democrático dos diferentes sistemas políticos. Porém, ditos mecanismos não devem paralisar os governos. Garantir este desejado equilíbrio é um grande desafio para as democracias modernas.

Referências

- ARGUELHES, D. W., RIBEIRO, L. M. *Ministrocracy: The Individual Supreme Court in Brazilian Democracy*. **Novos estudos CEBRAP**, 37(1), p. 13-32, 2018.
- BARBOSA, L. V. de Q. (2015). O Silêncio dos Incumbentes: fragmentação partidária e empoderamento judicial no Brasil. **Tese de Doutorado**. Universidade Federal de Pernambuco, 2015, 167p.
- BARROSO, L. R. Constituição, democracia e supremacia judicial: direito e política no Brasil contemporâneo. **Revista Jurídica da Presidência**, 12(96), p. 05-43, 2010.
- BIEHL, J., SOCAL, M., GAURI, V., DINIZ, D., MEDEIROS, M., RODON, G., AMON, J. (2018). Judicialization 2.0: Understanding right-to-health litigation in the real time. **Global Public Health**, May 21, p. 1-10.
- CARVALHO, E. R. de. Em busca da judicialização da política no Brasil: apontamentos para uma nova abordagem. **Revista de sociologia e política**, (23), 2004.
- CORDIS, A. Judicial checks on corruption in the United States. **Economics of Governance**, v. 10, n. 4, p. 375-401, 2009.
- DAKOLIAS, M. **The judicial sector in Latin America and the Caribbean: Elements of reform**. Washington, The World Bank, 1996.
- DOMINGO, P. Judicial independence: the politics of the Supreme Court in Mexico. **Journal of Latin American Studies**, 32(3), p. 705-735, 2000.
- FARIA, J. E.. O sistema brasileiro de Justiça: experiência recente e futuros desafios. **Estudos Avançados**, v.18 (51), p. 103-125, 2004.
- FEREJOHN, J. Independent judges, dependent judiciary: explaining judicial independence. **South California Law Review**, vol. 72, 353, 1998.
- FERNANDEZ, M. V., SANTIAGO, F. e PEDROSA, M.. O embate Executivo-Judiciário no ciclo de políticas públicas: a judicialização das políticas de saúde. **Anais do 54º Congresso Internacional de Americanistas**. Universidad de Salamanca, 2018.
- HIRSCHL, R.. *Towards juristocracy: the origins and consequences of the new constitutionalism*. Harvard University Press, 2009.
- KOZINSKI, A.. The Many Faces of Judicial Independence. **Georgia State University Law Review**, 14, 861, 1997.

- POSNER, R.. **How Judges think**. Harvard University Press, 2008.
- SANTISO, C.. Economic reform and judicial governance in Brazil: balancing independence with accountability. **Democratization**, 10(4), p. 161-180, 2003.
- SHAPIRO, M., STONE SWEET, A.. **On law, politics, and judicialization**. Oxford, Oxford University Press, 2002.
- STAATS, J. L., BOWLER, S., HISKEY, J. T.. Measuring judicial performance in Latin America. **Latin American Politics and Society**, 47(4), p. 77-106, 2005.
- STEIN, E. et al.. **The politics of policies: Economic and Social Progress and Latin America**. Washington, IADB, 2006.
- TAYLOR, M.. O Judiciário e as Políticas Públicas no Brasil. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, 50(2), 2007.
- TATE, C. N.. Comparative judicial review and public policy: concepts and overview. In: D. Jackson e C. N. Tate (ed.) **Comparative Judicial Review and Public Policy**. Westport, CT, Greenwood, 1992.
- TOMIO, F. R. de L., ROBL FILHO, I. N.. Accountability e independência judiciais: uma análise da competência do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **Revista de Sociologia e Política**, 21(45), 2013.
- VAMBERG, G.. Constitutional Courts in Comparative Perspective: A Theoretical Assessment. **Annual Review of Political Science**, 18 (10), p. 1–19, 2015.



7 Governabilidade, Movimentos Sociais e Sistema Político: A relevância dos ciclos de protestos no Brasil (2013-2018)

Cláudio André de Souza

Introdução

A governabilidade é uma chave explicativa relevante para entender o sucesso dos presidentes eleitos nas democracias multipartidárias enquanto uma condição de capacidade dos governantes em legitimar um processo de representação política, já que as democracias representativas têm sido largamente avaliadas como resultado da estrutura institucional, que conforma o funcionamento e o delineamento das instituições democráticas (ABRANCHES, 2018; BRAGA, 2007; DANTAS, 2007).

A noção de *ingovernabilidade* para Bobbio (2006, p. 92) diz respeito à “incapacidade dos governos democráticos de dominarem convenientemente os conflitos de uma sociedade complexa: um alvo de sinal oposto, não o excesso, mas o defeito do poder”. Nessa direção, a governabilidade seria uma dimensão finalística em torno da representatividade, ou seja, está relacionado às condições adequadas para a reprodução dos interesses da sociedade dentro do marco de um sistema político-representativo.

Há dois “campos” cujo debate teórico da governabilidade se desenvolveu nas últimas décadas no Brasil, que agora ainda norteiam as questões conjunturais dos dias atuais. O primeiro campo temático esteve concentrado nos anos 1980 e 1990 em torno de uma agenda de pesquisa em política comparada e com preocupação evidente sobre as transições entre regimes políticos, como os diversos trabalhos de Juan Linz e Alfred Stepan, como também os de Guillermo O’Donnell, Philip Schmitter e Laurence Whitehead.

O segundo “campo” teórico se desenvolveu após a retirada dos militares do poder. A incapacidade dos sucessivos governos em resolver problemas econômicos e de performance da máquina pública levou a uma argumentação de que o Congresso impedia mudanças significativas de caráter institucional, o que tenderia a vivermos imersos em uma profunda crise de governabilidade ligada a um suposto déficit das nossas instituições democráticas (LIMONGI, 2010). Vale ainda ressaltar que os estudos legislativos norte-americanos influenciaram a criação de uma nova área voltada a se afastar da teoria da modernização na medida em que buscou compreender o funcionamento efetivo da democracia no Brasil, em especial, no estudo das relações entre Executivo e o Legislativo no processo político brasileiro.

Dentro da lógica do nosso presidencialismo de coalizão, a **dimensão representativa** da governabilidade gerou um tipo de estabilidade política satisfatório ao conseguir ascender líderes eleitos pelo voto direto com um grau significativo de responsividade após o governo de Collor, mas encerrado por meio de um processo de impeachment em 1992. O lulismo potencializou esta responsividade sob a liderança do ex-presidente Lula, levando a um governo com capacidade de mobilização da sociedade civil em espaços públicos por meio de repertórios de ação “ecléticos”, ou seja, com muito ou pouco grau de confronto político na interação dos movimentos e organizações da sociedade civil com o sistema político.

Os argumentos que apresentamos neste trabalho possuem um caráter preliminar, ainda em fase de desenvolvimento no que se refere à pesquisa. Entendemos que o lulismo (SINGER, 2012) e a eleição do presidente Jair Bolsonaro consolidaram uma nova onda de mobilização da sociedade civil por meio de *ciclos de protesto* (TARROW, 2008) que interagem fortemente com o sistema político e são baseados em uma disputa de caráter societário, estratégicos e de longo prazo, levando à manutenção de disputas na sociedade civil em torno de três projetos políticos, tal como analisou Evelina Dagnino (2006) em relação ao processo de construção democrática na América Latina nas últimas décadas: o projeto político neoliberal, o projeto democrático-participativo e o autoritário.

Nessa direção, este trabalho está dividido em duas partes: a primeira analisa o debate teórico sobre os movimentos sociais e a perspectiva analítica dos ciclos de protesto como uma ferramenta relevante no estudo sobre as dinâmicas de ação coletiva presentes na sociedade civil brasileira. A segunda parte apresenta os ciclos de protesto no Brasil desde junho de 2013, considerando os protestos antipetistas a partir de 2015 e as mobilizações pró e contra Bolsonaro em 2018, assim como que o governo eleito de Bolsonaro poderá desenvolver um tipo de “governabili-

dade interativa” para um contingente da sociedade civil mobilizado dentro e fora das ruas, com inclinação a ocupar as redes sociais de forma estratégica como um “espaço público” voltado para disputas que estimulem uma responsividade por parte do Congresso.

Ciclos de protestos nas teorias dos movimentos sociais

Dentro do rico debate em torno das teorias de movimentos sociais desenvolvidas nas últimas quatro décadas, a teoria do Processo Político (PP) se destaca pelo seu objetivo de abolir em termos conceituais a separação entre movimentos sociais e o Estado, já que para Tilly (2010) somente é possível estudar os movimentos sociais diante da aplicação de uma visão ampla que os relacione com outras formas de ação política (ABERS & BULOW, 2010).

Doug McAdam e Sidney Tarrow (2011, p. 21-22), apontaram para a valiosa contribuição de Tilly para a construção de um novo arcabouço teórico imbuído em operar a aproximação entre movimentos e sistema político. Analisando a Teoria do PP, Alonso (2009, p. 56) considera que

[...] esta perspectiva afeta a compreensão das instituições políticas. A mobilização baseia-se num conflito entre partes, uma delas momentaneamente ocupando o Estado, enquanto a outra fala em nome da sociedade. Essas posições são variáveis, os atores migram entre elas. Por isso, a análise tem de suplantar as barreiras convencionais que definem “Estado” e “sociedade” como duas entidades coesas e monolíticas. Assim, em vez de definir a equação como movimentos sociais versus Estado, a TPP opõe “detentores do poder” (os membros da polity), que têm controle ou acesso ao governo que rege uma população (incluídos os meios de repressão), e “desafiantes”, que visam obter influência sobre o governo e acesso aos recursos controlados pela polity. Um movimento social é definido, então, como uma “interação contenciosa”, que “envolve demandas mútuas entre desafiantes e detentores do poder”, em nome de uma população sob litígio. (Tilly, 1993)

Para Euzeneia Carlos (2015), as teorias da Mobilização de Recursos (MR) e do Processo Político (PP) tiveram êxito ao concentrar suas pesquisas na busca das condições de emergência, desenvolvimento e sucesso da ação coletiva. Na MR o foco é a racionalidade dos indivíduos fruto de um cálculo de custos e benefícios da participação (McCARTHY; ZALD, 1973; 1977). As críticas de Tarrow à MR residem no caráter

individual e racional dos movimentos sociais, ignorando a relevância da dimensão societária da ação coletiva por meio da valorização analítica do contexto político-institucional.

A proposta de Tarrow (2008) em analisar as estruturas de incentivos e/ou constrangimentos externos aos movimentos sociais resultou no conceito de estruturas de oportunidades políticas no qual atores são encorajados ou desencorajados a se engajar no confronto político, sendo as oportunidades uma das dimensões que compõem a emergência de um movimento social, ou seja, as oportunidades políticas dão surgimento à ação coletiva “para representar demandas sociais e da sua capacidade de influir nas instituições políticas no sentido de torná-las acessíveis aos seus reclamos” (McADAM; TARROW; TILLY, 2001 apud CARLOS, 2015, p. 22).

Nas considerações de Euzeneia Carlos (2015) a teoria do PP, assim como a Teoria dos Novos Movimentos Sociais (TNMS), perdem a capacidade analítica de produzir uma observação sobre as nuances das conexões entre movimentos sociais e o sistema político na medida em que se prendem à separação entre sociedade civil e Estado como operação normativa do liberalismo, como já havia ressaltado Evelina Dagnino (2004; 2006) diante da contribuição analítica em explorar a dinâmica de interação entre sociedade civil e sociedade política na construção democrática nos países latino-americanos.

Von Bülow e Abers (2011) seguem na mesma direção criticando a perspectiva de que os ativistas interagem com o Estado e não participam diretamente da gestão estatal. Tal compreensão para as autoras pouco avança no reconhecimento de algumas das “relações complexas que existem entre pessoas no aparato estatal e aquelas que agem a partir de organizações de movimentos sociais” (p. 64). Independente das dimensões de análise dos temas empiricamente situados nas pesquisas, os movimentos sociais continuam sendo atores centrais dos processos e dinâmicas de protestos (GOHN & BRINGEL, 2012), e, que se acrescente, das relações formais de **representação política** sob influência da ação coletiva. O debate aberto no âmbito teórico para a vertente do PP reafirma a dimensão da representação como elemento de interação entre os movimentos sociais e o sistema político.

De alguma maneira, os teóricos da PP se fecham a compreender a ação coletiva dentro da dinâmica “disruptiva” (protesto público) e de intensa mobilização não institucionalizada, como algo de natureza política *outsider* ao sistema político (GAMSON, 1990; DALTON & KUSHLER, 1990). Tal definição envolvendo formas de ação coletiva sem conexão com o Estado revela um “fetiche da autonomia” como se os sujeitos

coletivos não ocupassem as esferas de poder do sistema representativo, buscando obter ganhos políticos eleitorais em espaços governamentais. Na literatura sobre os movimentos sociais, Hellman (1992, p. 30) chama a atenção ao fato de que dentro das agendas de pesquisas sobre os movimentos sociais o debate da autonomia como signo da não relação dos movimentos com o Estado “levava a interpretar toda aproximação dos movimentos com o Estado e partidos sob o signo da cooptação, instrumentalização e subordinação”.

Jack Goldstone (2003) avança o debate entre os teóricos do PP entendendo que em Tilly (1998) se encontra uma limitação referente à separação entre movimentos sociais e sistema político, ao afirmar que os movimentos buscam constranger e desafiar os detentores de poder político como se os movimentos sociais tivessem atores políticos dissociados e figurados de maneira oposta ao Estado. Uma provocação para o debate sobre este aspecto é se o conceito de projeto político de Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) pode sugerir uma resposta conceitual alternativa ao defender que os movimentos sociais possuem projetos políticos em disputa no terreno da sociedade civil e da sociedade política, em diálogo analítico com o conceito de matrizes discursivas (*frames*) como está estabelecido no âmbito da produção de Tilly, McAdam, Tarrow, entre outros.

Em outros termos, há vantagens analíticas ao interligar os projetos políticos como norteadores de ação e organização dos movimentos sociais, cujo seu projeto político tende a ser representado e incorporado por forças políticas que atuam no terreno institucional, como também já nos alertava Cardoso (1987), Kowarick (1987) e Boschi e Valladares (1987) ao incorporarem em seus trabalhos a dimensão analítica da atuação estatal e os seus efeitos sobre os movimentos sociais com foco no caso.

O que faltou à Tilly e aos demais teóricos da PP foi corporificar o fato de que uma parte significativa dos movimentos sociais se entrecruza com as *instituições representativas* diante da defesa de valores e princípios que são amalgamados pelos partidos políticos enquanto instituições que habitam os movimentos sociais e o sistema político, transitando pela representação e a participação.

De algum modo, ainda está em curso na literatura do PP um diálogo analítico fértil com a teoria da representação em direção ao reconhecimento de que os sujeitos atuam em alguns movimentos sociais dentro de uma lógica de que ali podem semear valores e ações com vistas a se colocar de “frente” para o Estado, o que não quer dizer *per se* que os movimentos estarão atuando por dentro do sistema político para conseguir alcançar o sucesso das suas demandas (ANDREWS, 2001; CRESS &

SNOW, 2000), afinal, as arenas estatais são constituídas por forças posicionadas na sociedade, sendo de difícil entendimento a existência de “militantes estatais”, o que deixa evidente um déficit analítico de diálogo com a teoria da representação.

Os argumentos relevantes trazidos por Von Bülow e Abers (2011, p. 63) apontam que os movimentos podem ser definidos como sendo inerentemente distintos do Estado, ou seja, “esse pressuposto impede que se capturem algumas das relações complexas que existem entre pessoas no aparato estatal e aquelas que agem a partir de organizações de movimentos sociais”. No entanto, inexistente aqui uma “sociologia” do Estado, suficiente para reconhecer que os governos e demais instâncias são dirigidas por interesses sob a liderança dos partidos políticos, os quais também se encontram em vários casos em diálogo via presença ou influência direta dos rumos dos movimentos sociais. Quando se olha atentamente para alguns estudos empíricos dá para perceber que a ocupação de espaços no Estado, por parte de ativistas, se forma dentro das relações estabelecidas no interior dos partidos políticos sob a dinâmica das disputas eleitorais, que foge ao controle dos movimentos. A direção do Estado quando está nas mãos dos partidos políticos coaduna com uma setorização dos movimentos sociais no interior das organizações partidárias.

Um marco analítico deste trabalho diz respeito à escolha dos ciclos de protesto enquanto uma delimitação conceitual para a compreensão da governabilidade no Brasil, cujo conceito de *ciclos de protestos* define-se como uma fase de intensificação dos conflitos, alcançando um patamar elevado de mobilização com grande visibilidade perante o conjunto da sociedade (TARROW, 2011), sendo que as “dinâmicas dos ciclos são influenciadas pelos padrões de interação entre movimentos sociais e Estado, no decorrer do jogo político rotineiro no qual os atores organizados buscam influenciar as instituições” (TATAGIBA, 2014, p. 38), reforçando o que Tilly (1978 e 1974) e Tarrow (1991; 1998) buscam delimitar no estudo dos protestos, considerando metodologicamente a existência de ciclos de ação coletiva ao longo dos anos em uma perspectiva de confronto político.

Ciclos de protestos no Brasil (2013-2018)

De 2013 a 2018, a crise política instaurada no Brasil se refere a diversos episódios conjunturais, que levaram a sociedade civil, para além dos movimentos sociais, a uma rotina intensa de mobilizações de rejeição ao sistema político, atraindo uma miríade de perfis de manifestantes, que realizaram em junho de 2013, 470 protestos,

conforme levantamento de Ângela Alonso (2017), dos quais 90 somente na cidade de São Paulo.

As jornadas de protesto em junho de 2013 atraem até aqui a atenção das pesquisas acadêmicas, sobretudo, por ter mobilizado novos contingentes da sociedade civil que foram às ruas em quase todo o país – não ficaram restritas aos estados do sudeste – apresentando novas formas de protesto, mas que mandavam um recado direto ao sistema político: algo estava “fora da ordem” em relação à representatividade do governo Dilma Rousseff, enquanto no ambiente societário havia um ressentimento das classes médias em virtude da ascensão dos mais pobres com a implementação das agendas de inclusão social implementadas nos governos do ex-presidente Lula, como assinala Miguel (2016) e Palermo (2018).

Para Alonso (2017, p. 52-53), a política das ruas levou o junho de 2013 a apresentar três fases de um “ciclo de protesto mosaico”: a *eclosão dos protestos*, a *diversificação* e a *massificação*, com a chegada de novos repertórios de mobilização associados a um novo público,

esse setor ativou o repertório patriota, com símbolos, cores, hino e slogans nacionais (“verás que um filho teu não foge à luta”; “o gigante acordou”) e retomou espaços canônicos das Diretas Já, a Paulista, a Brigadeiro e a Sé (“vem pra rua!”, “saímos do Facebook!”). Chamou para si a “ética na política” do Fora Collor, em slogans: “Fora! Partidos! Vocês querem o povo dividido!”, “Mensaleiros!”, “Corruptos, vocês se preparem, vão cair um por um!”. Não era um “todos contra tudo o que está aí”. Havia dominâncias de pauta em cada setor da mobilização. Autonomistas e socialistas se situaram à esquerda do governo do PT, com agenda reformista, mais e melhores políticas públicas e expansão de direitos. O setor patriota ia do liberalismo (a favor do Estado enxuto e eficiente “padrão Fifa”) ao conservadorismo (pró-ditadura militar), com foco no rechaço a instituições políticas, políticos e partidos, e na identificação do PT com a corrupção, via Mensalão (“Corruptos”). No dia 26, veio o primeiro “Fora Dilma!”. No 29: “Justiça! Queremos os mensaleiros na cadeia!” e “Procurando Lula!”. Esse estilo de ativismo atarraxou os laços fracos entre manifestantes avulsos, e o que até então era crítica genérica aos governos desabrochou em antipetismo. A diversificação atingiu seu máximo, e o ciclo adquiriu sua forma final de mosaico, com três setores distintos de mobilização, cada qual com suas pautas e estilos de ativismo, em convivência. E sem harmonia. No dia 20, rasgaram-se bandeiras, e o comando da rua foi disputado no braço. O tamanho monstro do protesto finalmente suscitou reação da presidente, que recebeu manifestantes e, no dia 21, propôs, em rede nacional, “cinco pactos”

em torno de educação, saúde, transporte, responsabilidade fiscal e controle da inflação, e plebiscito visando constituinte específica para reforma política. O protesto arrefeceu, mas o fogo morto se revelaria brasa dormida. É que Dilma se esquecera de incluir a corrupção (ALONSO, 2017, p. 52-53).

A resposta do governo Dilma aos protestos de junho de 2013 foi insatisfatória, pois, escolheu dialogar com o país no “atacado” em relação às críticas proferidas pelos manifestantes. Naquele momento, o governo pouco se empenhou em segmentar um diálogo direto com as ruas, prevalecendo a ideia de que eram todos uma coisa só. O governo não entendeu a “fúria” antipetista que se desenhava no momento da *massificação* dos protestos e estava empenhado em empoderar os movimentos sociais de esquerda para que disputasse a direção dos protestos (SOUZA, 2018).

Já o Congresso deu sinais de que poderia apreciar a agenda política do executivo em resposta aos protestos, na medida em que correu para aprovar medidas populares de grande aceitação na sociedade, seguindo, portanto, o clamor do que as ruas deram relevância em uma pesquisa nacional realizado pelo Ibope em sete estados e em Brasília, divulgada no dia 23 de junho de 2013. Segundo os entrevistados as reivindicações mais importantes eram o transporte público (53,7%), contra a corrupção (49%), redução da tarifa (40,5%), saúde (36,7%), gastos com a Copa (30,9%), Educação (29,8%) entre outras.

As manifestações de junho de 2013 abriram um leque de críticas amplas aos políticos, que dificilmente poderia ser absorvido, ou seja, representado somente por uma ofensiva da máquina federal. Diferente dos que muitos imaginam, tais protestos compuseram a rotina da política municipal, já que ocorreram em centenas de municípios de pequeno porte. Essa indignação em grande escala, dentro e fora das redes sociais, tinha mobilizado um conjunto de insatisfações que tinha poucas condições de ser resolvido a curto prazo. O abalo na governabilidade de Dilma se deu diante de uma forte influência das ruas com impacto direto na coordenação política das agendas do governo no Congresso.

Marco Aurélio Nogueira em *As Ruas e a Democracia* (2013) debate o peso de uma possível crise sistêmica, e não somente uma crise político-partidária. A insatisfação da sociedade com o Estado (governo), segundo o autor, adquiriu um grau insustentável, eclodindo no formato de protestos em torno de um Brasil moderno e atrasado ao mesmo tempo. As manifestações trouxeram à tona o cotidiano desastroso vivido pelas pessoas nas maiores cidades do país em face da relação com os serviços públicos que afetam a todos.

Para Leonardo Avritzer (2016) em *Impasses da Democracia no Brasil*, o perfil de participantes com maior renda e escolaridade avançaram na quantidade de pessoas a partir do aumento da repressão policial nos protestos. Vale observar que

[...] no dia 17 de junho temos uma reviravolta nessa dinâmica, provocada por uma mudança de escala na participação. Nesse dia, ocorrem grandes aglomerações em diversas cidades brasileiras: 100 mil pessoas se manifestam no Rio de Janeiro, onde ao final ocorrem os primeiros conflitos de rua, em frente à Assembleia Legislativa; mais de 30 mil pessoas se reúnem em Belo Horizonte; e no mesmo dia ocorre a ocupação da rampa e da cobertura do Congresso Nacional, em Brasília. No dia 20 de junho ocorrem novamente enormes manifestações no Rio de Janeiro, São Paulo e Belo Horizonte, todas envolvendo violentos embates com a polícia (AVRITZER, 2016, p. 72).

A ex-presidente Dilma foi reeleita em 2014, mas dentro de uma conjuntura na qual segmentos pós-junho de 2013 repetiram as mobilizações antipetistas, reduzindo o foco de críticas às lideranças do partido logo nos dias seguintes ao resultado das eleições. Segundo matéria do O Globo de 01 de novembro de 2014,

cerca de 3 mil pessoas, de acordo com a Polícia Militar, participaram na tarde deste sábado em São Paulo de um protesto contra a reeleição da presidente Dilma Rousseff. Um grupo de 400 manifestantes também protestou em Brasília. Eles reclamam dos escândalos de corrupção no governo e acusam a presidente de ser conivente com o esquema de desvio de dinheiro da Petrobras. Em São Paulo, alguns dos manifestantes, do alto de um carro de som, chegaram a dizer que as eleições deste ano não valeram, enquanto outros seguravam uma faixa com a frase “Eleição da Dilma: a maior fraude da história”. Os manifestantes também pediram o impeachment da presidente. Outras faixas, separatistas, ameaçavam: “ou impugnação, ou intervenção militar”.¹

Um novo protesto foi realizado duas semanas depois, também em São Paulo, e contou com a presença do então Deputado Federal Eduardo Bolsonaro (PSC-SP) como um dos líderes da organização do ato. Segundo matéria do UOL,

manifestantes insatisfeitos com a vitória de Dilma Rousseff (PT) sobre Aécio Neves (PSDB) farão novo protesto em São Paulo para pedir a anulação das eleições e o impeachment da presidente eleita. O ato será realizado às 14h deste sábado (15), na avenida Paulista, mesmo local de um protesto semelhante ocorrido em 1º de novembro. Naquela ocasião, cerca de 2.500 pessoas participaram do protesto, segundo estimativa da Polícia Militar. Além

1 Matéria completa disponível no link: <<https://oglobo.globo.com/brasil/manifestantes-fazem-protesto-contraa-reeleicao-de-dilma-em-sao-paulo-brasilia-14436719>> Acesso em 03/dez. 2018

do impeachment de Dilma, parte dos presentes defendeu um golpe militar para retirar Dilma do poder. Entre os presentes estavam o deputado federal Eduardo Bolsonaro (PSC-SP) --filho do também deputado Jair Bolsonaro--, que compareceu armado ao ato, e o cantor Lobão, crítico do governo petista. A exemplo do protesto do início do mês, o ato de hoje foi convocado pelas redes sociais. Na página do protesto no Facebook, 148 mil pessoas haviam confirmado participação até 20h de ontem (13). A página foi criada pelo grupo virtual “Revoltados Online”, cujo líder é Marcello Reis. Para financiar o movimento, ele pede que os apoiadores façam depósitos em uma conta corrente em seu nome ou então façam doações via cartão de crédito no blog do grupo. Os responsáveis pela página afirmam que as eleições foram fraudadas: “milhares de denúncias de fraudes das urnas eletrônicas aonde (sic) você é o palhaço! O circo já estava armado e nós, os palhaços, votando aflitos para saber um resultado fraudado que já suspeitávamos... Que tristeza.” O protesto ocorre um dia depois da prisão de vários diretores e presidentes das principais empreiteiras do país que são suspeitos de participar do esquema de desvios na Petrobras².

Havia após o fim das eleições uma clara coordenação política de partidos e forças políticas de oposição aos petistas para que se buscasse uma mobilização que representasse o que as ruas falaram em junho de 2013, mas que se lastreasse na intenção de explicitar que o governo reeleito não tinha legitimidade para governar, sequer tomar posse. A pauta anticorrupção e de críticas à economia fervilharam na sociedade civil (e nas redes sociais) e ganharam contorno na consolidação de grupos políticos com foco de atuação e mobilização nas redes sociais, exatamente a mesma estratégia que consolidou e levou à vitória presidencial Jair Bolsonaro (PSL) em 2018.

Após a posse de Dilma, o ano de 2015 começara com a inabilidade do governo em coordenar a sua base aliada no Congresso. Havia um “fosso” na condução estratégica do governo junto aos parlamentares, e este é um elemento chave na perda de governabilidade do segundo governo da ex-presidente, que tem como momento emblemático a eleição de Eduardo Cunha (PMDB-RJ) para a presidência da Câmara dos Deputados. Ele foi eleito com 267 votos, a maioria absoluta dos votantes. O deputado Arlindo Chinaglia (PT-SP) foi o segundo mais votado, com 136 votos³. Júlio Delgado

2 Matéria completa também disponível através do link: <<https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2014/11/15/novo-protesto-em-sp-pede-anulacao-da-eleicao-ou-impeachment-de-dilma.htm>> Acesso em 03 dez./18

3 Esta base fiel ao governo foi, numericamente, a mesma que votou contra a admissibilidade do impeachment de Dilma no plenário da Câmara dos Deputados em abril de 2016. Foram 137 votos pela não-admissibilidade (contra o impeachment), 367 a favor e 9 abstenções ou ausências.

(PSB-MG) contou com 100 votos e Chico Alencar (PSOL-RJ) teve 8 votos. Houve dois votos em branco. A derrota do governo a essa altura escancarou a estratégia da oposição – contando com parte da bancada de partidos oficialmente na base aliada – voltada a controlar a agenda congressional. Não contavam com o reforço das mobilizações que estourariam no país a partir de março daquele ano.

O governo não foi hábil para compreender o *timing* das articulações das forças internas da sua base aliada em torno de uma “rebelião silenciosa” das bancadas contra a orientação das lideranças. Estes negociaram espaço no primeiro escalão, mas apoiaram a candidatura de Eduardo Cunha. O que se viu foi um equívoco de leitura política por parte do Palácio do Planalto: um novo governo com ministérios distribuídos de forma a respeitar a coalizão para líderes partidários sem nenhuma condição de dar votos no Congresso, sendo que o governo não percebera que avançava em tempo real nos bastidores o “cálculo do impeachment”. As manifestações antipetistas nas ruas foram a cereja do bolo para a oposição, que a essa altura se valia do clamor das ruas para pavimentar a narrativa de que não havia como o governo Dilma concluir o seu segundo mandato.

O ciclo de protesto patriota (ALONSO, 2017) aumentou a ingovernabilidade da presidente Dilma, sendo que o perfil dos protestos de 2015 confirmou uma conexão intensa com as narrativas das manifestações de junho de 2013 na mobilização de grande parcela de eleitores que sempre estiveram mais distantes do apoio eleitoral ao PT, principalmente após a ascensão do lulismo em 2006 pela via do fenômeno de realinhamento eleitoral com rejeição das classes médias urbanas com renda e escolaridade de alto nível (SINGER, 2012).

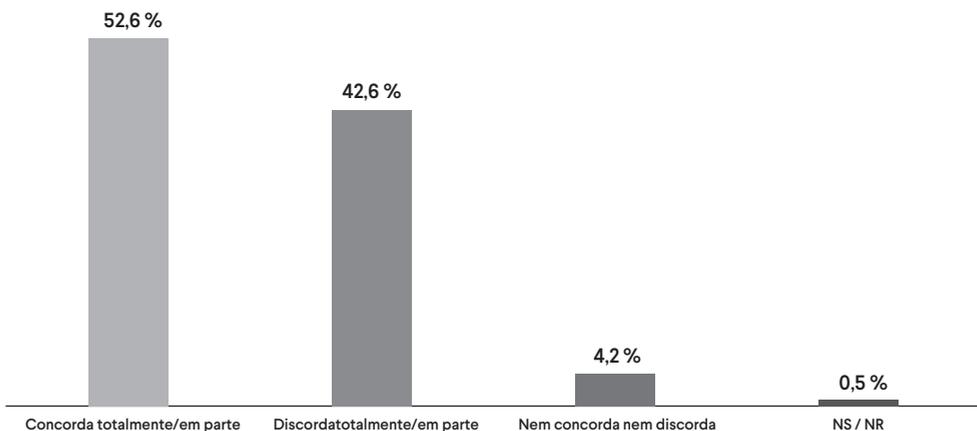
Segundo os dados do Datafolha sobre o perfil dos manifestantes mobilizados no primeiro protesto do ano (15 de março de 2015), 82% votaram em Aécio Neves nas eleições de 2014, 37% tinham preferência partidária pelo PSDB, 37% eram assalariados registrados, 74% foram a uma manifestação pela primeira vez e 76% dos entrevistados possuíam ensino superior completo. Em pesquisas realizadas ao longo do ano de 2015 pelo Grupo de Pesquisa Opinião Pública (UFMG), o perfil ideológico dos manifestantes de Belo Horizonte se aproximou bastante da defesa de ideias neoliberais e de representação política antagônica ao PT.

Estes dados são praticamente idênticos aos obtidos no estudo de protestos pró impeachment em Salvador (BA)⁴ e realizada em 16 de agosto de 2015, que apresentaram

4 Pesquisa realizada pelos professores Cláudio André de Souza (UNILAB) e Leonardo Fernandes Nascimento (UFBA) em parceria com o Grupo de Pesquisa Opinião Pública (UFMG) e o Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais (UFBA).

fortes críticas ao PT, embora uma parcela inferior tenha já votado no PT em alguma eleição. Conforme o Gráfico 1, a pesquisa entre os soteropolitanos que compareceram à manifestação mostrou que 52,6% são favoráveis a uma possível intervenção militar em caso de desordem. O Gráfico 2 apresenta o sentimento conformado nos manifestantes com relação à então presidente Dilma e o PT. A grande maioria apresentou um sentimento muito forte de negação do PT e, por conseguinte, do governo Dilma.

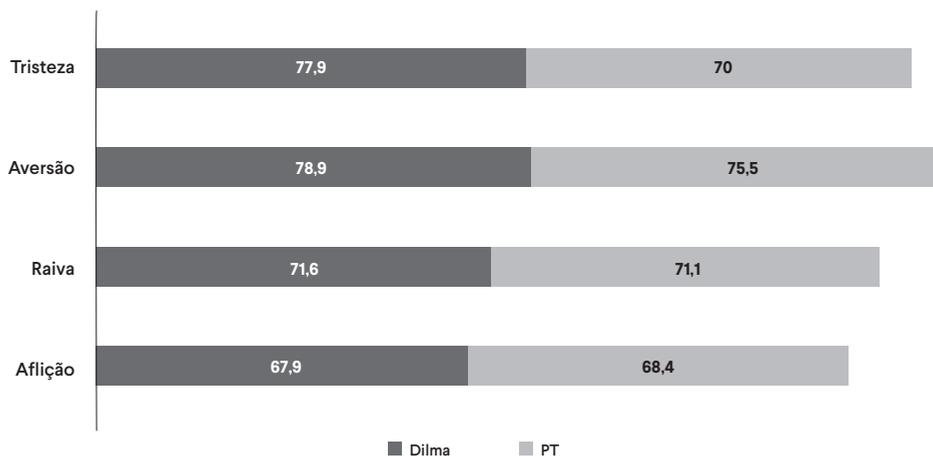
GRÁFICO 1: Apoio à intervenção militar em caso de muita desordem, Salvador, 2015



Pergunta: "Em situação de muita desordem, os militares devem ser chamados a tomar o poder"

Fonte: Elaboração do próprio autor

GRÁFICO 2: Sentimentos que Dilma e o PT fizeram sentir, Salvador, 2015



O quanto Dilma e o PT já lhe fez sentir fortemente cada um dos sentimentos: (soma das intensidades de 6 a 10)

Fonte: Elaboração do próprio autor

As mobilizações seguintes à março de 2015 foram na direção de reforçar um patriotismo de defesa nacional contra a corrupção, mas dentro de uma estratégia de radicalizar o antipetismo por meio da defesa do impeachment, e poupando, inclusive, o PMDB e a figura do vice-presidente Michel Temer. Naquele momento, já havia um jogo combinado entre parte das lideranças das ruas e os partidos de oposição ao governo. As rotinas de mobilização se concentraram nas redes sociais, capturando milhares de participantes presentes em protestos aos finais de semana em quase todas as grandes e médias cidades do país. A Lava-Jato foi uma oportunidade política de reforço das mobilizações ao cristalizar uma matriz discursiva de que o PT e o governo eram os principais responsáveis pelos casos de corrupção que estavam vindo à tona com as investigações lideradas pelo juiz Sergio Moro.

A representação das ruas veio por dentro do sistema político com a aceitação do pedido de impeachment por parte do presidente Eduardo Cunha em dezembro de 2015. Nos meses seguintes ocorreria a tramitação do processo de admissibilidade, que viria em abril de 2016. Um mês antes, o ex-presidente Lula foi levado coercitivamente para depor à Polícia Federal (PF) e o #foradilma tornou a lotar as ruas de várias capitais do país. Em São Paulo, o engajamento da Fiesp e de outras forças mobilizadas da sociedade civil geravam um transbordamento societário em torno da pauta anticorrupção e da retórica do moralismo em torno de pautas como família, religião, combate à “ideologia de gênero”, educação etc.

Todo o percurso de protesto ligado à defesa do impeachment levou a um tipo de rotina de mobilização empenhado em ocupar as redes sociais, mas também do engajamento imediato e espontâneo. Partidos, grupos e movimentos sociais ligados à esquerda se viram empenhados em se contrapor ao impeachment se mobilizando nas ruas e também nas redes sociais com a hashtag “#nãovaitergolpe”.

A novidade observada naquele momento se deu com a agregação social de uma direita que apostou na mobilização face a face por meio de protestos conformados em uma refundação societária com o uso de um repertório de confronto político (TARROW, 2008).

Os meses seguintes ao impeachment foram marcados pela continuidade das mobilizações da esquerda como um contraponto ao novo governo do presidente Michel Temer (MDB), mas

vendo que o governo Temer não zelaria pela moralidade pública, o setor patriota, em 4 de dezembro de 2016, protestou em 83 cidades. Em São Paulo, atraiu 15 mil pessoas (segundo a Polícia Militar). A baixa expressa as brigas

internas. Em 26 de março de 2017, quando tornaram à Paulista para defender a Lava Jato, cada qual levou carro de som, bandeiras e ídolos próprios. Perdiam coesão. O setor socialista manteve a articulação anti-impeachment, trocando o nome: #foratemer. Investiu em atos múltiplos, com três expressivos em São Paulo, em 29 e 31 de agosto, ambos com 20 mil, e em 7 de setembro, com 15 mil participantes (segundo os organizadores). Em 15 de março de 2017, ocorreram novos eventos pró-Lula e antirreformas trabalhista e da previdência nas capitais. Mas também com cisões — a existência de duas frentes o atesta (ALONSO, 2017, p. 57).

Os grupos mobilizados nas ruas adentraram ao sistema político com a eleição de dezenas de lideranças ligadas ao Movimento Brasil Livre (MBL), Vem pra Rua, Revoltados On line, entre outros, nas eleições municipais de 2016, conforme levantamento feito por Souza, Messias e Espiñeira (2017). O ciclo patriótico também se voltou a apostar em um nome novo como candidato à presidência da República: Jair Bolsonaro. Todos estes anos de protestos, e a pré-candidatura de Bolsonaro se deu através da montagem de “comitês” locais e virtuais (Facebook, Whatsapp, Instagram) de defesa do deputado fluminense e a atração de pessoas que ajudassem na organização e difusão do seu nome.

A sua agenda de visitas a diversas cidades teve como êxito a organização destes “comitês”, sempre com ampla divulgação nas redes sociais, atraindo milhares de apoiadores. Uma pesquisa futura terá condições de mapear o papel efetivo destes “comitês” na organização da pré-campanha do presidente eleito em 2018 e de que forma tais atores e atrizes estiveram efetivamente mobilizados durante junho de 2013 e na defesa do impeachment, chegando à eleição de um nome intensamente ligado aos anseios de mobilização da sociedade civil brasileira, levando a uma relação de representação política, algo típico das democracias que condensam as dinâmicas de mobilização da sociedade civil para dentro do sistema político por meio de eleições.

A governabilidade é uma dimensão analítica que deve considerar as instituições políticas representativas, assim como o peso da sociedade civil através de mobilizações com capacidade plena de influenciar o comportamento dos eleitores, como ficou evidente nas eleições de 2018, quando Bolsonaro derrotou a polarização PT-PSDB enquanto um padrão de competição política vigente desde 1994.

Diante do exposto aqui, um outro indicador sobre governabilidade que pode ser considerado relevante em razão da sua centralidade talvez seja a aprovação dos governos por parte da sociedade civil, algo que por vezes influencia o comportamento

do legislativo e que tem sido ao longo dos anos de redemocratização um fator de impacto político quanto às estratégias dos representantes e dos representados. Nos Gráficos 1 e 2, é possível observar a série histórica de aprovação dos governos em pesquisa realizada pelo Ibope em parceria com a Confederação Nacional das Indústrias (CNI), durante o período 1986-2018⁵.

GRÁFICO 1: Percentual dos que avaliam o governo ótimo ou bom (%),
Ibope, Outubro/2018

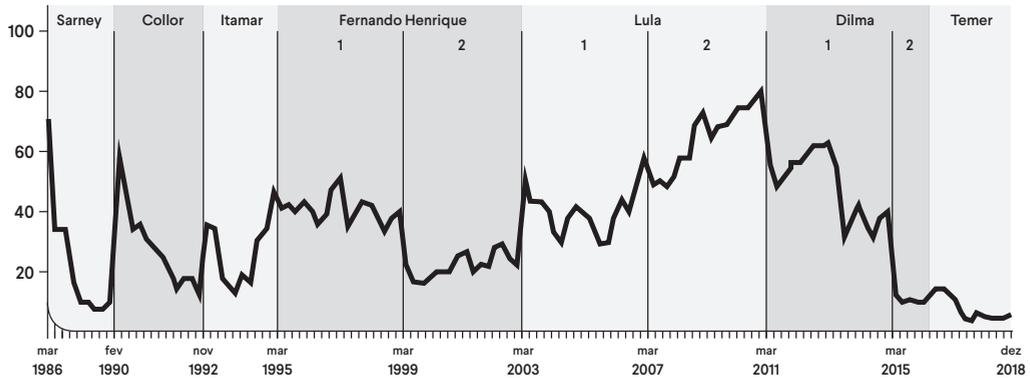
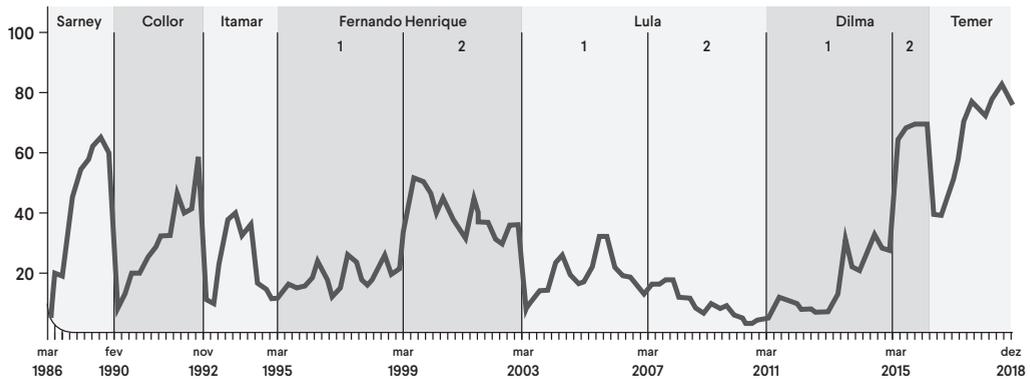


GRÁFICO 2: Percentual dos que avaliam o governo ruim ou péssimo (%),
Ibope, Outubro/2018



A importância do indicador de confiança política reside na capacidade de entender que a governabilidade na maioria dos casos é um fator influenciado pela aprovação à gestão. A série histórica do Ibope evidencia que governos com baixa aprovação/

5 Nota: Entre os anos de 1986 a 1994 a Pesquisa CNI-Ibope não era realizada de forma regular. A maioria das informações sobre esse período são originadas de pesquisas similares realizadas independentemente pelo Ibope e gentilmente cedidas à CNI.

popularidade tendem a viver crises políticas no interior do Congresso e na relação com a sociedade. Mesmo Michel Temer, que conviveu com uma alta taxa de reprovação do governo, não conseguiu produzir nas eleições um sucessor governista com viabilidade eleitoral, a despeito de ter sobrevivido no poder até o último dia, contando com o apoio do Legislativo em agendas contrárias à sua manutenção no poder.

Necessário destacar que não houve um polo do governismo na disputa eleitoral de 2018, e o próprio presidente, ainda como vice de Dilma Rousseff e às vésperas da aceitação do pedido de *impeachment* pela Câmara em 2015 foi quem afirmou: “que se a presidente Dilma Rousseff mantiver os atuais índices de popularidade será difícil resistir mais três anos e meio de governo”⁶. Já no poder, e diante dos piores indicadores de popularidade da história do país, Temer refez a lógica de suas análises ao afirmar que: “ninguém governa sem o Congresso”⁷, enquanto o ritmo das reuniões com parlamentares ao longo do processo eleitoral despencava⁸.

Considerações finais

Este trabalho buscou apresentar em termos conceituais o avanço da literatura sobre teorias dos movimentos sociais diante da defesa analítica de que a Teoria do Processo Político (PP) tem como vantagem a capacidade de entender que os atores políticos se mobilizam em interação com o sistema político. Não há uma separação entre sociedade civil e sociedade política. Os protestos seriam ancorados em dinâmicas de ação coletiva marcadas pelo confronto com os detentores de poder. A vantagem analítica reside na capacidade de entender o quanto os repertórios de confronto liderados por grupos e movimentos sociais são capazes de “pautar” as instituições políticas. A governabilidade enquanto dimensão da representação política resulta, portanto, do encontro entre forças políticas de dentro e de fora da arena estatal.

Por fim, este trabalho analisou o ciclo de protesto dos últimos anos, desde 2013 até 2018, evidenciando que as mobilizações foram responsáveis pela perda de governa-

6 Disponível em <http://g1.globo.com/politica/noticia/2015/09/temer-diz-que-e-dificil-dilma-resistir-mais-3-anos-com-baixa-popularidade.html> e acessado em 13 de fevereiro de 2019.

7 Disponível em: https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2018/12/14/interna_politica,1013244/temer-ninguem-consegue-milagre-sem-o-congresso.shtml. Acessado em 13 de fevereiro de 2019.

8 Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/eleicoes/2018/noticias/2018/08/19/reunioes-de-temer-com-parlamentares-diminuem-48-em-periodo-eleitoral.htm> e acessado em 13 de fevereiro de 2019.

bilidade dos petistas e foram decisivas para a interrupção do mandato da presidente Dilma Rousseff. Tais forças mobilizadoras elegeram o novo presidente, Jair Bolsonaro, e não há fatos sociológicos que neguem o fim deste ciclo de protesto. Tudo indica que Bolsonaro terá que conviver com este novo patamar mobilizatório, envolvendo a condição posta nas democracias, nas quais os governantes precisam representar interesses cristalizados na sociedade. Há evidências para acreditarmos que o apoio societário da governabilidade do novo presidente virá dos que querem as ruas e a militância virtual das redes sociais.

Referências

- ABERS, Rebecca; SERAFIM, Lizandra; TATAGIBA, Luciana. Repertórios de interação Estado-Sociedade em um Estado heterogêneo: a experiência na era Lula. **Dados-Revista de Ciências Sociais**, v. 57, n. 2, p. 325-357, 2014.
- ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão**: Raízes e evolução do modelo político brasileiro. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.
- ALONSO, Angela. A POLÍTICA DAS RUAS: Protestos em São Paulo de Dilma a Temer 1. **Novos Estudos**, p. 49-58, 2017.
- ALONSO, Angela. As teorias dos movimentos sociais: um balanço do debate. São Paulo, **Lua Nova**, 2009, no.76, p.49-86.
- ANDREWS, Kenneth. Social movements and policy implementation: the Mississippi civil rights movement and the war on poverty, 1965 to 1971. **American Sociological Review**, n. 66, p. 71-95, 2001.
- AVRITZER, Leonardo. **Impasses da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.
- BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e democracia**. São Paulo: Brasiliense, 2006.
- BOSCHI, Renato. **A arte da associação**: Política de base e democracia no Brasil. Rio de Janeiro: IUPERJ/Vertice. 1989.
- BRAGA, Maria do Socorro. Poder Legislativo: organização e funcionamento. In: DANTAS, H.; MARTINS JÚNIOR, José Paulo. (Orgs.) Introdução à política brasileira. São Paulo: Paulus, 2007.
- BRANDÃO, L. C. A literatura sobre Movimentos Sociais: Interações entre a Política Institucional e a Política não Institucional. **BIB**, São Paulo, nº 71, 1º Semestre de 2011, p. 123-143.
- BRINGEL, Breno Marqués. El lugar también importa. Las diferentes relaciones entre Lula y el MST. **Revista Nera 9**, p. 28-48, 2012.
- _____. Teorias dos movimentos sociais na contemporaneidade. In: GOHN, M. G.; BRINGEL, B. (orgs). Movimentos sociais na era global. Petrópolis: Vozes, 2012.
- CARLOS, Euzenéia. Movimentos sociais e sistema político nas teorias dos movimentos sociais. **Interseções: Revista de Estudos Interdisciplinares**, v. 17, n. 1, 2015.

CRESS, Daniel M.; SNOW, David. The outcomes of homeless mobilization: The influence of organization, disruption, political mediation and framing. **American Journal of Sociology**, n.105, p. 1063-1104, 2000.

DAGNINO, E. **Sociedade civil e a construção de espaços públicos**. In: DAGNINO, E. (org.). Anos 90: política e sociedade no Brasil. São Paulo: Editora Brasiliense, 2004.

DAGNINO, Evelina.; OLVERA, A. J.; PANFICHI, A. (Org.) **A disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

_____.; OLVERA, A. J.; PANFICHI. Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina. In:_____.; OLVERA, A. J.; PANFICHI, A (orgs.). **A disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e terra, 2006; Campinas, UNICAMP, 2006.

DANTAS, Humberto; JÚNIOR, José Paulo Martins. **Introdução à política brasileira**. São Paulo: Paulus, 2007.

GOHN, Maria da Glória. **Teorias dos movimentos sociais**. 4. ed. São Paulo: Loyola, 2004.

GOLDSTONE, Jack. (2003). Bridging institutionalized and noninstitutionalized politics. In: GOLDSTONE, Jack (Ed.). **States, parties, and social movements**. Cambridge: CambridgeUniversity Press. p.1-24.

KOWARICK, Lúcio. Movimentos urbanos no Brasil contemporâneo: uma análise da literatura. **Revista Brasileira de Ciências Sociais** 1.3, p. 38-50, 1987.

LIMONGI, Fernando. Estudos Legislativos. In: MARTINS, C. B.; LESSA, R. (Coords.). **Horizonte das ciências sociais no Brasil: Ciência Política**. São Paulo: ANPOCS, 2010.

MCADAM, Doug; TARROW, Sidney. Movimentos sociais e eleições: por uma compreensão mais ampla do contexto político da contestação. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 13, n. 28, dez. 2011. Disponível em: <www.scielo.br/pdf/soc/v13n28/03.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2013.

MCCARTHY, John.; ZALD, Mayer. The trends of social movements in America: professionalization and resource 52 Interseções [Rio de Janeiro] v. 17 n. 1, p. 15-53, jun. 2015 – CARLOS, Movimentos Sociais e Sistema Político ... mobilization. Morristown, N. J.: General Learning Press, 1973.

MIGUEL, L. F. **Democracia e representação: territórios em disputa**. São Paulo: UNESP, 2013.

SINGER, A. **Os sentidos do lulismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

SOUZA, C. A. **Para onde vai a política brasileira? Breve ensaio sobre a crise de representação e o pós-impeachment**. Curitiba: Appris, 2018.

SOUZA, C. A.; MESSIAS, G.; ESPIÑEIRA, M. V. Representando as ruas: uma análise (preliminar) do MBL nas eleições de 2016. Rio de Janeiro, **Cadernos da Konrad Adenauer XVIII**, N° 2, pp. 209-230, 2017.

SZWAKO, José Eduardo León. 'Del otro lado de la vereda': luta feminista e construção democrática no Paraguai pós-ditatorial. Tese de doutorado apresentada ao Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), 2012.

TARROW, Sidney. **O poder em movimento: movimentos sociais e confronto político**. Petrópolis: Vozes, 2009 [1998].

TATAGIBA, L., & BLIKSTAD, K. Como se fosse uma eleição para vereador: dinâmicas participativas e disputas partidárias na cidade de São Paulo. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, 2011.

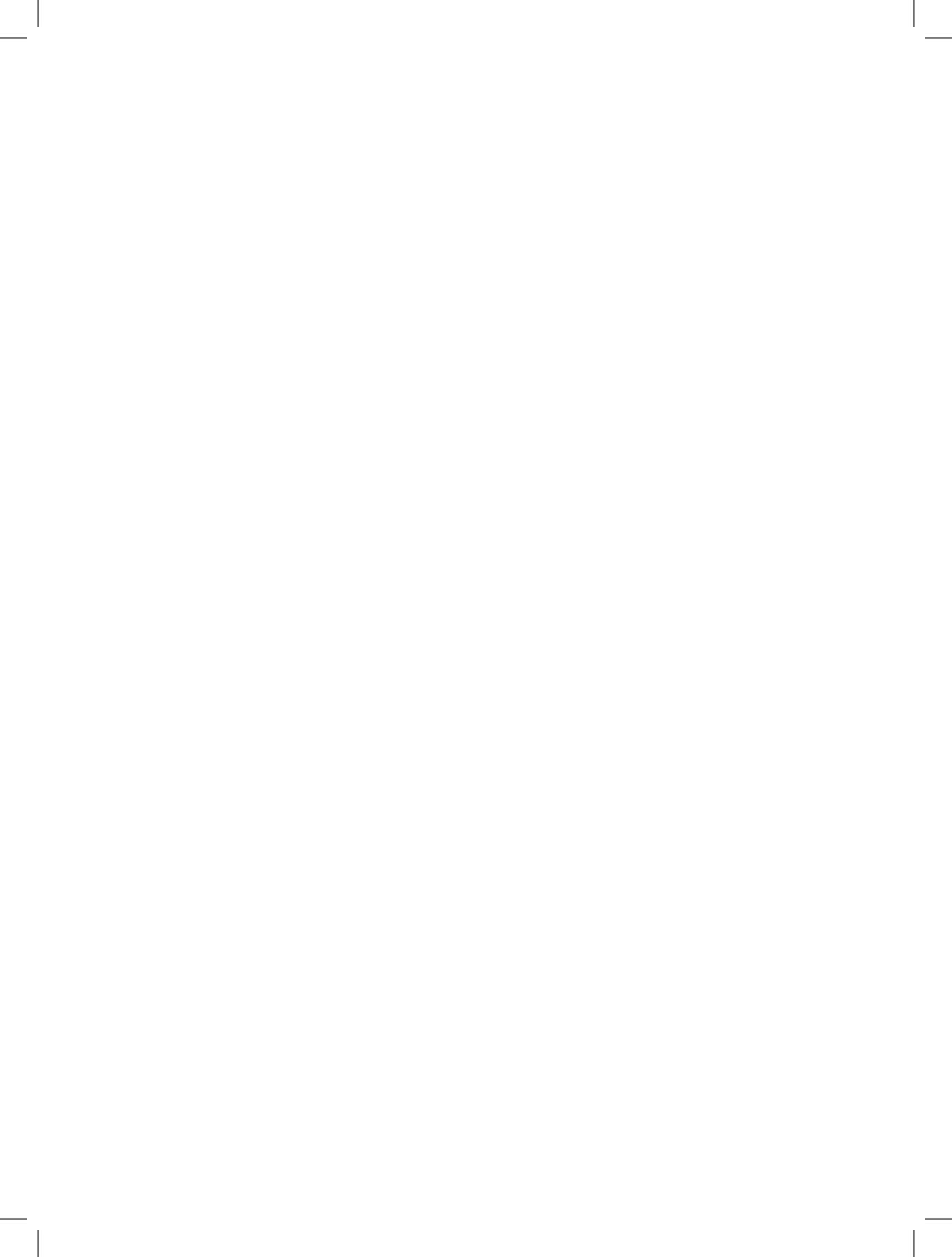
TILLY, Charles. From mobilization to revolution. Newberry Award Records, 1978.

_____. Resource mobilization and social movements: a partial theory. **The American Journal of Sociology**, vol. 82, n. 6, p.1212- 1241, 1977.

_____. Movimentos Sociais como política. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, nº 3, p. 133- 159, janeiro/julho, 2010.

TOURAINE, A. An introduction to the study of social movements. *Social Research*, 52, p. 749-788, 1985.

VON BÜLOW, Marisa; ABERS, Rebecca. Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade?. *Sociologias*, ano 13, n. 28, p.52-84, 2011.



8 Mídia e Governabilidade: o que esperar da relação do Executivo federal com a grande mídia tradicional?

Carolina de Paula
Araré Carvalho

A ideia de governabilidade tomada em seu amplo sentido, conforme discutido no capítulo introdutório, seja no aspecto da performance – boa ou má – de um sistema político ou a capacidade de identificação dos problemas da sociedade, e a conversão em políticas públicas adequadas para solução desses problemas, guarda estreita relação com a posição da mídia nesse jogo. No Brasil, em que existe forte concentração da mídia tradicional – falamos aqui das principais emissoras de televisão e periódicos de ampla circulação nacional – nas mãos de poucos grupos empresariais, o acesso de governos a tais meios, que canalizam para os cidadãos os resultados das políticas e a imagem performativa da gestão, sempre precisou de precioso cuidado, independente do espectro ideológico dos últimos partidos que ocuparam a presidência. Se observarmos o alto orçamento do Executivo federal nas últimas décadas destinado para a publicidade, gerenciada e capitalizada por esses poucos grupos de mídia, logo entenderemos a importância desta relação (MAGALHÃES, 2017).

Pesquisas revelam que a cobertura da presidência pela grande mídia brasileira, e do partido que ocupa a mesma, apresenta um forte viés a depender do campo ideológico no poder (Mundim, 2018; Azevedo, 2018; 2017). Contudo, mesmo com tamanha assimetria¹, os dois partidos que se revezaram no poder desde 1994 até o afastamento da presidente Dilma Rousseff em 2016, PT e PSDB, mantinham a mídia sob seu campo de preocupação, seja ao longo da campanha ou durante a gestão, via

¹ Mundim (2018) constrói um indicador de viés da cobertura política nos jornais Folha de S.Paulo, Estadão e Globo e realiza uma série de análises estatísticas sobre as eleições presidenciais de 2002, 2006 e 2010. Suas conclusões sugerem um nítido viés anti-PT por parte dos jornais pesquisados.

verbas publicitárias. A campanha de 2018 traz uma ruptura significativa com essa constante. O candidato vencedor, Jair Bolsonaro (PSL), apresentou desde o início da campanha um comportamento hostil aos principais grupos da mídia brasileira – em especial a Rede Globo e os principais periódicos impressos como a Folha de São Paulo, O Globo e o Estado de S. Paulo. Não sabemos ainda se este comportamento será perpetuado no dia a dia do Executivo federal, por exemplo, quando votações importantes estiverem em disputa no Congresso, mas alguns episódios revelam que já temos significativas alterações de estilo no relacionamento do Planalto com a mídia tradicional.

O episódio que mais chama a atenção foi o primeiro discurso de Jair Bolsonaro na posição de presidente eleito, na noite do pleito, em 28 de outubro de 2018. O formato escolhido foi uma live em suas próprias redes sociais, descartando de imediato o tradicional pronunciamento televisivo em um ambiente público e optando pelo ambiente doméstico, sua sala de estar. O discurso da vitória deixou explícita as motivações dessa atitude quando afirmou que sua vitória aconteceu, em suas palavras: *“com a grande parte da grande mídia o tempo todo criticando, colocando-me em uma situação muitas vezes próximo a uma situação vexatória sobre aquilo que falavam a meu respeito”*². A escolha das redes sociais para o seu primeiro discurso não foi aleatória.

Discutiremos na próxima seção do capítulo o contexto sob o qual a grande mídia aguardava e se preparava para cobrir o pleito de 2018. Veremos na sequência, o percurso da campanha eleitoral do presidente Jair Bolsonaro, ao optar pela comunicação via novas mídias – em detrimento da mídia tradicional – como estamos chamando aqui as redes sociais e os aplicativos de mensagens, como o WhatsApp. Por fim, faremos alguns apontamentos sobre o que esperar desta alteração do padrão de relacionamento entre Executivo federal e mídia tradicional no que tange à governabilidade.

2 <<https://www.facebook.com/jairmessias.bolsonaro/videos/945681038957259/?t=0>>
acesso em: 30 de novembro de 2018.

O contexto da campanha e a expectativa da cobertura da mídia do pleito presidencial de 2018

A campanha de 2018 foi de longe a mais cercada de incertezas desde o pleito de 1989. Pelo ângulo legal, haveriam novidades importantes organizando a eleição, derivadas da minirreforma eleitoral – Lei nº 13.487 e Lei nº 13.488 –, que foram aprovadas pelo Congresso Nacional em outubro de 2017³. As principais alterações foram:

1. A redução do tempo de campanha. Em 2018, foram somente 45 dias, e não mais 90 dias como em 2014;
2. O horário eleitoral na televisão e no rádio também diminuiu, de 45 dias para 35. Nas propagandas eleitorais não puderam ser usados efeitos especiais, montagens, trucagens, computação gráfica, edições e desenhos animados;
3. Fim das doações de empresas para as campanhas. Os candidatos só poderiam receber dinheiro de pessoas físicas (até 10% dos rendimentos brutos declarados no imposto de renda). Contudo, o candidato pôde auto financiar 100% de sua campanha;
4. Todos os candidatos tiveram um teto para gastar dinheiro na campanha. Candidatos à presidência até R\$ 70 milhões, aos governos estaduais até R\$ 21 milhões, ao Senado até R\$ 5,6 milhões, à Câmara dos Deputados até R\$ 2,5 milhões, e candidatos a deputados estaduais até R\$ 1 milhão, podendo fazer “vaquinhas” online e em alguns casos havendo diferença proporcional ao eleitorado estadual. A arrecadação só pôde começar após o registro oficial da candidatura;
5. Os candidatos e partidos tiveram em 2018 um fundo público para a campanha, com valor aproximado de 1,7 bilhão de reais. Uma pequena parte foi dividida igualmente entre todos os partidos e o restante de acordo com a votação dos partidos e a sua representação no Congresso;
6. Os candidatos e os partidos receberam permissão para fazer impulsionamento pago de conteúdo produzido nas redes sociais, sendo vetado o pagamento/impulsionamento por parte de eleitores.

³ <<http://www.tse.jus.br/eleitor-e-eleicoes/eleicoes/eleicoes-2018/normas-e-documentacoes-eleicoes-2018>> acesso em: 30 de novembro de 2018.

Evidente que os partidos e candidatos estavam em um mar de incertezas sobre os resultados advindos dessa reforma bastante abrangente, ainda que esta tenha sido promovida pelos mesmos políticos e partidos que disputariam o pleito de 2018. Inclusive, alguns analistas consideram que as motivações para a redução do tempo de campanha e do tempo de rádio e televisão, por exemplo, foram ações de autoproteção da classe política brasileira, que vem passando por intensa crise de confiança e de representação frente à sociedade. Por um lado, os políticos estariam desse modo se protegendo da possível entrada de novos atores na disputa. O mesmo raciocínio estaria contido no modelo de distribuição do novo fundo público, que ficaria nas mãos das lideranças partidárias, e, supostamente, designariam o dinheiro para seus correligionários incumbentes. De fato, tais suposições, referentes ao estilo de distribuição do dinheiro, se confirmaram na prática. Já a primeira suposição não teve nas urnas o efeito esperado pela classe política, pelo contrário, o índice de renovação da Câmara foi elevado, o mais alto desde 1990, atingindo 47,3%.

Outra grande incerteza foi a situação da candidatura do ex-presidente Lula, que foi escolhido por aclamação em convenção nacional para ser o candidato do PT à presidência, em 4 de agosto de 2018 na capital paulista. A candidatura teve seu registro publicado no Diário Oficial no dia 17 do mesmo mês, com o nome de Fernando Haddad, também do PT, na condição de vice. Lula, condenado em segunda instância e preso desde o dia 7 de abril na sede da Polícia Federal, em Curitiba, vinha liderando progressivamente e de modo isolado a corrida eleitoral. Até a véspera do julgamento da candidatura pelo TSE, iniciado em 31 de agosto, Lula tinha 39% de intenção de votos na pesquisa estimulada pelo DATAFOLHA⁴, em um afastado segundo lugar estava Jair Bolsonaro, com 19%.

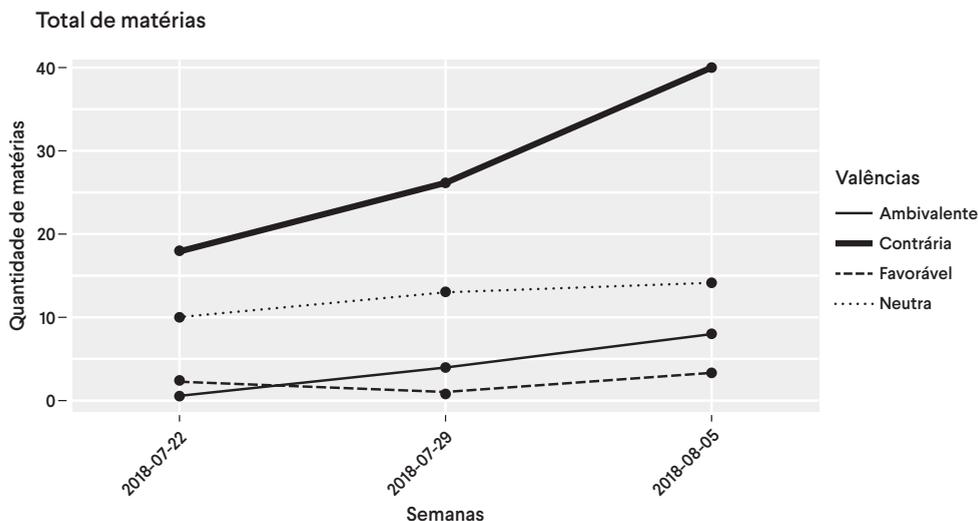
Em um julgamento que levou mais de 10 horas, com o relato do ministro Luís Roberto Barroso, o TSE decidiu indeferir a candidatura de Lula, por seis votos a um. Edson Fachin foi o único ministro que se considerou favorável à argumentação da defesa – atendendo a uma liminar do Comitê de Direitos Humanos da ONU – e votou sim para a candidatura do ex-presidente. Após essa decisão do TSE, que ainda incluía a proibição do PT pedir votos para Lula publicamente, o partido manteve a imagem do ex-presidente na propaganda oficial da legenda, mesmo nos primeiros dias do Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral na televisão e no rádio. Somente ao fim do prazo legal estabelecido pelo TSE para a substituição dos candidatos na chapa PT/

4 A pesquisa foi realizada nos dias 20 e 21 de agosto de 2018. Ao todo foram 8.433 entrevistas presenciais em 313 municípios. A margem de erro máxima foi de 2 pontos percentuais para mais ou para menos. <<http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2018/08/22/dca656b8f2c41be-5d125ec4e51b9e513.pdf>> acesso em: 28 de novembro de 2018.

PCdoB/PROS, em 11 de setembro, Fernando Haddad viria assumir o lugar de Lula, e Manuela D’Ávila, do PCdoB, o lugar de vice candidata na chapa.

Se diversos elementos de incerteza rondaram o pleito e postergaram o “clima de campanha” nas ruas, a cobertura da mídia tradicional sobre as eleições seguia bastante ativa e centrada, de modo bastante particular, na figura do ex-presidente Lula. Levantamentos realizados pelo “Manchetômetro”⁵, núcleo de pesquisa do IESP -UERJ que monitora a cobertura da grande mídia sobre temas de economia e política, são úteis para identificarmos o volume da discussão e possíveis vieses dos principais jornais do país nesse momento pré-eleitoral. Selecionamos os três principais candidatos, em volume da cobertura recebida, e o viés da mesma⁶. Os dados que seguem foram recolhidos na Folha de S.Paulo, O Globo, O Estado de S.Paulo e Jornal Nacional, durante o período das convenções partidárias, 20 de julho, e o último dia antes do início oficial da campanha, 15 de agosto. Vejamos nos três gráficos abaixo como a grande mídia retratou Lula (PT), Jair Bolsonaro (PSL) e Geraldo Alckmin (PSDB):

GRÁFICO 1 - Distribuição e valência das matérias sobre Lula (PT) na Folha de S.Paulo, O Globo, O Estado de S.Paulo, Jornal Nacional (total), pré-campanha 2018

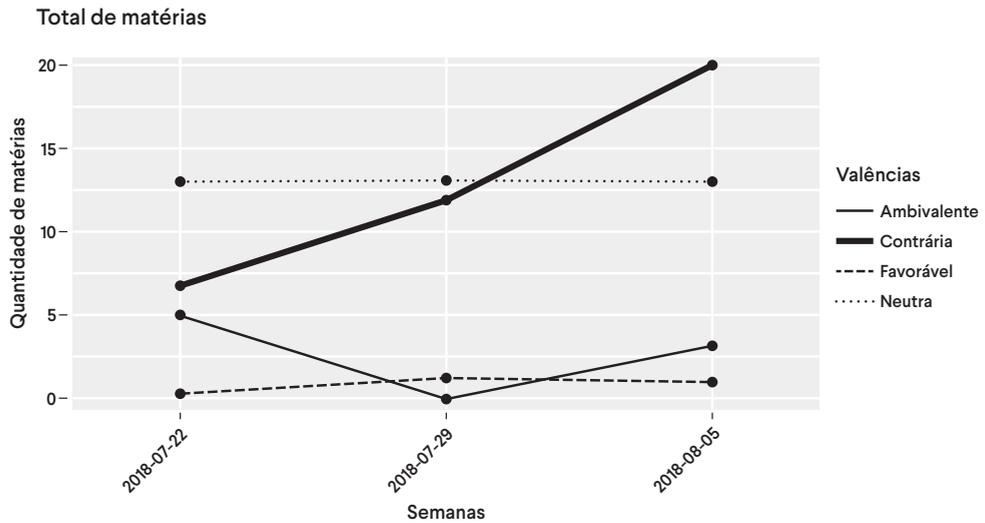


Fonte: Manchetômetro

5 <<http://www.manchetometro.com.br/>> acesso em: 29 de novembro de 2018.

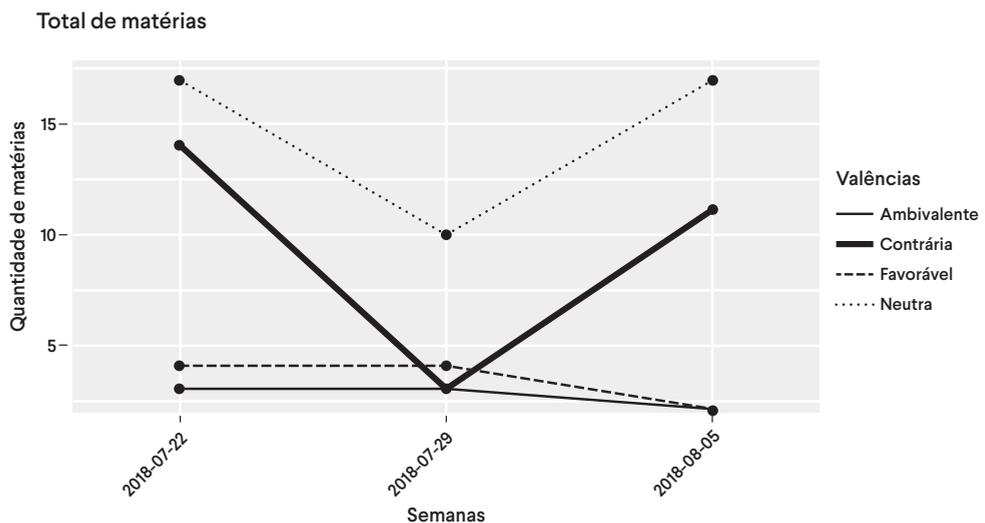
6 Os dados dos jornais analisados são obtidos nas capas dos jornais e também editoriais, artigos de opinião e colunas. No caso do Jornal Nacional é feita a coleta de dados de toda a edição diária. Ver mais detalhes: <<http://www.manchetometro.com.br/index.php/objetivos-metodologias/>> acesso em: 29 de novembro de 2018.

GRÁFICO 2 - Distribuição e valência das matérias sobre Jair Bolsonaro (PSL) na Folha de S.Paulo, O Globo, O Estado de S.Paulo, Jornal Nacional (total), pré-campanha 2018



Fonte: Manchetômetro.

GRÁFICO 3 - Distribuição e valência das matérias sobre Geraldo Alckmin (PSDB) na Folha de S.Paulo, O Globo, O Estado de S.Paulo, Jornal Nacional (total), pré-campanha 2018



Fonte: Manchetômetro.

Os gráficos revelam que o volume da cobertura foi bastante desequilibrado entre Lula e os demais competidores, de modo particular quando comparado ao presidenciável tucano, Geraldo Alckmin. Disparado nas pesquisas de intenção de voto, o mesmo pode ser dito sobre a atenção que os principais veículos de comunicação jornalístico deram ao petista, de modo particular na última semana da pré-campanha, em que sua candidatura ainda era oficial e aguardava o julgamento do TSE. A linha vermelha no Gráfico 1 não deixa dúvida sobre o teor da cobertura, majoritariamente negativa. Do meio para o final do período em análise cresce expressivamente o volume das matérias “negativas”, passando de 26 para 40 pontos, enquanto nos demais segmentos a estabilidade é mantida ao longo do tempo, com um ínfimo número de matérias “favoráveis”, variando de 1 a 3, “neutras” de 10 a 14 e “ambivalentes” de 1 a 8.

O candidato do PSDB, Geraldo Alckmin, contou com uma cobertura tendencialmente neutra ao longo da pré-campanha. O Gráfico 3 revela que em todas as três semanas em análise o número de matérias classificadas com valência neutra foi sempre a maior dentre as linhas. Vale ressaltar também que o volume da cobertura da campanha do tucano foi bem menor, ao todo foram 52 matérias, quase 1/3 da campanha de Lula, que totalizou 140.

Por fim, o então candidato Jair Bolsonaro teve cobertura bem menor na primeira semana oficial da pré-campanha, no que se refere ao volume. Somente 25 matérias citavam o presidenciável nos veículos verificados, e a valência predominante foi neutra. Vemos no Gráfico 2 que o volume vai aumentando da segunda semana em análise em diante, e o tom da cobertura também é alterado, tornando-se cada vez mais contrária ao então deputado federal. As matérias “contrárias” que totalizaram somente 7 no período das convenções partidárias chegam a 20 na véspera do início oficial da campanha.

Os dados não permitem traçarmos qualitativamente os assuntos retratados nos principais veículos de comunicação do país, mas parece bastante razoável afirmar com base nos gráficos que a mídia tradicional se concentrou na cobertura do ex-presidente Lula desde a pré-campanha, e de um modo bem mais negativo. Com o avanço das semanas, Bolsonaro passaria a aparecer mais na mídia e de um modo também negativo, ainda que bem distante, quase a metade, do total de matérias contrárias quando o petista é citado. Já o tucano Alckmin recebeu uma cobertura mais benevolente durante esse contexto de pré-campanha, tendencialmente neutra.

Os dados mostram que Bolsonaro precisaria desenvolver estratégias alternativas de comunicação para expandir seu eleitorado, tendo em vista o alto grau de desconhe-

cimento do mesmo em algumas regiões do país, de modo particular no Nordeste. Depender somente da cobertura da mídia tradicional não parecia de fato a melhor opção. A seção seguinte descreve como a campanha do candidato do PSL resolveu, com sucesso, esse problema.

As estratégias de comunicação da campanha de Bolsonaro

As pesquisas na área de Comunicação Política costumam depositar, há tempos, elevadas expectativas no espaço virtual como o locus para a (boa) discussão política durante campanhas eleitorais. Contudo, com o modelo atual de redes sociais fortemente controlado por poucas empresas como o Facebook, em que há forte arbítrio na distribuição e visualização de quem terá acesso ao conteúdo disponível entre os “amigos” e “seguidores”, não é exatamente o que tem se passado na prática. Soma-se a isso um contexto político eleitoral de acirramento ideológico na sociedade, definido por alguns especialistas pela existência de uma dura polarização entre a esquerda e a direita radical, ou entre o PT e o antipetismo (SAMUELS and ZUCCO, 2018). Se podemos questionar o potencial deliberativo das redes sociais em campanhas, o mesmo não podemos dizer do sucesso comunicativo do uso dessas mesmas plataformas por determinados candidatos.

Em 2018, vemos que a campanha de Jair Bolsonaro largou na frente. Ativo nas redes desde 2013, quando pegou carona no contexto das jornadas de junho daquele ano, capilarizada pela direita, o presidenciável do PSL já possuía uma forte penetração no Facebook e no Twitter, com uma sólida rede orgânica de seguidores (SANTOS JUNIOR, 2016). Vale ressaltar que a rede de perfis e atores com amplo alcance e engajamento online no Brasil, ou seja, aqueles *players* que mais conseguem propagar seu conteúdo via curtidas, comentários e compartilhamentos de suas postagens, ocorre no campo ideológico da extrema-direita⁷. Dessa forma, num cenário eleitoral recheado por novidades e incertezas, como a impugnação do candidato Lula da chapa que vinha liderando a corrida eleitoral, uma campanha enxuta de somente 45 dias, e com menos recursos financeiros para a comunicação tradicional via propaganda televisiva, essa rede fez a diferença.

Contando com breves 8 segundos no bloco mais longo da propaganda televisiva, a distribuição do tempo de rádio e televisão no primeiro turno também exigia que a

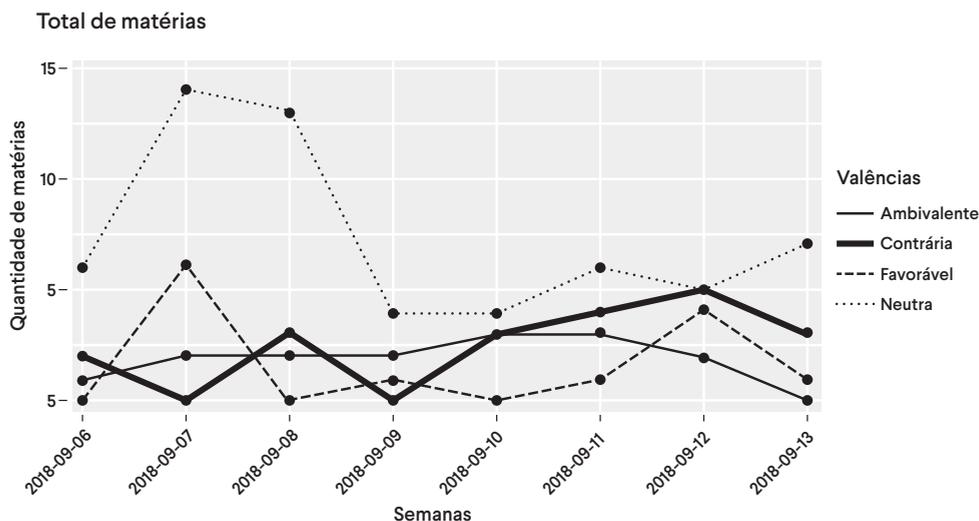
⁷ <<https://www.marceloalves.org/blog/destrinchando-as-redes-de-direita-no-facebook>> acesso em: 2 de dezembro de 2018.

campanha de Jair Bolsonaro buscassem uma saída heterodoxa. A coligação de Geraldo Alckmin, por exemplo, dispunha de quase a metade do tempo total dos candidatos, com 5 minutos e 32 segundos na televisão. A assimetria foi corrigida com o foco da campanha do líder da extrema-direita nas redes sociais, terreno bastante inexplorado pelo tucano, que depositava suas expectativas no impacto da televisão na disputa. É precipitado afirmar que a vitória de Bolsonaro represente o triunfo das redes sociais e a morte da propaganda eleitoral gratuita no rádio e televisão para a disputa ao Executivo federal – até porque Fernando Haddad parte de um patamar muito baixo nas pesquisas e com a exposição de seu nome atrelado à Lula nos meios tradicionais de comunicação foi ao segundo turno. Até o ano de 2018, as pesquisas revelaram que o candidato vencedor ao pleito presidencial tinha no tempo de televisão o seu grande aliado (ALBUQUERQUE e TAVARES, 2018). Dado o conjunto de excepcionalidades de ordem contextual, legal, e do perfil excêntrico do presidente eleito, é precoce considerar somente o impacto das redes sociais, ou seja: precisaremos de mais tempo para uma afirmação dessa natureza.

Outro elemento contextual que precisa ser lembrado, favorecendo, ainda que não intencionalmente, a propagação do nome e aumento do conhecimento sobre o candidato do PSL em âmbito nacional foi o episódio da facada, durante evento de campanha em Juiz de Fora, no dia 6 de setembro⁸. O que se viu nos dias que seguiram, foi uma mudança expressiva do tom da cobertura do presidencialismo pela mídia tradicional, de quando comparada ao Gráfico 2, abaixo os dados do “Manchetômetro” sobre a semana seguinte ao episódio:

8 <https://g1.globo.com/mg/zona-da-mata/noticia/2018/09/06/ato-de-campanha-de-bolsonaro-em-juiz-de-fora-e-interrompido-apos-tumulto.ghtml> acesso em: 1 de dezembro de 2018.

GRÁFICO 4 - Distribuição e valência das matérias sobre Jair Bolsonaro (PSL) na Folha de S.Paulo, O Globo, O Estado de S.Paulo, Jornal Nacional (total), semana subsequente à facada em 06 de setembro



Fonte: Manchetômetro

Em todo o período identificamos através do Gráfico 4 a predominância do enquadramento “neutro” das matérias que citaram o candidato do PSL. A linha vermelha, que expõe as matérias de valência “contrária”, teve significativa queda frente à tendência de crescimento que vinha se desenhando na pré-campanha. As sondagens de opinião do período pós-facada também capturaram um dado interessante, que foi o aumento do percentual de intenção de voto (estimulada) no segmento que até então o presidenciável vinha sofrendo maiores dificuldades de penetração: mulheres com baixa escolaridade que recebem até 2 salários mínimos. Da pesquisa divulgada na primeira semana oficial de campanha, em 22 de agosto, até a primeira pesquisa divulgada logo após a facada sofrida por Bolsonaro, em 10 de setembro, o ex-capitão cresce 6% nesse estrato⁹.

Desse momento em diante o que vimos foi um recolhimento do presidenciável – mesmo após ter recebido alta do hospital, em 29 de setembro – da face mais pública da campanha, negando entrevistas para a mídia tradicional, além de não comparecer a nenhum debate eleitoral televisivo até o final da campanha a partir de então. Contudo, apesar de negar comparecer em debates e não oferecer entrevistas para a

9 <http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2018/09/11/693f9231be937afcdca96414242ac-db8.pdf> acesso em: 1 de dezembro de 2018.

maioria dos veículos de maior circulação nacional, a partir do dia 11 de outubro¹⁰ passou a comparecer aos eventos promovidos por sua campanha, inclusive em carreatas com realização de longos discursos. Fica bastante evidente que o seu afastamento da mídia tradicional, bem como a fuga dos debates, foi uma opção estratégica da campanha do presidencial e não uma consequência exclusiva da sua condição de saúde.

mídia durante a campanha – e que se perpetua após a vitória –, refere-se à opção por canais apoiadores dos seus temas e do seu perfil radical de líder da extrema-direita. A Rádio Jovem Pan, por exemplo, foi a escolhida para entrevistar o então presidencial após a facada, com veiculação no *Youtube*. O vídeo de 25 minutos foi amplamente compartilhado em seu habitat favorito, as redes sociais¹¹. Outro exemplo foi a longa entrevista concedida à Rede Record no mesmo horário do último debate eleitoral do primeiro turno¹². A emissora de televisão, de propriedade do bispo Edir Macedo da Igreja Universal do Reino de Deus, já desponta como a favorita do presidente quando este opta por uma comunicação para além dos seus próprios canais online. O bispo declarou, ainda durante a campanha, apoio ao atual presidente.

Por fim, outro aspecto relevante da comunicação na campanha presidencial de 2018, em particular adotado pela chapa vencedora, foi a proliferação de conteúdo via o aplicativo de mensagens *WhatsApp*. Em reportagem divulgada pela Folha de São Paulo, em 18 de setembro¹³, foi revelado um esquema milionário em que empresas – apoiadoras de Bolsonaro – estariam comprando serviços de “disparo massivo” com uso da base do próprio candidato ou bases vendidas por agências de estratégia digital para difamar o candidato do PT. O TSE proíbe esse tipo de ação, contudo, nada fez em termos efetivos para refrear o procedimento. As pesquisas acadêmicas ainda são embrionárias e pouco se sabe sobre o impacto eleitoral da divulgação massiva de fake news por parte da própria equipe de comunicação do candidato vencedor.

10 <<https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/eleicoes/2018/noticia/2018/10/11/em-primeiro-ato-eleitoral-apos-atentado-bolsonaro-reafirma-guedes-e-lorenzoni-como-ministros.ghtml>> acesso em: 01 de dezembro de 2018.

11 <https://www.youtube.com/watch?time_continue=1&v=_JFW7zzXGr> acesso em: 01 de dezembro de 2018.

12 <<https://noticias.r7.com/eleicoes-2018/bolsonaro-fala-com-exclusividade-ao-jornal-da-record-as-22h-04102018>> acesso em: 01 de dezembro de 2018.

13 <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/10/empresarios-bancam-campanha-contra-o-pt-pelo-whatsapp.shtml>> acesso em: 01 de dezembro de 2018.

Comunicação política na gestão Bolsonaro: mídia tradicional x novas mídias?

O exercício proposto nessa parte final recai sobre especulações e hipóteses, uma formulação balizada por tudo que discutimos e vimos até aqui, mas ainda assim, hipóteses. Ainda não existem pesquisas sólidas que tratem das consequências eleitorais de 2018, de modo que essa parte se assenta sobre nossas “apostas” para os anos vindouros.

Ao final do processo eleitoral de 2018, jornalistas, analistas e estudiosos ainda tentam entender a eleição de Jair Bolsonaro. No campo político, a eleição do candidato do PSL é explicada, em partes, pela incapacidade de a direita tradicional, ou mesmo o centro, produzir um candidato viável. Junta-se a isso a potencialização do discurso anticorrupção, “turbinado” por anos de operação “Lava-Jato”, que contou com intensa cobertura midiática. A percepção popular da política como algo ruim produziu o discurso que criminalizou a política e políticos tradicionais.

Bolsonaro conseguiu se colocar como um candidato antissistema, ainda que esteja na vida pública há 30 anos. Se dizendo “ficha-limpa” e prometendo mudar “tudo que está aí”, o deputado fluminense, teve sucesso em capitalizar a insatisfação popular e foi eleito usando uma rede de disseminação de notícias via *WhatsApp*, e tendo as redes sociais como base de sua campanha, como já apontamos.

Sua eleição quebrou paradigmas e apontou novos rumos para o debate sobre o marketing político. Uma das novidades foi a relativização do poder do “tempo de TV” nas campanhas. Historicamente candidaturas sacrificaram-se ideologicamente em nome do aumento de partidos nas coligações para obter mais tempo de televisão. Não contando com tempo de TV, a campanha do candidato do PSL conseguiu capturar o debate público nas eleições. Passando boa parte da campanha internado, a candidatura de Bolsonaro impôs a agenda de debate, pautando a mídia tradicional (jornais, TVs e rádios), “sequestrando” a pauta à temas como sexualidade, drogas, aborto e manutenção da família tradicional.

Ressalta-se que a campanha de Bolsonaro só pôde fazer frente ao poder da TV graças à capacidade sem precedentes de contornar a imprensa tradicional, em razão do imenso número de seguidores em suas redes sociais e da rede de apoio montada por pastores evangélicos que possuem milhões de fiéis. Sua campanha, como vimos, usou de uma rede de criadores e multiplicadores de notícias para criar uma mídia paralela, própria, na qual não havia espaço para contestações, além de servir como

fonte de repostas imediatas às notícias publicadas nos meios de comunicação tradicionais. Notícias que vinham de fora da rede de apoio eram tratadas como falsas e/ou de fontes “esquerdistas”. Apontamentos iniciais identificam na estratégia adotada traços da chamada “guerra-híbrida”¹⁴.

Em resumo, a guerra híbrida é uma guerra não-convencional, que se vale de instrumentos linguísticos e simbólicos, que lança mão da criação e disseminação de notícias falsas (*fake news*), notícias contraditórias, meias verdades, além de opiniões dissonantes entre membros da mesma equipe. A intenção seria criar um ambiente de confusão e desnorteamento. Esse ambiente contribui para que meios de comunicação, povo e demais atores fiquem confusos, e nessa situação de caos cognitivo um indivíduo aparece para reestabelecer a ordem, reforçando valores universais como família, religião, respeito a hierarquia, além de um nacionalismo exacerbado.

A guerra da informação tem como um de seus fundamentos a disciplina do gerenciamento da percepção, sendo essencialmente o uso da informação para confundir, decepcionar, desorientar, desestabilizar e desbaratar uma população ou um exército adversário. (SCHAWARTAU, p. 37, 1995)

Num ambiente catártico, onde ninguém pode se fiar em ninguém, e as verdades são relativizadas e/ou inventadas, buscar sinais confiáveis e tradicionais é a tábua de salvação do indivíduo desorientado. Essa estratégia se mostrou exitosa nas eleições. Vencido o pleito, cabe agora projetar o que esperar do relacionamento entre Executivo federal e mídia tradicional no tocante à construção da governabilidade. Continuará o presidente eleito usando a estratégia de ter as redes sociais como veículo de comunicação prioritário? Continuará com a política de acirramento de ânimos contra os meios de comunicação tradicionais? E o quanto isso impactará na construção de uma coesão em torno de um pacto nacional? Há a possibilidade de trilhar caminhos para a construção de uma governabilidade sem a participação da mídia convencional?

Ainda durante a campanha, e mesmo depois de eleito, Jair Bolsonaro deixou claro que órgãos de imprensa que difundissem fake news não receberiam repasses de verba de propaganda estatal. Para além de evidenciar a dificuldade de separar Governo de Estado, o presidente eleito dá sinais de que retaliará os meios de comunicação que não se encaixarem na sua definição de “notícias verdadeiras”. A ameaça de punir, a imprensa, sic. “*que se comportar dessa maneira indigna*” é um recado que foi

14 Para maior entendimento do conceito consultar: “A Doutrina do Choque”, Naomi Klein, 2007, “Guerras Híbridas”, Andrew Korybko, 2018.

bem assimilado por seus seguidores. Além de ataques virtuais, jornalistas relataram agressões físicas e verbais cometidas durante a cobertura do pleito eleitoral.

Ainda durante a campanha, Bolsonaro elegeu a Folha de São Paulo e a Rede Globo como seus antípodas, como já dito. No entanto, esse comportamento relativo aos meios de comunicação encontra uma exceção na Rede Record de televisão, como apontamos anteriormente. A emissora de propriedade do Bispo Edir Macedo recebeu, durante e após a campanha, status diferenciado por parte do ex-deputado. Não à toa, em seu primeiro pronunciamento numa rede de TV, Bolsonaro começou seu discurso agradecendo a “imparcialidade” da rede Record. Após o líder da igreja Universal e proprietário da emissora publicizar seu apoio ao candidato do PSL, o canal passou a ter tratamento diferenciado por parte da campanha de Bolsonaro. No dia que deveria ocorrer o debate na Globo, Bolsonaro concedeu longa entrevista ao “Jornal da Record” repetindo a dose no programa “Domingo Espetacular”.

A Record, assim, parece ser entendida como um lugar seguro pelo presidente eleito. Contudo, após as eleições, a rede de Edir Macedo ganhou concorrentes. Silvio Santos, dono do SBT, colocou no ar vinhetas com o slogan “Brasil: ame-o, ou deixe-o” tendo ao fundo a música “Eu te amo meu Brasil” de Dom e Ravel, um clássico do regime militar, que goza da simpatia do presidente eleito. Após esse primeiro aceno, o dono do SBT, durante o programa “Tele-Ton”, contou com a participação “ao vivo” via telefone de Bolsonaro. Silvio Santos aproveitou para dizer que torce para que o presidente tenha oito anos de governo. Esse movimento de aproximação, ou de mudança de tom em relação ao novo governo é feito, ainda que mais timidamente, por outros meios de comunicação tradicionais.

A aproximação de alguns meios de comunicação tradicionais do novo governo pode representar, num futuro próximo, maior destinação de verbas, além de possibilitar o acesso a “furos” e notícias do governo em “primeira mão”. E no caso desse governo se tornar popular e exitoso, os canais de comunicação poderão desfrutar, indiretamente do fato de terem apoiado um bom governo bom.

Mediante vários cortejos, o novo governo adotará algum conglomerado de comunicação como sua “rede oficial” ou continuará apostando somente nas redes sociais como meio para formar uma base social sólida de apoio junto à população? É certo que o estabelecimento da governabilidade depende, em grande parte, do alcance de uma estabilidade econômica sobre a qual a mídia teria pouco ingerência. Já na construção de uma estabilidade política e social a mídia tradicional ainda tem um papel importante. Resta saber, e os anos vindouros serão um laboratório, o peso

que os meios de comunicação de massa convencionais desempenharão ou ainda desempenham. A criação de um consenso mínimo precede das TVs, Rádios, Jornais e Revistas? Qual a capacidade desses órgãos em promover o debate público acerca dos caminhos do governo? As redes sociais serão o novo locus da criação da governabilidade ou da desestabilização de um governo?

Ainda que haja mais dúvidas do que certezas, o novo governo terá dificuldades para manter a coesão dos seus seguidores nas redes sociais. Também encontrará dificuldade em organizá-las de modo a se opor, ou melhor dizendo, de modo a constituir nas redes sociais a substituta dos meios de comunicação tradicionais na construção de uma governabilidade. Isso porque:

1. Os movimentos online parecem, cada vez mais, operar independente de uma organização institucionalizada. Eles são geralmente emancipados e sem uma hierarquia. Aliás, é justamente o sentimento da “horizontalidade” e de que todos são produtores e divulgadores, portanto importantes, que oferece o sentimento de protagonismo a esses atores. A substituição da estrutura hierárquica e burocrática dos meios de comunicação tradicionais pela gestão orgânica das redes sociais torna esses movimentos virtuais, em boa medida, ingovernáveis;
2. A mobilização de milhões via aplicativos de troca de mensagens, que funciona num jogo de parcerias anônimas e produtivas, está baseada em um serviço de comunicação fornecido por empresas que podem a qualquer momento mudar a política de troca de mensagens e estabelecer um maior controle e responsabilização entre os produtores e disseminadores de mensagens. Ou seja, essa nova mídia não é totalmente independente, ela está suscetível a alterações nas políticas das empresas;
3. Esses movimentos online oscilam entre a hierarquia e a anarquia. Isto é, ao mesmo tempo que essas redes podem gerar teias de cooperação contribuindo para a construção de uma governabilidade, ela pode oscilar produzindo redes de conflito que desestabilizariam governos (vide Primavera Árabe). Nesse sentido, a mídia tradicional é muito mais previsível e supostamente domesticável.

Referências

ALBUQUERQUE, Afonso; TAVARES, Camilla. Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral: estilo, estratégias, alcance e os desafios para o futuro. In: FIGUEIREDO, Argelina; BORBA, Felipe (ORG.) **25 anos de Eleições Presidenciais no Brasil**. Curitiba: Appris, 2018.

KORYBKO, A. **Guerras Híbridas**: das revoluções coloridas aos golpes. São Paulo: Expressão Popular, 2018.

ARRIGHI, Giovanni; SILVER, Beverly J. **Caos e governabilidade no moderno sistema-mundo**. Rio de Janeiro, RJ: Contraponto; Editora UFRJ, 2001.

AZEVEDO, Fernando Antônio. PT, eleições e editoriais da grande imprensa (1989-2014). Opin. Pública [online], vol.24, n.2, 2018.

----- **A grande imprensa e o PT (1989-2014)**. São Carlos: EdUFSCAR, 2017.

MAGALHÃES, Eleonora. **Jornalismo em Rede**: a Blogosfera Progressista como ecossistema midiático. Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Comunicação da UFF: Niterói, 2017.

MUNDIM, Pedro. O viés da cobertura política da imprensa nas eleições presidenciais brasileiras de 2002, 2006 e 2010. In: FIGUEIREDO, Argelina; BORBA, Felipe (ORG.) **25 anos de Eleições Presidenciais no Brasil**. Curitiba: Appris, 2018.

KLEIN, Naomi. **A doutrina do choque**: A ascensão do capitalismo de desastre. Rio de Janeiro, RJ: Nova Fronteira, 2008.

SAMUELS, David; ZUCCO, Cesar. **Partisans, antipartisans and nonpartisans**. Cambridge University Press, 2018.

SANTOS JUNIOR, Marcelo. **Vai pra Cuba!!! A Rede Antipetista na eleição de 2014**. Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Comunicação da UFF: Niterói, 2016.

SCHAWARTAU, W. **Information Ware**: chaos on the electronic superhighway. New York: Thunder's Mouth Press, 1995.

Outras fontes

<<http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2018/08/22/dca656b8f2c41be5d125ec4e51b9e513.pdf>> acesso em: 28 de novembro de 2018.

<<http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2018/09/11/693f9231be937afcdca96414242acdb8.pdf>> acesso em: 1 de dezembro de 2018.

<<http://iespnaseleicoes.com.br/category/midia/>> acesso em: 02 de dezembro de 2018.

<<https://www.facebook.com/jairmessias.bolsonaro/videos/945681038957259/?t=0>> acesso em: 30 de novembro de 2018.

<<http://www.tse.jus.br/eleitor-e-eleicoes/eleicoes/eleicoes-2018/normas-e-documentacoes-eleicoes-2018>> acesso em: 30 de novembro de 2018.

〈<http://www.manchetometro.com.br/index.php/objetivos-metodologias/>〉 acesso em: 29 de novembro de 2018.

〈<http://www.manchetometro.com.br/>〉 acesso em: 29 de novembro de 2018.

〈<https://www.marceloalves.org/blog/destrinchando-as-redes-de-direita-no-facebook>〉 acesso em: 2 de dezembro de 2018.

〈<https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/eleicoes/2018/noticia/2018/10/11/em-primeiro-ato-eleitoral-apos-atentado-bolsonaro-reafirma-guedes-e-lorenzoni-como-ministros.ghtml>〉 acesso em: 01 de dezembro de 2018.

〈https://www.youtube.com/watch?time_continue=1&v=_JFW7zzXGr〉 acesso em: 01 de dezembro de 2018.

〈<https://noticias.r7.com/eleicoes-2018/bolsonaro-fala-com-exclusividade-ao-jornal-da-record-as-22h-04102018>〉 acesso em: 01 de dezembro de 2018.

〈<https://g1.globo.com/mg/zona-da-mata/noticia/2018/09/06/ato-de-campanha-de-bolsonaro-em-juiz-de-fora-e-interrompido-apos-tumulto.ghtml>〉 acesso em: 1 de dezembro de 2018.

〈<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/10/empresarios-bancam-campanha-contra-o-pt-pe-lo-whatsapp.shtml>〉 acesso em: 01 de dezembro de 2018.



9 As Especificidades da Governabilidade nos Estados Brasileiros

Ana Paula Massonetto

Pedro de Lima Marin

Joice Godoi Garcia

O Brasil é um dos países com as maiores taxas de fragmentação partidária do mundo. Mesmo assim, a expectativa de governabilidade no plano federal está centrada na atuação dos partidos políticos, que têm na distribuição de cargos e na participação no governo os principais incentivos para serem coesos, caracterizando o presidencialismo de coalizão brasileiro.

É consenso o entendimento de que, na esfera federal, o Executivo coordena a agenda por meio dos poderes legislativos constitucionais à disposição dos presidentes e da centralização do processo decisório pelos líderes partidários no Congresso. Os partidos apresentam-se satisfatoriamente disciplinados, permitindo prever os resultados das votações e do comportamento parlamentar e reduzir o custo de transação nas negociações entre o Executivo e Legislativo, refletindo em altas taxas de aprovação de projetos de leis de autoria do Executivo (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999).

Recentemente, Freitas (2016) acrescentou ao debate extensiva análise empírica sobre o funcionamento das coalizões, demonstrando que elas implicam também na divisão de poder e de responsabilidade sobre o conjunto de políticas, assegurando aos partidos e ao Legislativo importante papel na formulação e implementação das políticas públicas federais. O mesmo resultado pode ser esperado no caso das coalizões estaduais?

A maioria dos estudos sobre governabilidade concentra-se na esfera federal, restando menos explorado o funcionamento das alianças nos governos subnacio-

nais, foco deste artigo, que apresenta as especificidades da governabilidade nos estados brasileiros.

Os governadores também precisam de apoio do Legislativo para aprovar as proposições de seu interesse. A principal tese é que os governadores centralizam o processo decisório e têm forte influência sobre o Legislativo, pavimentando maiorias parlamentares mais sólidas e taxas de sucesso Legislativo mais altas do que é observado no âmbito federal. Tal sobreposição e influência do Executivo frente ao Legislativo no processo decisório dos estados é denominado de *ultrapresidencialismo estadual* (ABRUCIO, 1998).

O *presidencialismo de coalizão* e o *ultrapresidencialismo estadual* descrevem processos decisórios semelhantes no que diz respeito à centralidade do Executivo no processo legislativo e, também, à distribuição de cargos como principal recurso para a consolidação das relações de poder. Porém, os achados na esfera estadual (dentre os quais MASSONETTO, 2014 e SANDES-FREITAS, 2015), apontam especificidades: na esfera federal a governabilidade requer maior repartição de poder entre o Executivo e os partidos aliados, possibilitando a participação efetiva dos partidos na produção de políticas públicas, enquanto no âmbito estadual a fragmentação partidária somada ao tamanho reduzido das casas legislativas – que varia entre 24 e 94 deputados – e às diminutas competências estaduais reduzem o poder de barganha dos partidos e parlamentares no âmbito legislativo, deslocando o eixo das coalizões governativas para as alianças eleitorais, que tendem a pautar as relações entre Executivo e Legislativo.

Resgatando os mecanismos do *presidencialismo de coalizão* e do *ultrapresidencialismo estadual*, este artigo apresenta reflexão sobre os desafios de governabilidade nos estados diante dos resultados eleitorais de 2018, a partir da problematização das similaridades e especificidades entre o presidencialismo da coalizão na esfera federal e a lógica da governabilidade nos estados brasileiros.

Presidencialismo de(a) coalizão

No Brasil, o multipartidarismo e a fragmentação do Legislativo, produzidos pelos incentivos do sistema eleitoral, praticamente inviabilizam que as urnas produzam um governo unificado, dificultando que o partido do chefe do Executivo eleito obtenha maioria no parlamento (ABRANCHES, 1988).

Os dados compilados por Gallagher (apud NICOLAU, 2017) demonstram que três das quatro eleições que tiveram a mais alta fragmentação no mundo ocorreram no governo federal brasileiro (em 2006, 2010 e 2014), sendo que a quarta foi na Polônia em 1991, na primeira eleição após o fim do regime comunista naquele país.

Ainda segundo os autores, o Brasil é o país com o maior número de partidos representados na Câmara dos Deputados, superando outras nações com muitos partidos no Legislativo, a exemplo de Israel (10 partidos), Bélgica (13 partidos) e Itália (15 partidos) em 2013. De fato, a partir de 2019, a composição da Câmara dos Deputados contará com representantes eleitos de 30 partidos, um recorde desde a redemocratização, superando o já elevado grau de fragmentação resultante das eleições de 2014, na qual 28 partidos contaram com pelo menos um deputado federal eleito¹.

A composição do parlamento está ligada às prerrogativas legislativas que os presidentes possuem para propor projetos ao Legislativo que podem mudar ou proteger o status quo. Para efetivar o exercício dessas prerrogativas é necessário que o Legislativo valide as proposituras do presidente, o que torna o respaldo do parlamento um fator fundamental para assegurar a autonomia do chefe do Executivo para implementar sua agenda (AMORIM NETO, 1998).

Assim, um Legislativo altamente fragmentado significa que há diversos partidos com força política relevante no parlamento e, conseqüentemente, o presidente tem a necessidade de firmar alianças com mais de um partido para assegurar a governabilidade (AMORIM NETO, 2000).

O respaldo do Legislativo para a aprovação dos projetos de lei de autoria do Executivo é viabilizado por acordos entre esses partidos, as coalizões. Para construir, e manter sua coalizão, o presidente troca recursos que estão sob seu controle, como cargos do primeiro escalão, por apoio Legislativo e, assim, forma sua base política no parlamento.

Nyblade e Strom (2009) definem coalizão como um agrupamento de indivíduos pertencentes a um ou mais partidos unidos em torno do objetivo de administrar o governo. Os autores apontam que, apesar da existência de um propósito comum, os membros da coalizão podem não concordar em determinados temas por motivos

1 A fragmentação partidária tende a ser reduzida ao longo dos anos em razão da aprovação da cláusula de barreira (PEC 33/2017), que passou a vigorar progressivamente e, de acordo com os resultados eleitorais de 2018, 14 legendas não atingiram índice mínimo de votos válidos nem elegeram deputados federais em número suficiente, e ficarão sem tempo de TV e fundo partidário.

tangíveis e intangíveis, em razão de representarem eleitorados diferentes ou grupos de interesses distintos, ou até mesmo por divergirem em pensamento ou ideologia. Essas divergências, agravadas pelo multipartidarismo, geram a necessidade de negociação entre os atores políticos para exercer poder ou legislar.

No Brasil, apesar de o Executivo não conseguir eleger uma maioria no Legislativo, na esfera federal, o presidencialismo de coalizão proporciona ao presidente altas taxas de sucesso nas propostas que envia ao Legislativo e também altas taxas de dominância, dado que a maioria das leis são de iniciativa do Executivo (FIGUEIREDO & LIMONGI, 1999). Estudos empíricos destacam que a disciplina partidária, entre 1988 e 2010, teve uma taxa média de 92% na Câmara e de 83% no Senado, sendo sempre superior à 80% (FREITAS, 2016).

Os estudos sobre a formação das coalizões privilegiam a dimensão estratégica da distribuição de pastas ministeriais como uma ferramenta à disposição do presidente para maximizar o apoio legislativo necessário à aprovação da sua agenda, considerando os ocupantes das pastas como guardiões de benesses - cargos ou fatias do orçamento - auferidas ao seu partido com a entrada no governo.

Enfatizando a dimensão do funcionamento da coalizão, Freitas (2016) reposiciona os partidos como unidades de análise, resgatando que os partidos também têm incentivos para se juntar à coalizão em busca de políticas substantivas (STROM & MULLER, 2000 apud FREITAS, 2016).

A autora verificou empiricamente a participação dos partidos na agenda de produção legislativa e afirma que “os ministérios não são responsáveis apenas pela execução de um conjunto de políticas previamente formatadas. Eles também formulam novas políticas e definem o rumo da agenda presidencial” (FREITAS, 2016).

Analisando a participação dos partidos na agenda de produção legislativa em 179 projetos de iniciativa do Executivo no período entre 1988 e 2010, que sofreram algum tipo de veto parcial ou total (15% do total das leis iniciadas pelo Executivo nos governos FHC e Lula) e, portanto, matérias explicitamente e mensuravelmente conflituosas, Freitas (2016) constatou que o Legislativo foi responsável por 40% das alterações legislativas analisadas.

A autora destaca que, para além das mudanças em projetos do Executivo, o Legislativo é responsável por 20% da produção legal, participação elevada para 37% quando são excluídos do cálculo os projetos de lei orçamentária, permitindo supor

que a participação do Legislativo se mantenha em patamares similares nas demais propostas (FREITAS, 2016, p. 110).

A pesquisa de Freitas (2016) constatou que os poderes de agenda do Presidente e dos líderes partidários não podem ser considerados obstáculos à capacidade do Legislativo, que faz mais alterações a medidas provisórias (MPVs) e projetos em regime de urgência, aproveitando oportunidades na agenda legislativa, do que faz a projetos de lei (PLs) que tramitam em regime ordinário. Outra verificação da pesquisa é que apenas 5% das alterações propostas pelo Legislativo tinham abrangência local, indicando que os partidos participam de políticas públicas nacionais e não apenas direcionam benefícios para suas localidades, como supõe a literatura.

Os resultados da pesquisa de Freitas indicam que 45% dos projetos aprovados em regime de urgência entre 1988 e 2010 (710 de 1.588 projetos) tiveram parecer do relator aprovado no interior das comissões antes de irem a plenário, indicando que as comissões têm poder positivo e atuação significativa, podendo emendar projetos em plenário, propor projetos e emendas ao orçamento, dentre outras atribuições e prerrogativas (FREITAS, 2016, p. 79).

Freitas (2016) verificou também que há controle cruzado sobre as iniciativas legislativas, com 70% dos projetos analisados sendo assinados por ministros de um partido e relatados por parlamentares de outros partidos, implicando em coautoria das propostas transformadas em lei.

Outros achados importantes dos estudos de Freitas (2016, p. 85-93) são: 1) o tamanho das bancadas afeta a capacidade de os partidos proporem alterações nas propostas do Executivo, ganhando destaque a participação dos quatro maiores partidos da coalizão; 2) 85% das alterações são realizadas pelos partidos da coalizão, chamando atenção o fato de PT e PMDB (com as maiores bancadas do período) não alterarem as propostas do Executivo quando estão na oposição.

Freitas destaca que no governo FHC, os partidos da coalizão PMDB, PSDB e PFL (hoje DEM) são os que mais alteraram projetos e que a participação da oposição aumentou apenas na última coalizão quando o governo FHC não era majoritário. O mesmo padrão é observado no governo Lula, onde a participação da oposição é considerável nos momentos em que o governo é minoritário.

Em resumo, a coalizão é protagonista no Legislativo e tende a dominar o processo de produção de políticas públicas, indicando que o status minoritário

demanda negociação e participação dos partidos da oposição para alcançar a aprovação dos projetos.

A pesquisa demonstra, portanto, que os projetos são negociados no Legislativo pelos demais membros da coalizão e o Legislativo se torna uma das etapas da formação de uma agenda que deixa de ser do presidente, ou do ministro de determinado partido, e passa a ser a agenda da maioria, formatada pela coalizão. Freitas (2016) conclui que na esfera federal, a agenda do Executivo não é a agenda do Presidente, pois é modificada de forma coordenada pelos partidos em agenda da coalizão.

Este mesmo padrão de coalizão, com a participação efetiva dos partidos aliados no governo, na produção legislativa e das políticas públicas pode ser encontrado nas alianças subnacionais?

Similaridades e especificidades da governabilidade nos estados

A tendência de alta fragmentação partidária se concretiza também nas esferas subnacionais. Muitos autores apontam que as coligações eleitorais são prejudiciais ao sistema partidário porque fragmentam o parlamento dificultando a eleição de um governo majoritário, aos eleitores porque atrapalham o entendimento sobre a representação político-partidário e, também, à governabilidade porque a fragmentação eleitoral pulveriza o poder no Legislativo e, conseqüentemente, dificulta a estabilidade da relação Executivo-Legislativo².

A Tabela 1 explicita que se contassem apenas com o apoio de deputados eleitos pelo seu próprio partido, nenhum dos governadores eleitos em outubro de 2018 conseguiria aprovar suas agendas legislativas, pois o apoio legislativo ao governo oriundo do próprio partido varia de 0 (nenhum deputado eleito pelo partido do governador) a 22% do total de cadeiras da Assembleia (vide coluna 3 da Tabela 1).

2 Segundo Lenine e Peres (2017), as pesquisas sobre coligações no Brasil podem ser agregadas em dois grupos. O primeiro grupo tem como preocupação identificar a consistência ideológica da coligação, dado que é esperado que coligações ideológicas consigam angariar maior apoio de eleitores com preferência por um determinado programa e que estas têm maior probabilidade de implementar suas agendas de preferência caso ocupem o governo. Neste mesmo grupo também é discutida a coerência ao longo do tempo das coligações, tendo como pressuposto que a consolidação de um padrão de coligação colabora para a diminuição do hiato entre eleitores e o sistema partidário. O segundo grupo tem como tema os efeitos das coligações sobre o sistema partidário, em especial, os aspectos relacionados à fragmentação no parlamento, que nos interessa particularmente neste artigo.

TABELA 1: Tamanho das bancadas parlamentares dos Governadores e das Coligações eleitas nas Assembleias Legislativas

Estado / n. total de cadeiras da Assembleia Legislativa	Governador Eleito / Partido	% da bancada do partido do governador eleito	Partidos da coligação eleitoral	% da bancada pertencente à coligação do governador eleito
PI / 30	Wellington Dias / PT	17%	PT / MDB / PP / PR / PDT / PSD / PC do B / PTB / PRTB	80%
MA / 42	Flávio Dino / PC do B	14%	PC do B / PRB / PDT / PPS / DEM / PSB / PR / PP / PROS / PT / PTB / PATRI / PTC / SOLIDARIEDADE / PPL / AVANTE	76%
AL / 27	Renan Filho / MDB	22%	MDB / PODE / PPS / PDT / PR / PTB / PHS / PT / PV / PRP / PRTB / PSD / DC / PC do B / AVANTE / SOLIDARIEDADE / PMN	67%
BA / 63	Rui Costa / PT	16%	PT / PP / PDT / PSD / PSB / PC do B / PR / PMB / PRP / PODE / AVANTE / PMN / PROS / PTC	67%
PE / 49	Paulo Câmara / PSB	22%	PSB / PC do B / PT / MDB / PP / PR / PMN / PTC / PRP / PATRI / PSD / PPL / SOLIDARIEDADE	65%
CE / 46	Camilo Santana / PT	9%	PT / PDT / PP / PSB / PR / PTB / DEM / PC do B / PPS / PRP / PV / PMN / PPL / PATRI / PRTB / PMB	65%
PB / 36	João Azevêdo / PSB	22%	PSB / PDT / PT / DEM / PTB / PRP / PODE / PRB / PC do B / AVANTE / PPS / REDE / PMN / PROS	61%
MS / 24	Reinaldo Azambuja / PSDB	21%	PMN / DEM / PP / PSB / PTB / PSDB / PATRI / PSD / PPS / AVANTE / SOLIDARIEDADE / PROS	58%
ES / 30	Renato Casagrande / PSB	7%	PSB / PHS / PROS / PV / PSC / AVANTE / PTC / PPS / PSDB / DEM / PDT / PP / PC do B / PPL / DC / SOLIDARIEDADE / PRP / PSD	57%
PA / 41	Helder Barbalho / MDB	15%	MDB / PP / PRB / PR / PSC / PTB / PHS / PMB / PODE / DC / PTC / PATRI / PSD / AVANTE / PSL / PROS	56%
AC / 24	Gladson Cameli / PP	13%	PP / MDB / PSDB / DEM / PSD / PTB / PMN / SOLIDARIEDADE / PTC / PR / PPS	50%
GO / 41	Ronaldo Caiado / DEM	10%	DEM / PRP / PROS / PMN / PMB / PSC / DC / PSL / PODE / PTC / PRTB / PDT	44%
MT / 24	Mauro Mendes / DEM	8%	DEM / PSD / PDT / PSC / MDB / PMB / PHS / PTC	38%
SE / 24	Belivaldo Chagas / PSD	17%	PP / MDB / DC / PC do B / PSD / PT / PHS	38%
PR / 54	Ratinho Junior / PSD	11%	PSD / PSC / PV / PR / PRB / PHS / PPS / PODE / AVANTE	35%
RR / 24	Antonio Denarium / PSL	0%	PSL / PRB / PTC / PRP / PROS / PSC / PPL / PATRI	33%
TO / 24	Mauro Carlesse / PHS	4%	PHS / SOLIDARIEDADE / PP / DEM / PTC / PRB / AVANTE / PATRI / PROS	33%
RS / 55	Eduardo Leite / PSDB	7%	PSDB / PTB / PRB / PPS / PHS / REDE / PP	33%
AP / 24	Waldez Góes / PDT	4%	PDT / PROS / PTB / MDB / DC / PRB / PRP / PC do B / PMB	29%
SP / 94	João Dória / PSDB	9%	PSDB / DEM / PSD / PRB / PP / PTC	29%
DF / 24	Ibaneis Rocha / MDB	4%	MDB / PP / AVANTE / PSL / PPL	17%
SC / 40	Comandante Moisés / PSL	15%	PSL	15%
RN / 24	Fatima Bezerra / PT	8%	PT / PC do B / PHS	13%
RJ / 70	Wilson Witzel / PSC	3%	PSC / PROS	4%
RO / 24	Coronel Marcos Rocha / PSL	4%	PSL	4%
MG / 77	Romeu Zema / NOVO	4%	NOVO	4%
AM / 24	Wilson Lima / PSC	0%	PSC / PRTB / REDE	0%

Fonte: elaboração própria, com dados do TSE.

Não obstante, a construção das coalizões (tanto a legislativa, quanto a de governo) tem início por meio das coligações eleitorais (GOLDER, 2006)³. A coligação diz respeito às alianças entre os partidos no período eleitoral, ou seja, é o momento em que os partidos políticos analisam o ambiente político e se posicionam com a finalidade de conquistar o maior número possível de votos e vantagens (GODOI & KRAUSE, 2010). Nesse sentido, a coligação funciona tanto como um mecanismo de ampliar a base eleitoral quanto de influência e ascensão aos núcleos de decisão. Portanto, ao registrar a coligação do partido candidato ao Executivo, o partido torna pública a primeira aliança que pretende estabelecer para governar caso tenha sucesso nas urnas.

Nos resultados das eleições de 2018, há um grupo de 11 governadores cujas coligações eleitorais viabilizam maiorias legislativas que variam de 50% à 80% (PI, MA, AL, BA, PE, CE, PB, MS, ES, PA e AC). Curiosamente, em 7 dos 11 estados deste grupo, a maior parte deles localizada no Nordeste, tiveram seus governadores reeleitos, indicando uma propensão dos partidos e parlamentares de se manterem na situação e uma tendência de continuidade dos arranjos que já estavam estabelecidos no mandato anterior. No total, dez governadores conseguiram a reeleição em 2018.

A gravitação em torno das candidaturas com maior chance de vitória é explicitada pela quantidade de partidos compondo as coligações eleitorais de 67% dos estados, variando de 6 no caso de SP e chegando a 18 partidos no caso do ES.

Estas coligações eleitorais ampliadas asseguram para outro grupo de 10 governadores, de partida, apoio legislativo entre 29% e 50% (AC, GO, MT, SE, PR, RR, TO, RS, AP e SP).

De todo modo, em pesquisas anteriores, Speck e Bizarro Neto (2012) haviam verificado que, no período entre 2007 e 2010, somente em seis estados (AC, CE, GO, MG, MS, MT) as coligações vencedoras saíram das eleições já com maioria (metade +1) dos Deputados nas respectivas Assembleias Legislativas. Em todos os outros 20 estados e no Distrito Federal a coligação vencedora havia eleito menos da metade dos deputados nos Legislativos estaduais naquela ocasião.

Como solução, a maior parte dos governadores eleitos recompõe a sua base de apoio imediatamente após a eleição, de forma a garantir uma base aliada majoritária na Assembleia Legislativa. De novo, em 2010 Speck e Bizarro (2012) verificaram que

3 A Emenda Constitucional 97, promulgada em 2017, extinguirá as coligações partidárias em eleições proporcionais a partir de 2020. Porém, nas eleições de 2018 vigoraram as regras que permitiram aos partidos se juntarem em alianças para disputar a eleição e somar os tempos de rádio e televisão, podendo romper tais alianças depois do pleito.

somente em cinco estados (BA, MA, PA, PB, PI) os governadores não conseguiram formar coalizões majoritárias para apoiar os projetos do seu governo nas Assembleias Legislativas.

O estado de São Paulo confirma esta tendência geral e, embora eleitos por coligações minoritárias, entre 1995 e 2010, os governadores paulistas foram exitosos em formar amplas maiorias legislativas após as eleições. Massonetto (2014) compara a composição e o tamanho das coligações eleitorais e das coalizões legislativas constituídas pelos governadores paulistas durante seus mandatos na Tabela 2.

TABELA 2: Coligações eleitorais e coalizões legislativas (1995-2010).

Governador	Legislatura	Coligação Eleitoral		Coligação Legislativa	
		Partidos (n. cadeiras Alesp)	% apoio legislativo	n. cadeiras da situação (Fonte)	% apoio legislativo
Covas I	1995 a 1998	PSDB (17), PFL (5)	23,4%	62 (Neri, 1997d)	65,9%
Covas II	1999 a 2002	PSDB (21), PTB (5), PSD (0), PV (1)	28,7%	70 (Natali, 2002)	74,4%
Alckmin	2003 a 2006	PSDB (18), PFL (6), PSD (0)	25,5%	74 (Pagnan, 2006)	78,7%
Serra	2007 a 2010	PSDB (23), PFL (11), PTB (5), PPS (5)	46,8%	72 (Speck e Bizarro, 2012)	76,6%

Fonte: Massonetto, 2014.

Para analisar se a governabilidade nos estados segue o padrão de coalizão encontrado por Freitas (2016) para as alianças na esfera federal, com participação efetiva dos partidos na coalizão governativa e na produção de políticas públicas, são apresentados os achados em relação à governabilidade no Estado de São Paulo no período entre 1995 a 2010 (MASSONETTO, 2014), dentre outros dados comparativos trazidos à reflexão.

Primeiramente, trataremos das similaridades entre as esferas estaduais e federal. Assim como ocorre com os Presidentes, as taxas de sucesso dos Governadores são altas nos estados brasileiros, maiores até do que na esfera federal, como se verifica na Tabela 03, a seguir.

TABELA 3: Taxas de Sucesso de diferentes Executivos
(percentual de projetos de sua iniciativa aprovados pelo parlamento)

Governo	% projetos de iniciativa do Executivo aprovados	Período	Composição da Amostra	Fonte
Governos Parlamentares	81,30%	1971-1982	20 países parlamentaristas	Figueiredo e Limongi (1999:102)
Democracias contemporâneas	74,20%	1946-2000	39 democracias contemporâneas na Europa Oriental e Ocidental, América do Norte e Latina, Sul e Leste da Ásia e Oriente Médio	Saiegh (2009)
Governo federal brasileiro	78%	1989 a 1998	Câmara dos Deputados - Brasil	Figueiredo e Limongi (1999:102)
Governo federal brasileiro	75,10%	1988 a 2007	Câmara dos Deputados - Brasil	Figueiredo e Limongi (2007: Tabela 01).
Governos estaduais	90,10%	1987 a 2008	22 estados brasileiros	Tomio e Ricci (2012)
Governo do estado de São Paulo	80,30%	1987 a 2008	SP	Tomio e Ricci (2012)
Governo do estado de São Paulo	87,30%	1995 a 2010	SP	Elaboração própria

Fonte: Massonetto, 2014.

Complementarmente, no caso paulista por exemplo, a rejeição do Executivo foi praticamente nula (0,3%) entre 1995 a 2010. Do total de 960 projetos apresentados, o Executivo foi derrotado somente em 0,3%, ou seja, em 3 projetos (2 projetos de lei complementar e 1 projeto de lei em 1997), num período de 16 anos. Os governadores Geraldo Alekmin e José Serra jamais tiveram quaisquer de seus projetos rejeitados pela ALESP⁴.

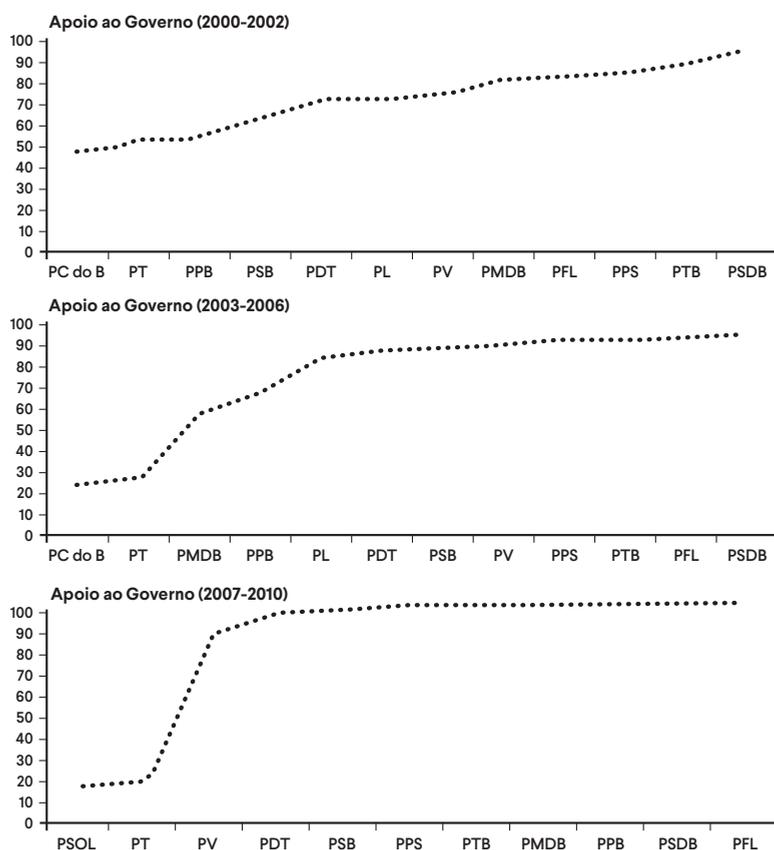
A coesão partidária nas votações é outra variável relevante na definição de estratégia de alianças, pois se o comportamento dos deputados não for alinhado com a bancada de seus respectivos partidos significa que estes não podem ser considerados atores únicos e que, portanto, não é estratégico formar apoio via partidos, sendo mais eficientes negociações individuais.

4 Comparativamente, na esfera federal foram 11 projetos rejeitados num único mandato (entre 1989 a 1993), equivalente a 1,09% da totalidade das propostas apresentadas (FIGUEIREDO e LIMONGI 1999, p. 54-55; apud MASSONETTO, 2014).

Na pesquisa sobre as votações nominais e verificações de votação na Assembleia de São Paulo de 1999 a 2003, Dantas (2009) destaca que a ALESP é uma arena de disputas entre situação e oposição, e que a taxa de coesão partidária é alta, caracterizando os partidos como atores unitários e de importante influência no comportamento dos deputados. Dantas (2009) verifica ainda que, nos parlamentos estaduais, os partidos se distinguem nas votações, entre contrário ou favorável ao governo, mais do que por seus perfis ideológicos, de modo que tal bipolarização não é, portanto, exclusividade do parlamento paulista.

No mesmo sentido, analisando ainda as votações nominais da ALESP, no período de 1999 a 2010, período correspondente à pesquisa de Freitas (2016), Silva (2012) encontra apoio sólido da base aliada ao Executivo paulista, permitindo coalizões legislativas consistentes, conforme se verifica na Figura 1.

FIGURA 1: Apoio ao governo em três legislaturas paulistas (2000-2010), nas votações nominais



Fonte: Silva, 2012.

Outro fator importante, que traz indicativo sobre a força da coalizão e do Executivo nos estados é a dinâmica das votações. Dados coletados por Silva (2012) indicam que no estado de São Paulo são raros os projetos de lei votados nominalmente, com indicação da preferência individual de cada legislador. A grande maioria das votações é simbólica, seguindo acordos firmados pelos líderes partidários. Entre 2000 e 2010, foram registradas 607 votações nominais ante 12.756 projetos apresentados (4,7%). Das 607 votações nominais realizadas em São Paulo, somente 144 (24%) referiam-se a votação de matérias substantivas (projetos de lei, emendas, subemendas, substitutivos ou vetos), e o restante a votações procedimentais, incluindo 136 requerimentos de inversão da ordem do dia. O Executivo foi vitorioso em todas as votações nominais realizadas no período mencionado. As votações nominais não levaram à inversão dos resultados.

Mais um indicador de força do Executivo no parlamento paulista é a baixa incidência da deliberação dos vetos do governador. Entre 1995 e 2014, a Ordem do Dia era predominantemente dominada por vetos do governador para deliberação. Os vetos trancam a pauta e exigem cotidianamente a inversão da Ordem do Dia para que se possa votar qualquer projeto de lei na ALESP. Raramente os vetos dos governadores paulistas foram derrubados. O governo Covas II (1998 a 2002) soma dois vetos derrubados e os governos Alckmin (2003-2006), e Serra e Alckmin (2010-2013) tiveram somente um veto derrubado em cada um. Como parâmetro, desde que assumiu o Palácio dos Bandeirantes em 2011, o governador Alckmin foi responsável por vetar 103 propostas, ou seja, 60% dos 172 projetos aprovados pelos deputados estaduais. Entretanto, somente quatro vetos foram deliberados no período (MASSONETTO, 2014).

Todos estes dados apontam para o predomínio do Executivo, permitindo concluir que a estabilidade é a norma na governabilidade no estado de São Paulo. Cabe perguntar se estes partidos coesos, que apoiam os governadores paulistas na Assembleia, participam da produção legislativa. Os processos adotados no interior do parlamento, descritos a seguir, colocam dúvidas

A figura do relator especial (artigo 61 do Regimento Interno da ALESP), nomeado pelo Presidente da casa, após findo o prazo de apreciação das proposições pela comissão temática, mina o trabalho das comissões especialmente porque não é rara a nomeação de relator especial, via de regra do partido do governador ou da base aliada, para substituir pareceres dados pelas comissões. Esta foi a estratégia prioritária, utilizada entre 1995 a 2010, para a aprovação da agenda do Executivo no parlamento (MASSONETTO, 2014).

Outro artifício que reduz a participação dos partidos e parlamentares no processo legislativo da ALESP é o Congresso de Comissões, que permite a deliberação de projetos na mesma data em que são protocolados (distribuídos). O trâmite legislativo que duraria 128 dias (ordinário) ou 45 dias (urgência) é reduzido para 24 horas, prescindindo o debate e análise acurada das matérias.

Finalmente, vigorava na ALESP (pelo menos até 2010) um acordo informal para garantir a aprovação de, no mínimo, um projeto de cada parlamentar por ano (MAGALHÃES, 2013; entrevistados n.15), comumente aprovados em conjunto no Congresso de Comissões, mediante concordância do Executivo.

Os achados da literatura em geral, e no caso do Estado de São Paulo especificamente, apontam para governadores bem sucedidos na aprovação da suas agendas, controlando o processo e resultados legislativos (inclusive de iniciativas do Legislativo), por meio das suas prerrogativas constitucionais (requerimento de urgência e veto) e por meio da centralização do processo legislativo (no presidente e no colégio de líderes com o auxílio das prerrogativas regimentais da nomeação de relator especial e do congresso de comissões). Porém, ao contrário dos achados de Freitas (2016) para a esfera federal, essa coalizão legislativa não corresponde à coalizão governativa no caso dos estados (SANDES-FREITAS, 2012), em especial do estado de São Paulo (MASSONETTO, 2014).

Massonetto (2014) demonstra, pela análise do perfil partidário, que os gabinetes paulistas são minoritários (com raras e breves exceções minimamente majoritárias) e não correspondem, ou não são capazes de explicar suficientemente, as maiorias forjadas nas votações e o sucesso obtido pelos governadores paulistas entre 1995 e 2010, conforme exposto na Tabela 4.

TABELA 4: Perfil Partidário dos Gabinetes Paulistas (1995 a 2010).

Governador (Gabinete)	Período do Gabinete	Tamanho do Gabinete (n. secretarias)	Partidos Representados no Gabinete (% de Pastas Ocupadas)	% de Secretários com filiação partidária	Tamanho Nominal do Gabinete – (% de cadeiras Alesp) (b)	Taxa de Coalescência
Covas I (1)	01/95 a 12/95	24	PSDB (75) + PFL (8,3)	83,30%	23,4%	0,83
Covas I (2)	12/95 a 05/96	23	PSDB (69,6) + PFL (8,7%) + PTB (4,3%)	82,60%	44,7%	0,65
Covas I (3)	05/96 a 12/96	23	PSDB (78,3) + PTB (4,3)	82,60%	30,9%	0,80
Covas I (4)	12/96 a 04/98	24	PSDB (66,7) + PTB (4,2) + PMDB (4,2)	75,00%	46,8%	0,58
Covas I (5)	04/98 a 02/99	24	PSDB (58,3) + PTB (4,2)	62,50%	33,0%	0,63
Média C I				77,20%	35,76%	0,70
Covas II (1)	02/99 a 12/01	24	PSDB (70,8) + PTB (4,2)	75,00%	27,7%	0,75
Covas II (2) / Alckmin	01/02 a 12/02	23	PSDB (65,2) + PTB (4,3) + PFL (4,3)	73,90%	47,9%	0,60
Média C II				74,40%	37,8%	0,675
Alckmin (1)	01/03 a 04/05	21	PSDB (52,4) + PFL (14,3) + PTB (4,8)	71,40%	31,9%	0,71
Alckmin (2)	05/05 a 03/06	22	PSDB (50) + PTB (4,5) + PFL (9,1) + PPS (4,5) + PL (4,5)	72,70%	55,3%	0,53
Alckmin/ (3)/ Lembo (c)	03/06 a 12/06	22	PSDB (31,8) + PTB (4,5) + PPS (4,5) + PL (4,5) + PFL (4,5)	50,00%	48,9%	0,47
Média Alck				63,20%	42,2%	0,56
Serra (1)	01/07 a 05/09	24	PSDB (37,5) + DEM (8,3) + PTB (4,2) + PPS (4,2)	54,20%	46,8%	0,58
Serra (2)	06/09 a 03/10	25	PSDB (40,0) + DEM (4,0) + PTB (4,0) + PPS (4,0) + PV (4,0)	56,00%	55,3%	0,59
Serra (3)/ Goldman	04/10 a 12/10	25	PSDB (32,0) + PTB (4,0) + PPS (4,0) + PMDB (8,0)	48,00%	39,4%	0,48
Média Serra				52,70%	47,2%	0,55

Fonte: Massonetto, 2014.

A participação dos aliados no gabinete limita-se, via de regra, a uma pasta por partido (4,0%), mesmo quando estes contribuem com a metade do apoio parlamentar assegurado pelo gabinete. Os partidos que ascendem ao gabinete são, prioritaria-

mente, os coligados eleitorais, mas nem todos. As pastas ocupadas pelos partidos da coalizão são aquelas consideradas de menor relevância (menores orçamentos ou políticas públicas que costumam receber baixa prioridade do governo).

Rara e pontualmente, os governadores paulistas se viram obrigados a ceder pastas do gabinete para arregimentar apoio na ALESP. Dos 13 gabinetes identificados no período, somente dois, reformados no decorrer dos mandatos, tiveram a finalidade de arregimentar apoio no parlamento, caso da inclusão do PTB no segundo gabinete de Covas I em 1995 e a inclusão do PL e PPS no segundo gabinete de Aleckmin em 2005 (MASSONETTO, 2014).

Se os partidos da coalizão legislativa não recebem pastas do gabinete, porque apoiam o Executivo e como participam, incidem e se responsabilizam pelas políticas públicas? Se os governadores têm margem para distribuir menor número de gabinetes no seu governo, as coalizões legislativas são balizadas em uma combinação de moedas e acordos. Estes envolvem, por exemplo, cargos do 2º e 3º escalões (em empresas públicas e na própria ALESP) e benefícios e políticas do tipo pork barrels (emendas, transferências voluntárias, inauguração de obras, atendimentos/recebimento de demandas e outros benefícios distribuídos para prefeituras e entidades dos distritos informais dos parlamentares, entre outros).

A dúvida que resta é se a participação no 2º e 3º escalões e o recebimento de pork barrels confere ao Legislativo espaço para participação e a corresponsabilização pelas políticas públicas.

Considerações finais

Nos estados brasileiros, cujo cenário de crise fiscal vem se intensificando nos últimos anos, os governadores eleitos precisarão de mais de 50% dos deputados estaduais para aprovarem projetos de lei ou o orçamento do estado, e de 60% para aprovarem emendas às constituições estaduais se desejarem equacionar questões relacionadas às previdências dos servidores públicos estaduais, por exemplo. Ao analisarmos os resultados das eleições de 2018, buscando identificar qual o percentual de assentos conquistados pela coligação a qual pertence o partido do governador eleito, é possível conjecturar quais governadores terão mais ou menos facilidade para compor maiorias legislativas.

Embora ainda possa haver mudanças na composição das bancadas parlamentares, em razão da cláusula de desempenho ou da saída de deputados para ocuparem secretarias ou por processos na justiça eleitoral, analisar o tamanho do apoio legislativo assegurado pelas coligações eleitorais nos dá uma pista sobre o grau de dificuldade ou a intensidade das negociações que cada governador terá para firmar o apoio legislativo e montar seu governo no respectivo estado.

As estratégias, cargos e demais moedas de troca utilizadas pelos governadores para retribuir o apoio dos partidos coligados ou para atrair apoio de novos partidos e formar maioria legislativa e de governo dependerão de dinâmicas regionais de poder e da relação entre as lideranças partidárias no âmbito de cada estado. Ademais, claro que o tamanho das casas, as lógicas informais, os desenhos institucionais atrelados, por exemplo, aos regimentos internos das assembleias e suas dessemelhanças, por mais sutis que possam ser, também terão e têm influência sobre a realidade. Aqui os esforços maiores foram em torno de São Paulo.

De todo modo, há um padrão observável historicamente nos estados (MASSONETTO, 2014; SANDES-FREITAS, 2014), que poderá ser testado pelos arranjos que irão se concretizar com a formação dos governos em 2019. Considerando (i) as competências estaduais reduzidas e, portanto, menor tensão na agenda do governador que passa pelas assembleias legislativas comparativamente ao Congresso Nacional; e, (ii) a dependência dos recursos da máquina do governo estadual para a carreira dos parlamentares, é provável que as acomodações em torno dos novos governadores sejam equacionadas sem grandes alardes, mantendo-se a trajetória, destacada pelo *ultrapresidencialismo* estadual de coalizão, de predomínio dos Executivos estaduais sobre as assembleias legislativas brasileiras.

A tendência é que os 67% dos governadores eleitos em 2018, com apoio legislativo assegurado pelas coligações eleitorais, distribuam algumas poucas secretarias estaduais e uma quantidade um pouco maior de cargos na administração indireta (como chefias de fundações e autarquias e diretorias nas empresas públicas) para os partidos com maiores bancadas parlamentares. Os coligados com menores bancadas tendem a receber cargos de 3º escalão na administração direta ou indireta ou na própria Assembleia Legislativa, e outras moedas menos custosas, como repasses de recursos orçamentários para seus distritos eleitorais informais, por exemplo.

As habilidades de negociação serão testadas, de fato, no caso dos governadores novatos (DF, SC, RN, RJ, RO, MG, AM), eleitos por coligações minoritárias, cuja ampliação de apoio já teve início ainda durante o 2º turno da eleição. Nestes estados, os

governadores precisarão distribuir um número maior de secretarias e diretorias da administração indireta, e a negociação será intensa até que partidos e parlamentares se acomodem em torno dos governos eleitos.

É importante ressaltar que grande parte destes candidatos novatos eleitos por coligações minoritárias se apresentaram como *outsiders*, alternativas à política tradicional do “toma lá, dá cá”, como é popularmente conhecido o jogo de distribuição de cargos e recursos em troca de apoio parlamentar. É certamente o caso de estados como RJ, SP, MG, AM e SC. Embora a promessa de não ceder ao presidencialismo de coalizão tenha seduzido parte considerável do eleitorado, sua implementação esbarra no dilema básico da governabilidade democrática no Brasil: como governar (aprovar o orçamento, por exemplo) sem negociar com partidos ou parlamentares de fora da coligação e para além da legenda vencedora?

Para este conjunto de governadores, formar coalizões majoritárias não deverá representar um grande obstáculo, dadas as facilidades proporcionadas pelo *ultrapresidencialismo* de coalizão no nível estadual. O verdadeiro desafio parece ser fazê-lo sem aparentar trair a promessa de governar de uma maneira “nova”, livre de negociações com lideranças tradicionais.

Freitas (2016, p. 31) afirma que na esfera federal as coalizões são formadas para aumentar as chances de aprovar projetos ou uma agenda no Legislativo e indicam preocupação com a aprovação de políticas. A autora argumenta que

“a coalizão, acordo político entre partidos para alcançar um fim comum, pode ser legislativa (partidos que votam juntos) ou governamental, pressupondo neste caso, a divisão compartilhada do poder (pastas ministeriais), com bônus e ônus de fazer parte do governo, recebendo benefícios do cargo, mas se responsabilizando por gerir o governo” (FIGUEIREDO & LIMONGI, 2009, apud FREITAS, 2016, p. 44).

Mas a governabilidade nos estados tem suas peculiaridades. A disputa eleitoral, a lógica de carreira e legislativos de tamanhos e de competências reduzidas, como é o caso das Assembleias Legislativas, reposicionam os atores e a lógica partidária nos estados, tendem a facilitar a formação de alianças, inclusive mediante negociações no varejo, tornando a governabilidade menos custosa ao Executivo e limitando o espaço de participação dos partidos nas políticas públicas. Participar das coalizões legislativas não implica necessariamente participar da coalizão de governo e nem da elaboração das políticas públicas.

As análises da relação entre Executivo e Legislativo nos estados necessitam avançar para responder, de forma qualificada e controlando-se as especificidades das políticas locais, aquilo que Freitas (2016) esmiuçou para a esfera federal: quais são os mecanismos que mantêm um conjunto de partidos unidos em torno da agenda do Executivo? Em que medida pode-se afirmar que esta agenda é compartilhada entre os partidos da coalizão?

Referências

ABRANCHES, Sergio H. H. Presidencialismo de Coalizão: o Dilema Institucional Brasileiro. **Dados. Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, 1988.

ABRUCIO, F. O Ultrapresidencialismo estadual. In: ANDRADE, R. C. (org.). **Processo de governo no município e no estado**. São Paulo, Edusp, 1998.

AMORIM NETO, Otavio. Formação de Gabinetes Presidenciais no Brasil: Coalizão versus Cooptação. **Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 4, nº 1, Nov. 1994.

_____. **Of presidents, parties, and ministers: cabinet formation and legislative decision making under separation of powers**. Thesis (Ph. D.). University of California, San Diego, 1998.

_____. Gabinetes Presidenciais, Ciclos Eleitorais e Disciplina Legislativa no Brasil. **Dados**. Vol. 43, nº 3. Rio de Janeiro, 2000.

DANTAS, H. Coesão, Migração e Posicionamento Partidário na Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo na Legislatura de 1999 a 2003. **E-legis**, n. 3, Brasília, 2009.

FIGUEIREDO, A., & LIMONGI, F. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

_____. Instituições políticas e governabilidade: desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira. In: MELO, C. R.; SAEZ, M. A. **A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

_____. Poder de agenda e políticas substantivas. In: INÁCIO, M.; RENNÓ, L. (eds.). **Legislativo brasileiro em perspectiva comparada**. Belo Horizonte: UFMG, 2009.

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

GODOI, P.P. A. & KRAUSE, S. Coligações Eleitorais para os executivos estaduais (1986-2006): padrões e tendências. In: **Coligações Partidárias na Nova Democracia Brasileira**. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Striftung, São Paulo: Ed. UNESP, 2010.

GOLDER, S. N. **The logic of pre-electoral coalition formation**. Columbus: Ohio State University Press, 2006.

MAGALHÃES, V. **Contraponto: discípulo rebelde**. Folha de São Paulo, São Paulo, 5 dez. 2013.

MASSONETTO, A. P. **Presidencialismo estadual em São Paulo: o que une os partidos na coalizão.** Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo). FGV Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2014.

NICOLAU, J. **Representantes de Quem?: os (des) Caminhos do Seu Voto da Urna Até a Câmara dos Deputados.** São Paulo: Ed. Zahar,; 1ª Ed., 2017. Edição: 1 (26 de janeiro de 2017)

NYBLADE, B. & STROM, K. Coalition Theory and Government Formation. In: BOIX, C. & STOKES, S. C. **The Oxford Handbook of Comparative Politics.** Oxford: Oxford, 2009.

PERES, P. & LENINE, E. Uma abordagem ecológica das coligações eleitorais. In: **Coligações e Disputas Eleitorais na Nova República: aportes teórico-metodológicos, tendências e estudos de caso.** Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer; São Paulo: Ed. UNESP, 2017.

SAIEGH, S. M.. **Avaliação das taxas de sucesso legislativo dos chefes do executivo. Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada.** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.

SANDES-FREITAS, V. **A lógica da formação de governos no estado do Piauí (1987-2007).** Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – UFPI, Teresina, 2010.

_____. **Alianças partidárias nos estados brasileiros: das coligações às coalizões de governo.** Tese (Doutorado em Ciência Política). Unicamp, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, São Paulo, 2015.

SILVA, F. **Presidencialismo Estadual e Participação Legislativa em São Paulo (1999-2010).** Dissertação (Mestrado). Universidade de São Paulo. São Paulo, 2012, 96p.

SPECK, B. W.; BIZZARRO NETO, F. A. A “força” das oposições nas assembleias legislativas brasileiras. **Em Debate: Periódico de Opinião Pública e Conjuntura Política,** Belo Horizonte, ano 4, n. 1, p. 11-19, abr. 2012.

TOMIO, F.; RICCI, P. O governo estadual na experiência política brasileira: os desempenhos legislativos das assembleias estaduais. **Revista de Sociologia e Política,** v. 21, n. 41, p. 193-217. Curitiba, 2012.



10

O Que Sabemos Sobre Governabilidade Municipal?

Bruno Souza da Silva
Vitor Eduardo Veras de Sandes-Freitas
Caio José Leitão Pires

Introdução

A construção de maiorias estáveis a partir da coordenação no Legislativo feita por lideranças partidárias e o poder de agenda do mandatário do Executivo, recheado com a alocação de cargos em pastas estratégicas dividindo o poder com os parceiros políticos de um governo, parece ser a parte mais expressiva da receita de sucesso para a garantia da governabilidade em nosso sistema político.

Em outras palavras, governar por meio da formação de coalizões partidárias é um imperativo dos sistemas políticos multipartidários, dentre os quais está inserido o Brasil. Sem a formação destas coalizões não há governos minimamente estáveis, capazes de produzirem decisões políticas a partir da aprovação das suas agendas no Legislativo. Mas será que esta mesma linha explicativa se aplica à maneira como se constrói a governabilidade nos municípios? Sabemos realmente como são governados os municípios ou inferimos, a partir do que sabemos do funcionamento dos demais níveis de governo, a respeito de como se governa localmente? Especialmente sobre o Legislativo, terreno no qual é negociada a agenda política e as decisões são realizadas, o que vereadores privilegiam em sua produção parlamentar importa como mecanismo para a construção da governabilidade municipal?

Neste capítulo, nosso objetivo é responder a estas perguntas da seguinte maneira: partimos de uma revisão da literatura da área com o intuito de identificarmos o que sabemos sobre governabilidade nos municípios e o que pensamos saber a

respeito dela (mas ainda não sabemos). No entanto, não faremos uma revisão convencional. Ao invés de recuperarmos na íntegra o debate nacional a respeito das relações entre os Poderes, apresentamos um breve histórico a respeito dele – uma vez que tal debate desencadeou a realização dos estudos no âmbito local – para, em seguida, nos concentrarmos nos trabalhos mais importantes sobre tais relações exclusivamente no âmbito municipal.

Nosso foco é identificar as variáveis apresentadas por trabalhos que se concentram na relação Executivo e Legislativo nos municípios as quais seriam explicativas da governabilidade local. Nesse sentido é possível adiantarmos que, até o presente momento, as pesquisas nesse âmbito se preocuparam em analisar o processo legislativo, especialmente no que diz respeito à produção e votação das espécies normativas¹, mais comumente, os projetos de lei. Isso tem sido feito nos moldes em que se analisa o Legislativo nacional, ou seja, baseado em determinados modelos de organização legislativa: distributivo, informacional e partidário.

Os modelos de organização legislativa são voltados a entender como se coordena a política dentro do Legislativo, conforme mostra resenha de Limongi (1994). No modelo distributivo, quem coordena são as comissões, sendo alvo de interesse dos parlamentares, cujo principal objetivo é a realização de políticas que tragam benefícios concentrados aos eleitores. No modelo informacional, também são as comissões que coordenam, no entanto, o principal benefício é a informação processada pela comissão, fundamental para se gerar um bom resultado da política. Por último, no modelo partidário, quem coordena são os partidos políticos através de suas lideranças, sendo que o benefício é a própria coordenação, gerenciando os conflitos de interesses individuais existentes entre os parlamentares e garantindo a cooperação política. Nos modelos distributivo e informacional, o processo decisório é descentralizado e há espaço para uma atuação mais individualista dos parlamentares. Já no modelo partidário, devido à centralização do processo decisório nos partidos, a atuação dos parlamentares é feita de modo a cooperarem com as lideranças.

No Legislativo nacional, há décadas, a literatura dominante enfatiza a centralização do processo legislativo nos partidos, dificultando a atuação individual dos parlamentares. Partidos coordenam as atividades no plenário e nas comissões. Já no âmbito municipal, além de não existir uma literatura dominante, têm-se uma série de estudos de caso que conseguem identificar diferentes padrões de relação entre o

¹ Por espécies normativas considera-se o que está estabelecido no Art. 59 da Constituição Federal de 1988, incisos I ao VII: 1) emendas à Constituição; 2) leis complementares; 3) leis ordinárias; 4) leis delegadas; 5) medidas provisórias; 6) decretos legislativos; e 7) resoluções.

Executivo e o Legislativo, os quais chegam a produzir conclusões contraditórias se o processo é coordenado pelos partidos ou não.

Nestes trabalhos, a realidade das câmaras municipais aparece tanto relacionada ao modelo distributivista, uma vez que predominam relações fisiológicas entre os Poderes, além de os parlamentares atuarem com vistas a obterem favores e benefícios do Executivo (MALUF, 1993; ABRÚCIO; COUTO, 1995; COUTO, 1998; TEIXEIRA, 2000; JOFFRE NETO, 2003); quanto relacionada ao modelo partidário, nos trabalhos que consideram o Legislativo municipal como um espaço no qual os vereadores podem produzir políticas importantes, embora quem domine o processo legislativo seja o Executivo (CAETANO, 2005; P. SILVA, 2014; MIRANDA, 2015). Há ainda trabalhos mais recentes que ficam no meio termo de ambos os modelos. Identificam que o processo legislativo é coordenado pelo Executivo, sobretudo em virtude do seu poder de agenda, mas reconhecem que os vereadores também conseguem espaços para atuarem de maneira individualista, e isso se revela nos objetivos que percorrem na legislatura, principalmente ao buscarem canais com o Executivo para conseguirem benefícios públicos junto às suas clientelas eleitorais (B. SILVA, 2014; D'ÁVILA FILHO; LIMA; JORGE, 2014; ROCHA; B. SILVA, 2017).

Em síntese: na visão distributiva, os vereadores são comumente identificados com o clientelismo político e o assistencialismo, tendo liberdade para atuarem individualmente dentro do Legislativo em virtude da falta de centralização do processo legislativo nos partidos, identificados como frágeis. Enquanto na visão partidária os vereadores são constrangidos a atuarem em moldes individualistas por conta das regras do processo legislativo e da organização interna das câmaras, a qual possibilita a coordenação política pelos partidos e, no limite, o avanço de políticas mais universalistas. Como há trabalhos recentes que identificam características de ambos os modelos no Legislativo, e também apontamentos nos estudos de caso sobre a informalidade das relações políticas, a debilidade nas comissões quanto a coordenar preferências políticas e o protagonismo de poucas lideranças nas câmaras municipais, a conclusão que podemos chegar é a de que os Legislativos municipais são peculiares, possuem dinâmicas específicas as quais não conseguem ser captadas pelos modelos legislativos, pensados para explicar o comportamento parlamentar no Congresso.

Por este motivo, ao final, argumentamos sobre a importância de olharmos para moedas de troca presentes na relação Executivo e Legislativo, as quais podem ser explicativas sobre a governabilidade local. Ademais, apresentamos alguns resultados de pesquisas (e de trabalhos em andamento) sobre preferências legislativas de vereadores brasileiros, as quais apontam em vários casos para a concentração da pro-

dução parlamentar na resolução de problemas pontuais nos municípios por meio de um importante instrumento do Legislativo, as indicações (B. SILVA, 2014; D'ÁVILA FILHO; LIMA; JORGE, 2014; ROCHA; B. SILVA, 2017).

Governabilidade importa

Em entrevista para uma rede de televisão local (RDTV), no interior do Mato Grosso em 2012, o prefeito José Mauro (PSD) da cidade de menos de 10 mil habitantes, Arenápolis, apresentava as dificuldades para o município se desenvolver². Embora tenha aproveitado o espaço na mídia para falar sobre a sua gestão à frente da prefeitura, ao longo da entrevista enfatizou a dificuldade financeira dos municípios pequenos no país e a necessidade das transferências de recursos dos demais níveis federativos para a manutenção de políticas e serviços públicos. Além desses assuntos, as eleições municipais também ganharam destaque. Neste ponto, o mandatário do Executivo se vangloria de ter sido eleito em uma chapa pura, sem coligações e sem apoio de candidatos a vereador. No entanto, próximo a encerrar sua fala, enfatiza com certo pesar: “Isso aí nos trouxe muitos problemas. Porque sem vereador você fica meio que... [pequena pausa na fala] ingovernável. Eu tinha que conquistar a minha governabilidade. E até hoje eu não consegui porque não consegui fazer a maioria dos vereadores. Tô até passando por processo de CPI!”, finaliza. Afinal de contas, governabilidade importa tanto assim, a ponto de preocupar o chefe do Executivo de uma pequena cidade do interior do Brasil?

A fala do prefeito é ilustrativa a respeito da preocupação dos representantes em conseguirem governar e fazerem avançar seus projetos e pautas políticas. Para aqueles que acreditam ser mais fácil governar um município, a entrevista é mais um exemplo de que o governo municipal não se reduz à gestão pública e à viabilidade financeira de suas políticas. Antes, passa pela capacidade de os mandatários desenvolverem habilidades de coordenação política. Portanto, construir a governabilidade é um desafio presente desde o nível federativo mais elementar do país, o municipal, sendo tal empreitada alvo da atenção dos analistas imediatamente após o fim das eleições. Contudo, o tema da governabilidade não desperta a atenção apenas dos atores e analistas políticos. Ele está presente (e não é recente) como objeto de investigação na ciência política.

2 Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=QgddQuCAVjl>. Acesso em 18 de novembro de 2018.

Santos (1997) já havia escrito décadas atrás que na literatura da área, ao menos desde meados dos anos 1960 e 1970, a discussão sobre a governabilidade tem ganhado destaque sobretudo a partir da recepção do debate por meio dos trabalhos de Samuel Huntington para quem a falta de governabilidade em um sistema político advém do excesso de participação e da grande quantidade de demandas da população³. Huntington (1975) se preocupava também com o equilíbrio de forças entre o Presidente e o Congresso, principalmente entre governo e oposição. Somente isso garantiria a governabilidade. Nesse sentido, um sistema governável é aquele que equilibra as instituições de *input*, responsáveis por agregar os interesses (os partidos políticos), com as instituições governamentais de *output* (os Poderes e a sua burocracia), responsáveis pela implementação das políticas públicas.

Para os países em desenvolvimento, os quais à época passavam por processos de democratização (sobretudo nos anos 1980), o principal foco deveria ser: garantir a manutenção da ordem e, portanto, da situação de governabilidade política, a fim de se criarem condições para se governar nas novas democracias. Por mais paradoxal que pudesse ser, implicava em organizar instituições com vistas a controlar a excessiva democratização da participação política a qual poderia levar, devido à sobrecarga de demandas, à ineficiência do Estado. Para isso, seria necessária maior concentração de poder nas mãos do Executivo e relativo insulamento das burocracias estatais, controlando a participação política e gerando eficácia na execução das políticas públicas. Esse debate levou, inclusive, clássicos da ciência política como Sartori (1994), a comparar diferentes “engenharias institucionais”, a fim de se identificar as estruturas e incentivos presentes nos sistemas políticos a partir do desenho das instituições eleitorais e governamentais. No limite, o desejo era identificar as condições de governabilidade em diferentes sistemas políticos mundo a fora.

Esse tipo de análise decorre do fato de que a governabilidade seria algo a ser buscado pelos países com histórico recente de democracia, ou, nos termos de Huntington: “democracias de terceira onda”. Se o desenho institucional não permitisse a governabilidade, isso poderia levar a retrocessos na democracia. No entanto, não é o que tem sido verificado nesses países, especialmente na América Latina. A presença de coalizões de governo é recorrente nas democracias latino-americanas (RAILÉ; PEREIRA; POWER, 2010), mesmo com os diversos casos de *impeachment* que derrubaram presidentes na região (PÉREZ-LINÁN, 2007), mas que não levaram os países a regimes autoritários.

3 É válido ressaltar que uma série de importantes contribuições sobre o processo de formação de coalizões foram realizadas nas décadas de 1960 e 1970, principalmente, de autores que se baseavam na teoria dos jogos para analisar os cálculos dos formateur no momento de distribuir cargos em busca de apoio no Legislativo, como Gamson (1961), Riker (1962) e Axelrod (1970).

No Brasil, particularmente, desde o retorno à democracia, diversas coalizões têm sido formadas no nível federal. As condições de governabilidade no país passaram a ser analisadas de modo cada vez mais sistemático, sobretudo a partir do levantamento de dados empíricos a respeito do funcionamento das instituições políticas. A partir dos anos 1990, sob a égide neoinstitucionalista, proliferou-se grande quantidade de estudos voltados à compreensão da influência das instituições no comportamento dos políticos, com especial destaque ao Legislativo.

Conforme apresentam em artigo publicado em edição da revista *Cadernos Adenauer*, Freitas e Vasquez (2017), ao que se convencionou posteriormente chamar de estudos legislativos, há o surgimento de trabalhos cujo foco era analisar o funcionamento do processo decisório com especial atenção à relação dos Poderes Executivo e Legislativo no Brasil. No centro da preocupação destes primeiros estudos estava compreender se o arranjo político desenhado a partir da Constituição Federal de 1988 (CF/88) conseguiria dar conta de sustentar o regime democrático no país. Em outros termos, a preocupação era identificar as bases institucionais do sistema político brasileiro presidencialista a respeito das suas condições para a governabilidade. Em evidência, estava o deslocamento das instituições eleitorais (exógenas) para as instituições governamentais (endógenas). Naquele momento, identificar tais bases passava por compreender o funcionamento da até então chamada “Terra Incógnita” (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1995), ou seja, o Congresso Nacional.

Sintetizando as contribuições dos autores sobre essa problemática, Freitas e Vasquez (2017) apresentam as diferentes gerações de trabalhos sobre as relações Executivo e Legislativo nacionais, tendo como pano de fundo as condições efetivas de governabilidade no país. De acordo com eles, na primeira fase, os estudos haviam sido muito influenciados pelas teses de Linz (1978; 1987; 1990; 1994) quanto aos riscos de o sistema presidencialista levar a uma situação de paralisia decisória na ocorrência de conflito entre os Poderes. Na leitura de Linz, os sistemas presidencialistas seriam mais instáveis que os parlamentaristas, principalmente por conta das diferentes origens externas dos Poderes⁴. Portanto, num primeiro momento, os trabalhos foram marcados por grande pessimismo a respeito das instituições políticas.

Ademais, ao olhar para a CF/88, na qual o poder decisório além de fragmentado nas instituições passou a contar com várias instâncias de veto, muitos identificaram a incapacidade de o Executivo conseguir governar. Corroborava a visão conflituosa entre os Poderes no presidencialismo brasileiro o trabalho de Mainwaring (1993),

4 Aqui diz respeito ao fato de que, no presidencialismo, o representante do Executivo ser eleito independente do Legislativo. Diferente dos sistemas parlamentaristas, nos quais o chefe do Executivo (comumente um primeiro ministro) é escolhido pelo Parlamento.

para quem a junção de presidencialismo e multipartidarismo proporcionaria maiores condições de ingovernabilidade. E, posteriormente, o trabalho de Ames (2003), no qual é apresentada a tese de que o sistema eleitoral brasileiro ao incentivar o comportamento individual dos políticos, dificulta as condições de formação de maiorias estáveis e, portanto, das condições necessárias para se construir a governabilidade. Em resumo: ambos identificavam a fragilidade dos partidos políticos no país, a qual associada ao federalismo robusto, o sistema presidencialista, num ambiente multipartidário e com várias instâncias com poder de veto, resultaria em um sistema político de difícil governabilidade.

Em reação a esse diagnóstico pessimista é que surge a segunda fase dos estudos legislativos, sobretudo a partir das contribuições de Figueiredo e Limongi (1999), os quais, por meio de estudos empíricos, trataram a respeito das bases institucionais do presidencialismo brasileiro. Na visão destes autores, contrariando as teses dominantes até então, o sistema político brasileiro era governável. Por um lado, porque o Executivo além de deter o poder de agenda (capacidade de definir o tema em questão e quando será votado) também detém poderes legislativos (iniciar matérias orçamentárias, solicitar urgência em projetos e editar medidas provisórias), além de controlar recursos institucionais vislumbrados por partidos apoiadores (como controle dos cargos ministeriais, na Administração Pública e a execução de emendas parlamentares). Por outro lado, os líderes partidários no Congresso também possuem poder de agenda, o que possibilita a negociação política e a formação de maiorias no atacado, a partir da negociação com os líderes partidários e, não no varejo (parlamentar a parlamentar), o que seria extremamente custoso, com pouca viabilidade política.

Em outros termos, a centralização do processo decisório nas mãos do presidente e dos líderes partidários garantia as condições de governabilidade ao possibilitar o contorno aos incentivos para atuação individualista dos parlamentares (conforme haviam sugerido os trabalhos da primeira fase). Desse modo, se conseguiria governar no sistema político brasileiro: a centralização do processo decisório viabiliza a coordenação política em moldes partidários por meio das relações entre presidente (Executivo) e líderes partidários (Legislativo), possibilitando a construção de maiorias parlamentares necessárias à governabilidade. Eis as bases do que se tornou adjetivo comum no léxico político do país, o “presidencialismo de coalizão”⁵.

5 O termo “presidencialismo de coalizão” foi cunhado por Sérgio Abranches (1988) para tratar de uma possível particularidade do sistema presidencialista brasileiro. No entanto, outros sistemas presidencialistas e multipartidários também recorrem à formação de coalizões para que se tornem governáveis.

A maioria dos estudos na esteira do trabalho de Figueiredo e Limongi (1999), os quais aprofundaram a visão otimista sobre o funcionamento da democracia no Brasil, passou a analisar os fatores que impactam na construção da governabilidade política. Dado que o sistema é governável, a busca passou a ser por compreender as principais moedas de troca presentes na relação entre os Poderes e os fatores explicativos da manutenção das maiorias legislativas, sobretudo a manutenção das coalizões de governo. Em outros termos, os trabalhos posteriores foram dedicados a compreender o funcionamento do presidencialismo de coalizão e os mecanismos de coordenação do Executivo em sua ação legislativa em meio a um arranjo político centralizado nos partidos políticos, fortes no Legislativo⁶.

E nos municípios, opera a mesma lógica de governabilidade verificada no nível federal? O que sabemos sobre governabilidade municipal? Ela é construída a partir dos mesmos fatores explicativos que marcaram a literatura dominante sobre as relações entre Executivo e Legislativo nacional?

Governabilidade nos municípios

Os trabalhos selecionados a seguir correspondem a uma série de estudos realizados desde meados dos anos 1990 relacionados à política municipal. Para a seleção dos estudos nosso olhar esteve voltado especificamente àqueles que se dedicaram a compreender as relações entre os Poderes Executivo e Legislativo municipal. No entanto, a categoria município é muito diversa. Abrange desde a menor cidade do Brasil em termos populacionais, Serra da Saudade (MG) até a metrópole São Paulo (SP). Nesse sentido, os esforços descritivos são fundamentais para identificar as características das relações dos poderes em diferentes contextos institucionais, nos quais além do grau de formalidade e informalidade das relações políticas ser altamente variável, o mesmo ocorre com a necessidade de coordenação política no Legislativo feita pelos partidos.

6 Diversos trabalhos apontaram para a importância da distribuição de cargos para a formação de governos (ABRANCHES, 1988; MENEGUELLO, 1998). Ademais, há trabalhos que abordaram a proporcionalidade dos partidos nos gabinetes como uma variável fundamental para se analisar a estabilidade das coalizões e a relação disso com o apoio legislativo (AMORIM NETO, 2000; 2003; 2007). Sobre os mecanismos de coordenação da coalizão dentro do Congresso, além dos diversos trabalhos de Figueiredo e Limongi sobre a questão, um trabalho mais recente de Freitas (2016) traz contribuições importantes para se pensar o funcionamento das coalizões, atribuindo um papel fundamental aos partidos da coalizão, inclusive em alterar o status quo legal, influenciando no resultado final do processo decisório.

Considerando os resultados que apresentam, podemos dividir estes trabalhos em três grupos diferentes. Em um primeiro grupo encontram-se aqueles que, ao analisarem as relações Executivo e Legislativo, identificaram a organização legislativa em moldes distributivistas, nos quais por não haver instâncias que centralizem o processo decisório predomina a ação dos parlamentares com vistas a maximizarem seus interesses, orientados ao atendimento das demandas de suas clientelas eleitorais (MALUF, 1993; ABRÚCIO; COUTO, 1995; COUTO, 1998; TEIXEIRA, 2000; JOFFRE NETO, 2003).

Um segundo grupo compreende os trabalhos que identificaram os mecanismos de coordenação política em moldes partidários ao atentar para a centralização do processo legislativo nas lideranças dos partidos, embora tratam-se de estudos de caso da Câmara Municipal de São Paulo, o que representa uma exceção aos legislativos municipais, não a regra (CAETANO, 2005; OLIVEIRA e ISSA, 2017).

Por fim, um terceiro grupo formado por trabalhos que ficaram a um meio termo entre as análises distributivistas e partidárias, os quais identificam a centralidade do processo legislativo no Executivo, mas percebem a menor necessidade de coordenação política pelos partidos. Ademais, reconhecem a atuação dos vereadores de forma mais individualista, baseada no desejo de representarem segmentos eleitorais que demandam bens tangíveis e intangíveis relacionados a melhorias de políticas e serviços públicos no município (B. SILVA, 2014; D'ÁVILA FILHO; LIMA; JORGE, 2014; ROCHA e B. SILVA, 2017).

Mas porque há tanta variabilidade nas análises e imprecisões sobre as relações entre os poderes quando o objetivo central é compreender como se governam os municípios? Em larga medida porque a análise das relações Executivo e Legislativo no âmbito local é baseada nos tradicionais modelos de organização legislativa⁷, nos quais escapam as especificidades dos Legislativos municipais, como o fato de 85% das câmaras municipais serem pequenos parlamentos compostos por 9 a 11 vereadores, e o papel de coordenação tipicamente atribuído aos partidos ser feito diretamente pelo prefeito em contato com os parlamentares dos quais recebe apoio legislativo diretamente. Além disso, adotam como variáveis explicativas aquelas mesmas utilizadas para o nível federal, com especial foco no processo legislativo. Ao fazerem isso procuram identificar na política local dinâmica semelhante à verificada no plano nacional. Como a maioria dos trabalhos não a encontra, identificam que a política municipal seria mais ou menos organizada a partir dos partidos ou dos interesses individuais dos parlamentares, variando a depender dos casos, porte dos municípios, grau de institucionalização dos legislativos etc. Em outros termos:

7 Apresentados na Introdução deste artigo.

não há suporte teórico suficiente para compreendermos como se governa a maioria dos municípios no país até os dias de hoje, embora alguns trabalhos recentes se dediquem a esta construção, como mostram Rocha e B. Silva (2017).

Portanto, de maneira geral, a maioria dos trabalhos busca compreender a relação entre Executivo e Legislativo com foco no processo legislativo, procurando identificar as condições da governabilidade municipal e a lógica de coordenação política feita nas câmaras. É o que se verifica em descrições sobre processos decisórios específicos – como na análise feita por Maluf (1993) no projeto do IPTU e orçamento paulistano – e nas análises do processo legislativo, com foco nos projetos de lei. De todo modo, em todos os trabalhos expõe-se uma dualidade.

Por um lado, há os que argumentam que as câmaras não criam incentivos para cooperação política dos vereadores. Consideram que o foco destes parlamentares é viabilizar seus interesses individuais e que estes encontram fértil terreno para isso no espaço do Legislativo. Em outros termos, descrevem que as composições partidárias são fragmentadas e que as estruturas organizadoras das decisões legislativas – mesa diretora e comissões – não impedem a pulverização das preferências individuais no Plenário. Nesse sentido, tais interpretações se aproximam de alguns aspectos do que aponta o modelo distributivo de organização legislativa, sobretudo quanto à perspectiva de que parlamentares atuam com vistas a viabilizar benefícios que possam lhes ser úteis do ponto de vista eleitoral (MALUF, 1993; ABRÚCIO; COUTO, 1995; COUTO, 1998; TEIXEIRA, 2000; JOFFRE NETO, 2003).

Por outro lado, sobretudo o trabalho de Caetano (2005), ao questionar a viabilidade dos interesses individualistas dos vereadores, identifica que as negociações na Câmara paulistana se dão em moldes partidários na medida em que o Executivo coordena seus apoiadores a partir das lideranças partidárias. Ou seja, não negocia individualmente com os vereadores no varejo, mas com os partidos, no atacado. Na referida Câmara Municipal, composta por 55 vereadores e sétima maior casa legislativa de todo o país, o que explica essa possibilidade de coordenação, fora o poder das lideranças, é a centralização dos trabalhos feita pela mesa diretora e comissões. Portanto, o modelo que melhor explica esse comportamento dos vereadores é o partidário, uma vez que as vontades individuais dos vereadores são contidas pelas lideranças e regras do processo legislativo.

Os trabalhos que não utilizam expressamente um dos dois modelos ficam a um meio termo de ambos. Ora apontam para as possibilidades de os vereadores barganharem individualmente com o Executivo, ora para as regras legislativas que os

impedem de maximizar suas preferências individuais. Desse modo, convivem juntas, nessa jovem literatura sobre câmaras municipais e relação entre Executivo e Legislativo nos municípios brasileiros, explicações distintas, as quais muitas das vezes são contraditórias sobre como funciona a política municipal. Todas olham para os vereadores e as câmaras a partir das mesmas referências utilizadas para o Legislativo Nacional, mas não consideram o que é peculiar aos Legislativos municipais: a real autonomia legislativa das câmaras⁸ e a configuração grupal dos vereadores – posto que a maioria dos legislativos municipais são formados por pequenos grupos de parlamentares, diferentemente da Câmara dos Deputados que possui 513 cadeiras.

Portanto, por um lado, o que sabemos sobre governabilidade municipal diz respeito à dominância do Executivo na produção legislativa e o desestímulo aos vereadores quanto a apresentarem projetos e atuarem pela via da produção legislativa tradicional na resolução de problemas expressivos no município, ou seja, por projetos de lei, sobretudo em virtude das prerrogativas constitucionais reservadas ao Executivo e exacerbadas nos municípios devido às restrições orçamentárias. Por outro, sabemos que a necessidade de serem realizadas coalizões de governo, na maioria dos municípios brasileiros, inexistem. Isso ocorre devido ao fato de que a expressiva maioria dos Legislativos municipais são formadas por pequenos grupos parlamentares, passíveis de serem coordenados de forma mais direta pelo prefeito, sem a necessidade de montagem de amplas coalizões partidárias mesmo nos casos em que os chefes do Executivo forem eleitos sem apoiadores. Sabemos que é necessário construir a governabilidade, dos minúsculos municípios às grandes metrópoles brasileiras. No entanto, permanece aberta a questão, a qual ainda não sabemos responder ao certo: como?

Por sinal, faz mais sentido utilizarmos a ideia de apoio legislativo para explicar a construção da governabilidade municipal ao invés de coalizões, uma vez que a maioria das câmaras municipais é formada por pequenos grupos de vereadores. Nestes casos, a coordenação política pode ser feita diretamente com os parlamentares, sem a necessidade dos partidos. O fator numérico, portanto, é importante para o arranjo político e incide sobre as relações Executivo e Legislativo. Já no caso das maiores cidades, nas quais a quantidade de vereadores aumenta expressivamente, os partidos são importantes para a coordenação política, como destacam trabalhos sobre a Câmara de São Paulo apresentados anteriormente, nos quais se identifica a centralização do processo legislativo e a coordenação política nos partidos similar ao constatado pela literatura dominante para o Legislativo Nacional. Neste caso, a necessidade de formação de coalizões pelo Executivo importa para a construção da governabilidade municipal.

8 Que ganharam novas atribuições legislativas após a aprovação da CF/88, a qual ofertou também autonomia fiscalizatória aos Legislativos Municipais.

Então, na maioria dos municípios, como prefeitos constroem a governabilidade junto ao Legislativo? Dentre os diversos recursos que os vereadores podem utilizar estão os projetos de lei, as audiências públicas, os requerimentos, as indicações, dentre outros. Uma literatura recente tem apontado para o uso das indicações como instrumento importante para os vereadores, inclusive para estabelecer relações com suas bases. Essa literatura tem evidenciado que os vereadores privilegiam as indicações em seus mandatos nas câmaras municipais (ROCHA; B. SILVA, 2017).

Este instrumento legislativo tem sido objeto recente de vários trabalhos, como o de D'Ávila Filho, Lima e Jorge (2014) sobre indicações de vereadores cariocas, o de B. Silva (2014) sobre indicações de vereadores araraquarenses (cidade no interior do estado de São Paulo), o de Rangel (2014) a respeito da emissão das indicações por vereadores baianos e, mais recentemente, o trabalho de Rocha e B. Silva (2017) sobre o porquê vereadores mineiros privilegiam fazer indicações nas câmaras municipais. Nesse sentido, acredita-se que as indicações são peças-chaves para compreender a governabilidade nos municípios, principalmente, por ser o recurso mais utilizado por vereadores para demandar recursos do Executivo, garantindo, inclusive, maior estreitamento de laços junto às suas bases.

Indicações importam para a obtenção de apoio político?

A indicação é um instrumento de solicitação de variados tipos de bens tangíveis ou intangíveis, utilizado pelo vereador para pedir providências sobre problemas municipais ao prefeito, o qual pode direcioná-la a Secretarias do Executivo, órgãos da Administração direta, indireta e demais instituições públicas, como a Polícia Militar e o Corpo de Bombeiros, ou ainda, às prestadoras de serviços dos municípios, como companhias de abastecimento de energia elétrica e empresas de tratamento de água e esgoto, dependendo do que nela for solicitado. Este instrumento não está previsto no rol constitucional das espécies normativas. Isso se explica uma vez que não gera qualquer tipo de regra, norma ou regulamentação. Ele pode também não estar previsto com a nomenclatura “indicação” nos Regimentos Internos das câmaras municipais pelo Brasil, sendo em alguns casos conhecido como uma espécie de requerimento de solicitação. No entanto, a despeito do nome que adquire, trata-se de um instrumento importante.

Dentre os bens tangíveis, a indicação permite que o vereador aponte a necessidade de realização de um serviço, obra ou investimento em determinado local, bairro ou

região do seu município. Já dentre os bens intangíveis, pode ser solicitado que o Executivo analise e estude a viabilidade de tomar as devidas providências sobre temas constitucionalmente restritos à sua iniciativa legislativa, ou ainda, sobre a garantia de direitos difusos e intensificação da fiscalização que compete à prefeitura, ou órgãos públicos a ela associados. No geral, os bens tangíveis são os mais solicitados pelos vereadores, sendo direcionados ao atendimento de demandas específicas da população, sobretudo aquelas que dizem respeito a medidas de infraestrutura e de zeladoria no município (SILVA, 2014; D'ÁVILA FILHO; LIMA; JORGE, 2014; ROCHA; B. SILVA, 2017).

Em termos de tramitação dentro das câmaras, os procedimentos são muito mais simples do que os de um projeto de lei, por exemplo. A indicação é redigida e apresentada por um vereador, sendo, na sequência, geralmente despachada pelo presidente da câmara para o prefeito, sem a necessidade de análise ou votação em comissões permanentes e, tão pouco, aprovação no plenário do Legislativo. Ou seja, é uma medida rápida e de baixíssimo custo. Além disso, as indicações diminuem os custos informacionais dos vereadores – uma vez que o parlamentar, ao apresentar a indicação, transfere todos os custos de obtenção de informações necessárias à realização do que é solicitado ao Poder Executivo. Por fim, o atendimento dela se converte em um benefício particular tanto ao vereador, que a propõe, quanto ao governo, que a executa. O vereador que consegue ter sua indicação atendida ganha em termos de visibilidade política. E, por sua vez, o governo, tem a possibilidade de ganhar com o conjunto das indicações atendidas.

A centralidade deste instrumento na preferência legislativa dos vereadores tem sido alvo de atenção de estudos mais recentes e pesquisas em andamento. Em artigo escrito para a Cadernos Adenauer, Rocha e Silva (2017) analisaram a representação política local em Minas Gerais com base em uma amostra de 422 vereadores em mais de 40 municípios do estado. Dentre as funções priorizadas pelos vereadores mineiros, em primeiro lugar fica a resolução de problemas municipais. A produção de leis aparece apenas como a terceira preferência, perdendo para a fiscalização da atuação do prefeito. Em consonância à função priorizada, a maioria dos vereadores concentra as atividades do mandato na apresentação de indicações e requerimentos – 73% disseram fazer isso muitas vezes, frente a apenas 25,1% que disseram apresentar mais projetos de lei. Ademais, a maioria dos vereadores responderam que não mobilizam recursos pessoais para o atendimento das demandas dos seus eleitores e que optam por acionar órgãos do Executivo e contatos informais diretamente com o prefeito e os secretários municipais. Embora o uso das indicações ao longo do mandato seja muitas vezes utilizado em médios e grandes municípios (mais de 80%), nos pequenos o percentual também é significativo, 66,1%. Quanto

aos atributos individuais dos vereadores, aqueles que ocupam posições de liderança na Câmara e, sobretudo, os que optam pelo apoio legislativo ao prefeito, o sucesso no atendimento das indicações é maior, o que sugere a importância do instrumento para a construção da governabilidade municipal.

Já Caio José Leitão Pires, um dos autores deste artigo, analisa em sua dissertação de mestrado ainda em andamento, o caso de Teresina, capital do Piauí. Seu foco é a legislatura de 2013 a 2016 da câmara municipal teresinense. Ao olhar para o universo dos projetos de lei, constata que a taxa de sucesso de projetos iniciados pelo prefeito (Executivo) é altíssima, cuja média do período atinge 97,4%, valor bem diferente da taxa de sucesso dos projetos iniciados pelos vereadores: média de 60,1%. Portanto, constata que o processo legislativo é fortemente coordenado pelo Executivo, o qual consegue aprovar sua agenda sem grandes dificuldades. No entanto, em contrapartida, os vereadores atuam no Legislativo produzindo intensamente requerimentos e indicações, frente aos elevados custos políticos dos projetos de lei. Para se ter uma ideia, as indicações e requerimentos correspondem a mais de 80% do total da produção legislativa do período. As indicações são fundamentais na construção e manutenção de uma relação com a sociedade civil em geral e com suas bases eleitorais. Através delas, os parlamentares apresentam-se como intermediadores das demandas localizadas da população.

Dentre os achados da sua pesquisa, identifica-se que as indicações feitas foram destinadas a órgãos da administração direta e indireta do município. Pedidos de pavimentação de rua, de iluminação pública, construção de creches e escolas, instalação de unidade de saúde básica, dentre outros, figuram constantemente nesses requerimentos. A vinculação desses pedidos a órgãos ligados ao município pode reforçar a ideia de que as indicações são instrumentos utilizados para reforçar laços entre prefeitos e vereadores, permitindo que um prefeito, inicialmente com poucos aliados, reverta o jogo e obtenha a maioria necessária para aprovar sua agenda de governo.

Por fim, a tese de doutorado de outro autor do artigo, Bruno Silva, mostra que as indicações são recorrentemente utilizadas como principal instrumento de atuação legislativa dos vereadores, independente do porte⁹ do município. No trabalho, compara cinco cidades do interior do estado de São Paulo a fim de mostrar a força dos legislativos municipais ao identificar o ativismo dos vereadores na apresentação das indicações, utilizadas pelos parlamentares tanto como recurso para obtenção de bens tangíveis e intangíveis para suas clientelas eleitorais, quanto como recurso fiscalizatório e atalho legislativo para pressionar o Executivo a legislar a respeito

9 A referência ao porte do município diz respeito ao tamanho da população.

de temas de sua exclusiva responsabilidade. Os municípios analisados são: Trabiçu (porte muito pequeno), Miracatu (porte pequeno), Penápolis (porte médio), Araraquara (porte grande) e Campinas (porte muito grande) em três legislaturas diferentes, 2001 a 2004, 2005 a 2008 e 2009 a 2012. Nesses casos, mesmo as médias mais baixas de produção legislativa das indicações ainda perfazem mais de 60% do total da produção parlamentar quando comparada a apresentação de requerimentos e projetos de lei. Ou seja, o que essa amostra dos vereadores paulistas mais faz é produzir indicações como forma de pressionar os prefeitos. E, por sua vez, para que os bens solicitados pelos vereadores possam ser providos é preciso que o Executivo participe do processo, obtendo informações necessárias para saber se é possível atendê-lo ou não. Em outros termos, trata-se de uma decisão política do Executivo atender ao que é pedido ou simplesmente engavetar a solicitação. No entanto, o que se verifica em todos os casos, independente do porte do município, são altas taxas de resposta dos prefeitos aos vereadores, ainda que seja para dizer que o solicitado pelo parlamentar não será provido. Enfim, há predisposição dos prefeitos em procurar atender aos vereadores, demonstrando que o Legislativo não é submisso ao Executivo, diferentemente do que o imaginário comum sobre as câmaras municipais apregoa. Ademais, identifica que os bens solicitados nas indicações são dos mais variados tipos.

Dentre os bens tangíveis, os mais comuns estão ligados a questões urbanas. Recorrentemente são medidas ligadas à infraestrutura e zeladoria do município. Exemplos a respeito deles não faltam, como: a realização de pavimentação asfáltica ou reparos em vias públicas, poda ou retirada de árvores, arborização de novos logradouros, limpeza pública de terrenos, reparos em bueiros, colocação de canaletas de concreto em vias públicas para escoamento de águas pluviais e intimação de proprietários de imóveis ou terrenos para reparos em calçamentos públicos. Fora essas medidas estruturais, os temas das indicações, bem como as áreas de abrangência do bem solicitado, podem ser diversas e, no geral, estão sempre ligadas às maiores necessidades do município.

Ainda sobre os bens tangíveis é possível nos depararmos com indicações sobre temas como esporte e lazer, quando o vereador solicita a realização de convênios por parte do Executivo com demais órgãos governamentais para a construção de quadras e reformas de ginásios nos municípios ou promoção de determinadas modalidades esportivas; temas ligados à saúde, como contratação de novos médicos para o atendimento em Postos de Pronto Atendimento ou a intensificação das campanhas de combate a endemias, como a dengue; temas sanitários, como a construção e manutenção de banheiros públicos, melhorias no sistema de esgoto e rede de água; temas ligados à educação, como a construção de creches e ampliação de vagas no

sistema municipal de ensino básico; temas relacionados ao trânsito, como troca de placas de sinalização ou manutenção das já existentes, construção de lombadas e colocação de conjuntos semafóricos em cruzamentos com grande tráfego de veículos; temas ligados à iluminação pública, como substituição de postes de energia elétrica que possam estar em situação de risco aos munícipes, expansão das linhas de transmissão de energia elétrica ou troca de lâmpadas queimadas em praças e vias públicas; temas de questões ambientais, como intensificação da fiscalização de áreas de preservação e coibição de queimadas em terrenos particulares.

Quanto às indicações que visam à obtenção de bens intangíveis há também grande variabilidade nas solicitações. É comum a identificação de pedidos de cunho administrativo ou tributário, como os que solicitam à prefeitura a elaboração de programas de recuperação fiscal no município ou flexibilidade para que os contribuintes possam pagar impostos atrasados; os de natureza essencialmente jurídica, como a aplicabilidade de convênios ou o cumprimento de prazos descumpridos em processos municipais; e os que envolvem fiscalização de algo em específico, como uma propriedade particular em situação irregular perante as leis municipais, ou que tenha a ver com o que está disposto nos Códigos de Postura dos municípios, como fiscalização do horário de funcionamento do comércio e verificação da validade dos alvarás de funcionamento de bares e restaurantes.

Considerações finais

Enfim, o que sabemos sobre governabilidade nos municípios? Até o presente momento, sabemos que existem duas lógicas diferentes de relação entre os poderes Executivo e Legislativo, a depender do tamanho da câmara municipal em questão e da necessidade de coordenação feita por meio dos partidos ou diretamente pelo prefeito (ou de seu gabinete). Em uma dessas lógicas, a conclusão é que o arranjo político municipal é partidário. As regras do processo legislativo e a centralização dos trabalhos nas mãos de líderes partidários garante a coordenação política através dos partidos. Já na segunda lógica, a conclusão é que o arranjo político é descentralizado e permissivo à atuação individual do parlamentar, cujo perfil político predominante seria clientelista e assistencialista, voltado a manter sua base eleitoral e ampliar seu capital político no município. No limite, nessa lógica distributiva, os vereadores barganham junto ao Executivo a aprovação de suas medidas esperando, do mesmo, a obtenção de favores.

No entanto, a relação Executivo e Legislativo nos municípios tem sido identificada de maneira diferente em trabalhos mais recentes, para os quais não predomina nem a lógica partidária e nem a distributiva, com excessivo foco no clientelismo. Defendem que é preciso reconhecer que os modelos de organização legislativa (partidário, distributivo e informacional) são muito engessados para compreender a especificidade da maioria dos legislativos municipais, formados por pequenos grupos de vereadores. Nesse sentido, a necessidade de coordenação existe, mas, com exceção das grandes câmaras, como a de São Paulo, não é preciso que ela seja feita em moldes partidários. Antes, quem pode fazer diretamente a coordenação política de sua base é o próprio prefeito ou seu gabinete, inclusive de maneira mais informal. Contudo, vereadores não são figuras passivas na relação entre os Poderes. Pelo contrário, são produtivos e concentram a sua atuação no uso de um instrumento parlamentar específico, a indicação, voltada à solicitação de variados tipos de bens tangíveis ou intangíveis para pedir providências sobre problemas municipais ao prefeito.

Portanto, vereadores apresentam indicações porque desejam atender às demandas de seus eleitores. Quando são atendidas, ganham particularmente com a conquista do bem solicitado. Ao governo (prefeito), importa dar atenção a esses pedidos porque ele ganha coletivamente com o atendimento dessas indicações. Afinal, isso aponta para o cuidado do mandatário com a execução de políticas e serviços públicos municipais, além de mostrar sua preocupação em manter a zeladoria do município em ordem. Se os vereadores concentram a sua produção na emissão de indicações, isso significa que valorizam este instrumento no conjunto de possibilidades legislativas. Por terem baixo custo de apresentação e alto retorno em termos de visibilidade pública, a indicação é um recurso importante, cobiçado politicamente. O prefeito, por entender a importância desse recurso e ser o único capaz de aprovar o que é solicitado, utiliza-o como moeda de barganha junto ao Legislativo, constituindo as indicações como importante instrumento para a garantia da governabilidade municipal. Isto abre um leque de possibilidade para estudos futuros sobre o tema.

Referências

ABRANCHES, S. O presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-33, 1988.

AMES, B. **Os Entraves da Democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

AMORIM NETO, O. Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 3, p. 479-519, 2000.

AMORIM NETO, O. O Presidencialismo de coalizão revisitado: novos dilemas, velhos problemas. In: TAVARES, J. A. G. (Org.). **O sistema partidário na consolidação da democracia brasileira**. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 2003, p. 83-100.

AMORIM NETO, O. O Poder Executivo, centro de gravidade do sistema político brasileiro. In: AVELAR, L.; CINTRA, A. O. (Org.). **Sistema político brasileiro: uma introdução**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Unesp, 2007, p. 131-141.

AXELROD, R. **Conflict of Interest**. Chicago: Markham, 1970.

CAETANO, B. Executivo e Legislativo na esfera local. **Novos Estudos**, n. 71, p. 101-125, 2005.

COUTO, C. G. Negociação, decisão e governo: padrões interativos na relação Executivo-Legislativo e o caso paulistano. In: ANDRADE, R. de C. (org.). **Processo de governo no município e no Estado**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1998.

COUTO, C. G.; ABRUCIO, F. L. Governando a cidade? A força e a fraqueza da Câmara Municipal. **São Paulo em Perspectiva**, v.9, n.2, p. 57-65, 1995.

D'AVILA FILHO, P. M.; JORGE, V. L.; LIMA, P. C. Comportamento político e produção legislativa: padrões de emissão de "indicações" pelos vereadores cariocas. In: ROCHA, M. M. e KERBAUY, M. T. **Eleições, partidos e representação política nos municípios brasileiros**. Juiz de Fora: Ed. UFJF, 2014.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. **Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. **Terra Incógnita: O Congresso Brasileiro na Época Pós-Constituinte**. São Paulo: Cebrap, mimeo, 1995.

FREITAS, A.; VASQUEZ, V. Estudos Legislativos no Brasil. **Cadernos Adenauer**, XVIII, n. 2, p. 9-18, 2017.

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

GAMSON, W. A Theory of Coalition Formation. **American Sociological Review**, v. 26, n. 3, p. 373-382, 1961.

HUNTINGTON, S. The United States. In: Crozier, M.; Huntington, S. P.; Watanuki, J. **The Crisis of Democracy**. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission. New York: New York University Press, 1975, p. 59-118.

JOFFRE NETO, J. M. **Câmaras municipais no Brasil: ascensão e declínio**. São Paulo: Eaes-p-FGV, 2003.

LIMONGI, F. O Novo Institucionalismo e os Estudos Legislativos – A Literatura Norte Americana Recente. **BIB**, n. 37, p. 3-38, 1º sem, 1994.

LINZ, J. Crisis, Breakdown, and Reequilibration. In: LINZ, J. e STEPAN A. (Orgs.), **The breakdown of democratic regimes**. Baltimore/Londres: Johns Hopkins University Press, 1978, p. 3-124.

LINZ, J. Democracy: Presidential or Parliamentary. Does It Make Difference? In: LINZ, J. e VALENZUELA, A. A. (Orgs.), **Presidential or parliamentary Democracy: does it make difference?** Baltimore: John Hopkins University Press, 1994, p. 3-87.

LINZ, J. **Presidencialismo ou parlamentarismo: faz alguma diferença?** São Paulo: Instituto de Estudos Econômicos, Sociais e Políticos de São Paulo, 1987.

- LINZ, J. The perils of presidentialism. **Journal of Democracy**, v. 1, n. 1, p. 51-69, 1990.
- MAINWARING, S. Democracia Presidencialista multipartidária: o caso do Brasil. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 28-29, p. 21-74, 1993.
- MALUF, R. T. **A Câmara Municipal de São Paulo na IX Legislatura (1983-1988) e o processo decisório do IPTU**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). UNICAMP, Campinas, 1993.
- MENEGUELLO, R. **Partidos e Governos no Brasil Contemporâneo (1985-1997)**. São Paulo: Paz e Terra, 1998.
- MIRANDA, A. V. Legislativos municipais em foco: o conteúdo e a relevância da produção legislativa. In: **IV Fórum Brasileiro de Pós-Graduação em Ciência Política**, Niterói: UFF, 2015.
- OLIVEIRA, V. e ISSA, M. Cooperação, iniciativa e controle no processo legislativo municipal de São Paulo entre 2008 e 2016. **Cadernos Adenauer**, v. XVIII, n. 2, p.143-159, 2017.
- PÉREZ-LIÑÁN, A. **Presidential Impeachment and the new political instability in Latin America**. New York: Cambridge University Press, 2007.
- RAILE, E.; PEREIRA, C.; POWER, T. The Executive Toolbox: building legislative support in a multiparty presidential regime. **Political Research Quarterly**, Salt Lake City, v. 2, n. 64, p. 323-334, 2010.
- RANGEL, A. Produção parlamentar municipal: os projetos de indicação. **Caderno Eletrônico de Ciências Sociais**, v. 2, n. 1, p. 113-132, 2014.
- RIKER, W. **The theory of political coalitions**. New Haven: Yale, 1962.
- ROCHA, M. M.; SILVA, B. S. O poder de indicar: preferências legislativas de vereadores mineiros. **Cadernos Adenauer**, v. XVIII, n. 2, p. 185-208, 2017.
- SANTOS, M. H. C. Governabilidade, governança e democracia: criação de capacidade governativa e relações executivo-legislativo no Brasil pós-constituente. **Dados**, v. 40, n. 3, 1997.
- SARTORI, G. **Ingeniería institucional comparada: una investigación de estructuras, incentivos y resultados**. Cidade do México: Fondo de Cultura Económico, 1994.
- SILVA, B. S. Produção legislativa e relações Executivo-Legislativo no nível local: uma análise das indicações e dos requerimentos na Câmara Municipal de Araraquara-SP. In: ROCHA, M. M. e KERBAUY, M. T. **Eleições, partidos e representação política nos municípios brasileiros**. Juiz de Fora: Ed. UFJF, 2014.
- SILVA, P. C. **O Poder Legislativo municipal: estrutura, composição e produção**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.
- TEIXEIRA, M. A. C. **Clientelismo e voto na cidade de São Paulo – 1993/1999: uma análise das relações Executivo-Legislativo e seus impactos no sistema político local**. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – PUC-SP, São Paulo, 2000.

Sobre os autores

Ana Beatriz Dutra – Cientista Social e mestranda em Ciência Política pela Universidade de São Paulo. É pesquisadora do Núcleo de Instituições Políticas e Eleições do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebrap) e do Núcleo de Estudos Comparados e Internacionais (NECI-USP). Sua área de pesquisa envolve o entendimento da atuação da coalizão de governo no interior das comissões legislativas. Também é membro do grupo de extensão P4H (Programação para Humanidades), desenvolvido no interior da Universidade de São Paulo.

Ana Paula Massonetto – Advogada, doutora em Administração Pública e Governo pela FGV-SP. Cofundadora da Mandato Ativo, atua fomentando melhores práticas de atuação do Legislativo. Líder RAPS 2018. Áreas de pesquisa com foco no Legislativo, inovações na política e educação.

Araré Carvalho – Doutor em Ciências Sociais pela UNESP. Professor do Centro Universitário da Fundação Educacional de Barretos e da Faceres - Faculdade de Medicina S. J. do Rio Preto. Membro do grupo de Pesquisa Trabalho e Globalização e membro da RET (Rede de Estudos do Trabalho). Comentarista(colaborador) político da Rede Vida de Televisão e articulista do blog Legis-Ativo.

Bruno Souza da Silva – Cientista social e mestre em Ciências Sociais (UNESP), doutorando em Ciência Política (UNICAMP). Docente temporário de Ciência Política no curso de graduação em Administração Pública na UNESP e de Pós-Graduação EAD em Gestão Pública na FESP-SP. Professor em cursos de Iniciação Política (Fundação Konrad Adenauer). Pesquisador do Laboratório de Política e Governo (LabPol/UNESP) e do Núcleo de Estudos sobre Política Local (NEPOL/UFJF). Comentarista e colunista de política da rádio CBN/Araraquara. Colunista político no blog “Legis-Ativo” do Jornal Estadão.

Caio José Leitão Pires – Advogado, bacharel em Direito e mestrando em Ciência Política na Universidade Federal do Piauí (UFPI). Membro do Grupo de Pesquisa sobre Partidos Políticos (GEPPOL), sediado na UFPI.

Carolina Corrêa – Doutora em Sociologia pela Universidade do Porto, na qual foi bolsista do Programa de Financiamento Europeu Erasmus Mundus. Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Bacharel em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Atua como Pesquisadora de Pós-Doutorado (PNPD/CAPES) vinculada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFRGS e faz parte do Grupo de Pesquisa, registrado no CNPQ, “Novos Partidos: gêneses, perfis e trajetórias”, sediado nesta mesma universidade.

Carolina de Paula – Doutora em Ciência Política pelo IESP/UERJ. Diretora Executiva do DataIESP e sócia da Vértice Inteligência. Foi consultora da UNESCO, coordenadora da área qualitativa em instituto de pesquisa de opinião e big data, atuando em diversas campanhas eleitorais e pesquisas de mercado. Realiza consultoria para desenho de pesquisa qualitativa, moderações e análises de grupos focais e entrevistas em profundidade. Oferece regularmente cursos de metodologia qualitativa.

Cláudio André de Souza – Doutor em Ciências Sociais pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Professor Adjunto de Ciência Política da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB). Pesquisador e Professor colaborador do Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais e Cidadania da Universidade Católica do Salvador (UCSAL).

Graziella Guiotti Testa Bruce – Doutora em Ciência Política pela Universidade de São Paulo. Bacharel e mestre em Ciência Política pela Universidade de Brasília. Foi pesquisadora visitante na Universidad Nacional de San Martín e no Weatherhead Center for International Affairs da Universidade de Harvard. Especialista em Congresso Nacional e Instituições Informais. Professora universitária desde 2005, é também consultora em pesquisa, analista política e palestrante.

Hannah Maruci Aflalo – Cientista política, mestra e doutoranda em Ciência Política pela Universidade de São Paulo. Atua como pesquisadora no projeto “Democracia e representação nas Eleições de 2018” da Fundação Getúlio Vargas, que monitora e analisa a atuação das mulheres na política brasileira. É cofundadora do Grupo de Estudos de Gênero e Política do Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo (GEPÔ). Suas áreas de pesquisa são: estudos de gênero, participação política feminina, teoria da representação e teoria democrática.

Humberto Dantas (organizador) – Cientista social, mestre e doutor em Ciência Política pela USP. Pós-doutorando em Administração Pública pela FGV-SP. Professor universitário desde 1999, docente-pesquisador e coordenador de linha de pesquisa do mestrado em Cidades Inteligentes e Sustentáveis da Uninove. Coordenador de cursos de pós-graduação na FESP-SP, no CLP-Singularidades e na FIPE-USP. Parceiro da KAS-Brasil em ações de educação política, análise conjuntural e organização de obras. Analista político da 4E Consultoria e comentarista político da Rede Vida de TV. Coordenador do blog Legis-Ativo.

João Paulo S. L. Viana – Doutorando em Ciência Política na Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e professor do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal de Rondônia.

Joice Godoi Garcia – Mestre e doutora em Administração Pública e Governo pela FGV-SP. Bacharel em Gestão de Políticas Públicas pela EACH-USP. Áreas de pesquisa com foco na relação Executivo-Legislativo, mercado de trabalho e contratação de inovação pelo setor público.

José Mário Wanderley Gomes – Advogado, Cientista Político, Professor e Pesquisador do PRAETOR - Grupo de estudos sobre Poder Judiciário, Política e Sociedade (UFPE) e do LOGOS - Processo, Linguagem e Tecnologia (UNICAP). Possui graduação em Direito pela Universidade Católica de Pernambuco (2000), mestrado em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco (2003) e doutorado em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco (2015). Atualmente é professor da Universidade Católica de Pernambuco.

Joyce Luz – Cientista Social, Mestra e doutoranda em Ciência Política pela Universidade de São Paulo. É pesquisadora e coordenadora do Núcleo de Instituições Políticas e Eleições do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebap) e do Núcleo de Estudos Comparados e Internacionais (NECI-USP). Suas áreas de pesquisa envolvem o entendimento da relação Executivo-Legislativo, do Orçamento da União e do funcionamento das coalizões de governo. Também atua como professora de pós-graduação em Ciência Política pela Fundação Escola de Sociologia do Estado de São Paulo (FESP-SP).

Lara Mesquita – Cientista social, mestre em Ciência Política pela USP e doutora em Ciência Política pelo IESP/UERJ. Pós-doutoranda no Cepesp/FGV, no projeto FAPESP “Instituições Políticas Subnacionais: Um estudo comparativo dos estados brasileiros”. Membro da Câmara de Pesquisadores do CEBRAP. Professora do curso de pós-graduação Lato Sensu em Ciência Política da FESP-SP.

Leon Victor de Queiroz Barbosa – Advogado, especialista em Direito Tributário (IBET-SP). Mestre e Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), com período sanduíche na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), onde também foi professor substituto. É pesquisador do Centro de Estudos Legislativos - CEL/UFMG e do PRAETOR/UFPE. Atualmente é Professor Adjunto do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal de Campina Grande (UFCG) e Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da mesma instituição. Pesquisa o Poder Judiciário e suas relações institucionais com os demais poderes. Coordena a pesquisa Configurações Causais do Empoderamento Judicial na América Latina, financiada pelo Conselho Nacional de Pesquisa (CNPq).

Marcela Tanaka – Bacharel e licenciada em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), mestre e doutoranda em Ciência Política pela mesma Universidade. Faz parte do Grupo de Estudos em Política Brasileira (PolBras) que é associado ao Centro de Estudos de Opinião Pública (CESOP/Unicamp) e do Grupo de Estudos e Pesquisa em Geografia Eleitoral (GEPEGE/Unicamp).

Michelle Fernandez – Cientista política pela Universidade de Brasília (UnB). Doutora em Processos Políticos Contemporâneos pela Universidade de Salamanca (Espanha). Pós-doutora em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Consultora e analista de políticas públicas sociais. Professora do Mestrado Profissional em Política Públicas da UFPE. Pesquisadora da Fundação de Amparo à Ciência do Estado de Pernambuco (FACEPE), desde 2013. Pesquisadora-colaboradora da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) desde 2018.

Paulo Peres – Doutor e Mestre em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP). Bacharel em Ciências Sociais pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCAR). Realizou estágio de Pós-Doutorado no Consórcio de Informações Sociais da USP/ANPOCS. É Professor Adjunto do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e, também, Pesquisador e Professor Permanente do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política nesta mesma universidade. Foi Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFRGS [2015-2017]. Atualmente, é Diretor da Regional Sul da Associação Brasileira de Ciência Política.

Pedro de Lima Marin – Doutor em Administração Pública e Governo pela FGV-SP. Analista Legislativo da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. Principais áreas de pesquisa: orçamento público, participação social e gestão para resultados.

Vítor Eduardo Veras de Sandes-Freitas – Cientista social, doutor em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Professor adjunto da Universidade Federal do Piauí (UFPI). Recentemente foi guest scholar no Kellogg Institute for International Studies da Universidade de Notre Dame. Atualmente é Secretário-Executivo da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP) - Regional Nordeste. É coordenador do Grupo de Pesquisa sobre Partidos Políticos (GEPPOL), sediado na UFPI.

Vítor S. L. Oliveira – Bacharel em relações internacionais e mestre em ciência política pela USP, é sócio e diretor de análise da consultoria Pulso Público, com pesquisas nos temas de estudos legislativos e formação de coalizões. Membro do coletivo Advocacy Hub, é também professor da disciplina “estado e governo” no curso “Advocacy e Políticas Públicas” do PEC-FGV.