

Universidade de Brasília
Instituto de Ciência Política
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

RODRIGO RIBEIRO BEDRITICHUK

DA POPULARIDADE AO IMPEACHMENT:
Medidas provisórias, mudanças institucionais e a crise política
no governo Dilma

Brasília
2016

Universidade de Brasília
Instituto de Ciência Política
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

RODRIGO RIBEIRO BEDRITICHUK

DA POPULARIDADE AO IMPEACHMENT:
Medidas provisórias, mudanças institucionais e a crise política
no governo Dilma

Dissertação apresentada como requisito parcial para a conclusão do Mestrado Acadêmico em Ciência Política, do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília.

Orientadora: Prof. Dra. Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo

Aprovada em 9 de dezembro de 2016

Banca Examinadora:

Prof. Dra. Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo (IPol/UnB)

Prof. Dr. André Borges de Carvalho (IPol/UnB)

Prof. Dr. Rafael Silveira e Silva (Senado Federal)

Brasília
2016

AGRADECIMENTOS

Após dois anos de estudos, aulas, trabalhos, dedicação e esforço, agradecer, muito mais que um formalismo vazio, é um exercício obrigatório para todo aquele que vê que sua trajetória não foi uma caminhada solitária. Na verdade, somente com muita ajuda foi possível vencer essa exaustiva etapa da vida acadêmica; por isso a necessidade de iniciar o trabalho não pelo “resumo”, ou pela “introdução”, mas pelos “agradecimentos”.

Agradeço a Deus pela saúde, pelo sustento e pela oportunidade de aprofundar os estudos, sabendo que “em Cristo estão escondidos todos os tesouros da sabedoria e do conhecimento” (Colossenses 2:3). Manifesto profunda gratidão a minha esposa – incentivadora, comentadora e revisora do trabalho. Agradeço por dividir objetivos, por participar ativamente de mais uma fase da minha vida, por partilhar sua vida e companhia comigo. Agradeço especialmente a minha filha, que era apenas uma ideia quando comecei o mestrado, e agora, quando o concluo, é já uma linda criança de um ano. Agradeço por ter tornado nossa casa mais animada, por preencher o silêncio monótono de um estudo com choros estridentes ou com gostosas risadas, e por lembrar, com sua doce voz, que nossa prioridade deve ser a família. Dedico este trabalho a vocês duas, mulheres da minha vida!

Agradeço aos amigos especiais da Coordenação de Comissões Mistas pelo longo e prazeroso tempo de trabalho juntos, pelo aprendizado e pelo bom tempo vivido nesses últimos anos. E especialmente ao meu chefe, pela concessão da licença no segundo semestre de 2015, sem a qual eu não teria condições para concluir o mestrado. Agradeço também aos colegas de mestrado, que partilharam dessa vida corrida – quase maluca – que é a vida de um mestrando.

Agradeço aos professores que me instruíram na caminhada: ao Rafael, que lá atrás me ajudou muito na conclusão da pós-graduação; ao André, que iniciou o processo de orientação, dando boas dicas e colocando-me no rumo adequado; e principalmente à Suely, que exerceu com zelo, dedicação e presteza essa tarefa de orientação, transmitindo-me conselhos especiais de sua vasta experiência legislativa e acadêmica.

Por fim, agradeço a todos que colaboraram de alguma forma para a conclusão deste trabalho, especialmente aos entrevistados, que gentilmente dedicaram um pouco de seu tempo para compartilharem experiências. E também ao amigo Nivaldo, grande incentivador de meu progresso acadêmico.

RESUMO

Diante da crise política que se abateu sobre o governo Dilma e levou ao *impeachment*, cabe um esforço para analisar a funcionalidade do presidencialismo de coalizão. Afinal, o segundo impedimento de um presidente eleito em menos de vinte e cinco anos reabre discussões sobre os diversos institutos que compõem o arcabouço político no Brasil. A presente pesquisa se insere nesse esforço, investigando um dos principais instrumentos conferidos ao presidente pelo nosso sistema político: a medida provisória. Grande parte da literatura especializada sobre o caso brasileiro afirma que os fortes poderes constitucionais do presidente, entre os quais o poder de editar medidas provisórias, são recursos suficientes para garantir a governabilidade em um ambiente político fragmentado. A crise política observada no governo Dilma, no entanto, coloca em dúvida a efetividade desses instrumentos. A pesquisa, portanto, investiga a utilização das medidas provisórias no governo Dilma, tendo como objetivo avaliar se mudanças na feição do instituto – como a proibição de reedição promovida pela Emenda Constitucional nº 32/2001 e inclusão das comissões mistas no rito de tramitação promovida por decisão do STF em 2012 – impactaram a relação Executivo-Legislativo no governo Dilma, contribuindo para o desgaste da coalizão. Para tanto, utilizou-se a metodologia do estudo de caso, e a ferramenta do rastreamento de processo, enfatizando-se a sequência e o encadeamento de eventos. No primeiro governo Dilma, buscou-se identificar e mapear, em uma primeira etapa do rastreamento, os mecanismos causais que fazem da medida provisória um instrumento importante de governabilidade. Com a mudança no rito de tramitação a partir de decisão do STF em 2012, observou-se o desarranjo desses mecanismos. A etapa seguinte do rastreamento, assim, deu-se na análise de eventos cruciais que demonstram como esse desarranjo dos mecanismos repercutiu na relação Executivo-Legislativo no primeiro governo Dilma. Observou-se aumento do poder de barganha do Congresso e perda de controle do governo. Já no segundo mandato de Dilma, a pesquisa abordou os eventos relacionados às medidas provisórias do ajuste fiscal. A impossibilidade de reedição levou à responsabilização política dos parlamentares por matérias impopulares, o que gerou desconforto no parlamento e contribuiu para a crise de governabilidade. Conclui-se que a medida provisória se apresentou como um instrumento limitado, muitas vezes potencializando conflitos na base, e que depende da habilidade presidencial no seu manejo.

Palavras-chave: Presidencialismo de Coalizão; Governo Dilma; Medidas Provisórias

ABSTRACT

The political turmoil that took place in Brazil and led to Dilma Rousseff's impeachment drives analysts to look to the functionality of coalitional presidentialism. After all, when the second elected president have been removed by impeachment in less than twenty five years, it is time to deeply discuss some institutions of Brazilian political system. The present research makes efforts in this way, investigating one of the most important resources given to Brazilian presidents: the decree power. Many scholars recognizes that the Constitution of 1988 enhanced presidential power, giving the president a huge variety of resources – one of which executive decree – to manage coalition and thus govern in a multiparty system. However, political crisis that occurred in Rousseff's administration defies the efficiency of these instruments. The research, therefore, investigates the use of executive decree in Rousseff's administration, evaluating how some changes in the institution had reflected on Executive-Legislative relation, eventually leading to conflicts in government coalition. It was used the methodology of case study, using the tool of process tracing to access causal mechanisms and causal relations. The first effort was to identify causal mechanisms that made executive decree an important tool of governability in Rousseff's first term. In 2012, Supreme Court changed legislative procedure to exam executive decrees, determining that joint committees must instruct the bill before its examination on the floors of Legislative Chambers. Process tracing of crucial events demonstrates that this institutional change disorganized causal mechanisms that operated earlier, making it more difficult to president to pass executive decrees, enhancing Congress's bargaining power, and undermining government coalition. In Rousseff's second term, the focus was on decrees addressed to bring austerity to fiscal policy. The prohibition to reissue expired decrees by a constitutional amendment in 2001 demands that Congress express its opinion about every decree. By making Congress co-responsible for an unpopular agenda, executive decrees may have led congressmen to seek an alternative and distributive agenda, deepening political and economic crisis in 2015. The conclusion is that executive decree depends on president's political ability and that it is a limited instrument, which sometimes even contributes to leverage intra-coalition conflicts.

Key words: Coalitional Presidentialism; Dilma Rousseff; Executive Decree

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade
AGU – Advocacia-Geral da União
ANTT – Agência Nacional de Transportes Terrestres
BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CAE – Comissão de Assuntos Econômicos
CAINDR – Comissão da Amazônia, Integração Nacional e de Desenvolvimento Regional
CCJ – Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania
CDU – Comissão de Desenvolvimento Urbano
CDR – Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo
Cemig – Companhia Energética de Minas Gerais
Cesp – Companhia Energética de São Paulo
CFT – Comissão de Finanças e Tributação
CINDRA – Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia
CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito
CPMI – Comissão Parlamentar Mista de Inquérito
CPMF – Contribuição Provisória sobre Movimentações Financeiras
Copel – Companhia Paranaense de Energia
CRA – Comissão de Agricultura e Reforma Agrária
CTASP – Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público
DEM – Partido Democratas
DRU – Desvinculação de Receitas da União
EC – Emenda Constitucional
FGTS – Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
Funasa – Fundação Nacional de Saúde
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPCA – Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
IPI – Imposto sobre Produto Industrializado
LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias
MP – Medida Provisória
OAB – Ordem dos Advogados do Brasil
PAC – Programa de Aceleração do Crescimento
Pasep – Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PCdoB – Partido Comunista do Brasil
PDT – Partido Democrático Trabalhista
PEC – Proposta de Emenda à Constituição
PFL – Partido da Frente Liberal
PIS – Programa de Integração Social
PL – Projeto de Lei
PLS – Projeto de Lei do Senado
PLV – Projeto de Lei de Conversão
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PP – Partido Progressista
PPS – Partido Popular Socialista
PSB – Partido Socialista Brasileiro
PR – Partido da República
PRB – Partido Republicano Brasileiro

Pronatec – Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
PROS – Partido Republicano da Ordem Social
PSD – Partido Social Democrática
PSC – Partido Social Cristão
PT – Partido dos Trabalhadores
PTB – Partido Trabalhista Brasileiro
PTC – Partido Trabalhista Cristão
PV – Partido Verde
RDC – Regime Diferenciado de Contratações
Reintegra – Regime Especial de Reintegração de Valores Tributários para as Empresas Exportadoras
SD – Partido Solidariedade
STF – Supremo Tribunal Federal
Sudene – Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
TCU – Tribunal de Contas da União
TSE – Tribunal Superior Eleitoral

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Relação de MPs por governo.....	47
Tabela 2: Média da taxa de confiança em decretos por governo.....	48
Tabela 3: Relação de MPs no governo Dilma	49
Tabela 4: Média dos indicadores de gerência da coalizão por governo	73
Tabela 5: Distribuição de relatorias de MPs por partido na Câmara.....	75
Tabela 6: Distribuição de relatorias de MPs por partido no Senado	76
Tabela 7: Perfil dos Relatores de Medidas Provisórias	81
Tabela 8: Relação de Dispositivos vetados por MPs aprovadas	103
Tabela 9: Média da taxa de confiança em decreto por período	114

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Evolução de indicadores econômicos no governo Dilma	26
Gráfico 2: Média anual da aprovação do governo Dilma.....	28

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Projetos apresentados no Congresso sobre Defesa Civil.....	86
Quadro 2: Rodízio nas relatorias de MPs nas comissões <i>antes</i> do acordo de líderes.....	92
Quadro 3: Rodízio nas relatorias de MPs nas comissões <i>após</i> do acordo de líderes	94
Quadro 4: MPs do Ajuste Fiscal em 2015	138
Quadro 5: Matérias da Pauta-Bomba em 2015.....	145

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Estrutura da narrativa	57
Figura 2: Mecanismo de controle de relatorias no início do governo Dilma	79
Figura 3: Mecanismo de controle de texto na tramitação de medidas provisórias.....	83
Figura 4: Efeitos do rodízio de relatorias de medidas provisórias no governo Dilma	97
Figura 5: Sequência de eventos relacionados à MP dos Portos.....	110
Figura 6: Sequência de eventos relacionados à redução na conta de luz	118
Figura 7: Sequência de eventos relacionados à participação da oposição.....	124
Figura 8: Atuação de Eduardo Cunha no desgaste da coalizão governista	126
Figura 9: Cronologia do desgaste do governo Dilma após mudança no rito de MPs.....	129
Figura 10: Sequência de eventos relacionados às MPs 664 e 665.....	146
Figura 11: Cronologia da agenda do ajuste fiscal e da pauta-bomba em 2015	147

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
CAPÍTULO I – PRESIDENCIALISMO E CRISE POLÍTICA	14
1.1 Sistemas presidencialistas	14
1.2 Presidencialismo brasileiro	20
1.3 Crise política e <i>impeachment</i> no governo Dilma	25
CAPÍTULO II – MEDIDAS PROVISÓRIAS	31
2.1 Origem e reformas das medidas provisórias	31
2.2 Mudanças institucionais: EC nº 32/2001, decisão de Temer e ADI nº 4.029	36
2.3 Caixa de ferramentas, delegação e ação unilateral	40
2.4 Medidas provisórias no governo Dilma (2011-2015)	45
CAPÍTULO III – METODOLOGIA	50
3.1 Objetivo da pesquisa	50
3.2 Teorias e hipóteses	51
3.3 A escolha do método	54
3.3.1 Seleção do caso	55
3.3.2 Process-tracing	56
3.4 Dados e períodos de análise	59
CAPÍTULO IV – MUDANÇA INSTITUCIONAL EM DILMA I	63
4.1 Cronologia do primeiro mandato	63
4.1.1 “Lua de mel”: janeiro de 2011 a fevereiro de 2012	64
4.1.2 Desgaste da coalizão: março de 2012 a dezembro de 2014	68
4.2 Mecanismos causais	74
4.2.1 MPs como instrumento de governabilidade	74
a) Controle de relatorias	74
b) Controle do texto	80
c) Resolução de problemas de ação coletiva	84
4.2.2 Novo rito das MPs e desarranjo dos mecanismos	89
a) Rodízio de relatorias	90
b) Dispersão do processo decisório	97

c) Aumento dos pontos de veto	100
4.3 MPs e relação Executivo-Legislativo: encadeamento de eventos	102
4.3.1 Evento 1: MP dos Portos	105
4.3.2 Evento 2: Redução na Conta de Luz	115
4.3.3 Evento 3: Participação da oposição.....	119
4.3.4 Evento 4: Ascensão de Eduardo Cunha	124
4.4 Conclusão.....	127
CAPÍTULO V – AJUSTE FISCAL E PAUTA-BOMBA EM DILMA II.....	130
5.1 Paralisa decisória: 2015	131
5.2 MPs e ajuste fiscal	135
5.2.1 Evento 5: MPs nºs 664 e 665.....	138
5.2.2 Evento 6: MP nº 669 e PL nº 863.....	142
5.3 Pauta-bomba e paralisa decisória.....	143
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	152
REFERÊNCIAS	159

INTRODUÇÃO

“O príncipe que tem boas armas terá sempre boas alianças”

(Maquiavel, *O Príncipe*)

Ter armas é condição fundamental para que qualquer governo subsista; ter *boas* armas fortalece o governante pela possibilidade que lhe confere de ter bons aliados, como já anunciava Maquiavel no século XV. Podem as armas ter o efeito de dissuasão, como as atômicas, ou ser instrumentos efetivos de poder, como um exército bem treinado. Até pouco tempo, havia certo consenso de que nosso sistema político havia conferido aos agentes de poder boas armas, de forma que havia um arsenal institucional vasto e efetivo para garantir a governabilidade.

Valia a máxima maquiavélica: mesmo em um quadro multipartidário fragmentado era possível arregimentar aliados, já que o presidencialismo dotara o presidente e os líderes partidários com boas armas. Parecia, então, que o sistema político marchava em progresso contínuo, vencendo batalhas e territórios: logo de início, o teste das instituições políticas no *impeachment* de 1992; a seguir, a estabilização econômica; e, por fim, a inclusão social.

Algo de grave aconteceu em 2015 e se prolongou no ano seguinte. Uma batalha travada em diversos *fronts* – político, econômico, social, judicial e partidário – estancou o avanço do sistema político brasileiro, culminando com a quebra da coalizão de governo e o *impeachment* de Dilma Rousseff em 2016. O sistema político inaugurado pela Constituição de 1988 não fez trinta anos e já testemunhou dois episódios de grave instabilidade política no Executivo.

No caso recente, *impeachment* foi consequência; grave foi vislumbrar o desmoronamento melancólico de uma coalizão majoritária ainda no primeiro ano de mandato. Se em 1992 Collor era presidente minoritário e integrante de partido sem expressão nacional, Dilma em 2015 tinha base política com mais de 60% das cadeiras no parlamento, integrava um dos maiores partidos do país, e ainda assim terminou sem conseguir um terço de apoio nem na Câmara nem no Senado.

O quadro é de incerteza política e social. Parece que a luta é travada agora na selva cálida do Vietnã, quando as mais potentes armas do mais forte exército parecem não fazer diferença. Não se sabe ao certo onde está ou quem é o inimigo, e a impressão é que armas que outrora fizeram o exército vencer uma guerra mundial já não são efetivas.

Também no campo acadêmico se observa um clima um tanto quanto confuso, já que a ciência política ainda não apresentou respostas satisfatórias para a crise. Rediscutir a funcionalidade e as instituições do presidencialismo de coalizão, nesse quadro, passa a ser um imperativo. Afinal, não há momento mais propício para a empreitada do que o atual, quando diversos consensos parecem ter sido desfeitos ao se submeterem ao crivo dos fatos. O processo de deterioração política do governo Dilma, que alternou entre a alta popularidade em 2011 e o *impeachment* em agosto de 2016, constitui caso especialmente útil para fortalecer a discussão e agregar novas informações sobre nosso presidencialismo.

Nesse mister de reavaliar o sistema político brasileiro, algumas agendas podem ser exploradas. Por exemplo, a alta frequência de *outsiders* (Collor e Dilma) que ocuparam a presidência; ou ainda, a influência de elementos pessoais na gerência da coalizão de governo.

Outro ponto de partida é avaliar justamente as “armas” conferidas aos agentes políticos para colocar o sistema em funcionamento. Segundo Pereira (2015), parece que os analistas superestimaram os poderes constitucionais do presidente, já que a eleição de um ator não alinhado totalmente com o Executivo para a presidência da Câmara colocou em xeque a capacidade da presidente da república em fazer avançar sua agenda legislativa.

Uma das principais armas do presidente é o poder de editar decretos com força de lei, instrumentos legislativos que no Brasil são chamados de medidas provisórias (MPs). As MPs conferem ao presidente poder de agenda, interferindo no calendário de votações do Congresso, e também poder de alterar o ordenamento jurídico de imediato, ainda que temporariamente. Essa última característica do instituto das medidas provisórias dá ao presidente enorme poder de barganha na negociação de sua agenda legislativa, já que na prática força os parlamentares a cooperarem com o governo (MACHIARELLI, 2009).

É inegável que as MPs constituem armas valiosas dentro do arsenal do Executivo, tendo sido usadas à exaustão por todos os presidentes pós-1988. Tanto assim que se discute se, no jogo político, os presidentes agem unilateralmente, passando por cima dos interesses do Congresso (COX; MORGENSTERN, 2001), ou se há entre os dois Poderes um acordo político tácito para que o Executivo legisle por medidas provisórias com o aval do Congresso (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1997). O fato é que nos dois governos de Dilma Rousseff (2011-2016), as medidas provisórias não foram instrumentos tão eficazes quanto costumavam ser. Dados apresentados nos Capítulos 2 e 4 deste trabalho mostram que Dilma teve menores taxas de edição e de aprovação de MPs, além de ter sido a presidente que mais recorreu ao veto para barrar emendas a MPs aprovadas no Congresso. A explicação para esses resultados e a possível relação com a deterioração política são questões que merecem ser investigadas.

Quando uma das principais ferramentas do Executivo não se apresenta com a mesma eficácia de antes, algo deve ter mudado. Com efeito, o formato institucional das medidas provisórias foi bastante alterado desde a Constituição de 1988.

Ao longo do governo Dilma, observou-se uma reforma importante do instituto pela via judicial. Em março de 2012, o Supremo Tribunal Federal (STF) alterou o rito de tramitação das medidas provisórias, estabelecido há mais de dez anos no Congresso. A Suprema Corte determinou a obrigatoriedade de constituição de comissões mistas para análise prévia das MPs. Embora previsto pela Constituição desde 2001, as comissões, na prática, nunca funcionaram. O novo rito instituiu uma terceira arena decisória para a análise das medidas provisórias, além dos plenários da Câmara e do Senado, e alterou a dinâmica de distribuição de relatorias, de controle do texto pelo governo e de apreciação das matérias no parlamento.

Além disso, a impossibilidade de reedição de medidas provisórias desde 2001 é um aspecto do desenho institucional das MPs que pode ter contribuído para a crise política do segundo mandato. Com a aprovação da Emenda Constitucional (EC) nº 32, em 2001, que alterou regras relevantes concernentes às medidas provisórias, proibiu-se a prática disseminada de reedição de MPs. Antes desse ano, a possibilidade de reedição de medidas provisórias cujo prazo havia expirado era vantajosa para os parlamentares, especialmente diante de matérias impopulares: a agenda do governo era aprovada sem a responsabilização política dos parlamentares por medidas impopulares (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1997).

Diante de um cenário de crise fiscal como o vivido no ano de 2015, a impossibilidade de reedição de medidas provisórias força Executivo e Legislativo a aprovarem conjuntamente uma agenda legislativa impopular, o que pode ser um ingrediente para desgastar a coalizão. Portanto, o formato institucional das medidas provisórias após a EC nº 32/2001, que não permite ao presidente o recurso da reedição e exige a apreciação do Congresso, pode ter sido um fator que potencializou a crise política do segundo mandato.

A presente pesquisa investiga a crise política do governo Dilma pela ótica de um dos principais instrumentos do presidencialismo brasileiro, a saber, a medida provisória. O modo de utilização da ferramenta no governo Dilma, a mudança institucional operada nas MPs em 2012 e a feição atual do instituto, que não permite mais a reedição, são aspectos que serão analisados. A ideia é buscar explicações para a crise política recente a partir da análise de uma das ferramentas mais importantes do Executivo, mas também utilizar os resultados obtidos para lançar luz não apenas sobre um governo, e sim sobre a funcionalidade do presidencialismo de coalizão no Brasil.

Como pressuposto teórico e conceitual da análise, utilizou-se a abordagem contingencial do presidencialismo de coalizão (RENNÓ, 2006), a qual afirma que as instituições políticas não garantem, por si, a funcionalidade do sistema, mas também não levam necessariamente à ingovernabilidade, e que dependem da habilidade política do presidente. O sucesso no gerenciamento da coalizão dependerá, assim, de como o presidente faz uso dos instrumentos que tem à sua disposição. Vale dizer, a eficiência da arma depende, também, da habilidade do general.

Sendo instrumento do *toolbox* do Executivo, a medida provisória não é diferente, por isso pode se afigurar tanto como um instrumento de coordenação horizontal de preferências quanto de imposição de vontade, a depender de como o presidente a utiliza. Nesse esteio, importa investigar como a medida provisória pode funcionar de forma ambígua, ora coordenando a coalizão, ora servindo para desgastá-la.

O objetivo da pesquisa, portanto, é avaliar como a utilização das medidas provisórias e mudanças institucionais operadas nas MPs tiveram influência na relação Executivo-Legislativo no governo Dilma. A hipótese é que as medidas provisórias se apresentaram como instrumentos limitados para gerenciar a coalizão e que por diversas vezes potencializarem os conflitos na base, contribuindo para o desgaste do governo e para a crise política.

O método utilizado na pesquisa é o estudo de caso, analisando-se de forma ampla o governo Dilma, e mais especificamente o instrumento das medidas provisórias. O estudo de caso tem a grande vantagem de analisar melhor o comportamento presidencial no tocante ao uso das medidas provisórias, o que por vezes é ignorado em análises agregadas.

Adicionalmente, foram selecionados seis outros casos menores, analisados com base na técnica do rastreamento de processo, ou *process tracing*. Trata-se de ferramenta bastante utilizada para aprofundar o conhecimento sobre relações de causalidade entre duas variáveis. Nesse sentido, busca-se relacionar eventos em uma cadeia lógica, de modo a desvendar mecanismos causais subjacentes aos acontecimentos. O foco do trabalho, portanto, está no deslinde dos mecanismos causais que mostram como as medidas provisórias afetam a relação Executivo-Legislativo.

O trabalho se divide em cinco capítulos. O Capítulo 1 situa a discussão sobre o presidencialismo no Brasil. Apresenta inicialmente o debate entre sistemas de governo, mostrando como a discussão evoluiu ao longo do tempo, saindo de uma dicotomia entre parlamentarismo e presidencialismo, para considerar a complexidade das instituições associadas a esse último. Seguindo essa linha, o capítulo apresenta brevemente a literatura

sobre o presidencialismo no Brasil, finalizando com a apresentação de abordagens teóricas que interpretam, cada qual a seu modo, a crise política que levou ao *impeachment*.

O Capítulo 2 centra a análise nas medidas provisórias. Apresenta o nascimento histórico do instituto das MPs na Assembleia Nacional Constituinte e sua evolução temporal. O capítulo avança falando da importância da medida provisória no *toolbox* do Executivo, e sua leitura como ferramenta indispensável na garantia da governabilidade. Por fim, discute, de maneira agregada, a utilização de medidas provisórias nos governos Dilma.

A metodologia da pesquisa empírica é apresentada no Capítulo 3. Os objetivos da investigação são mostrados de maneira mais completa, falando-se também das teorias que guiarão a análise, bem como das hipóteses. Discute-se a ferramenta do *process tracing*, explicando como ela será aplicada à pesquisa. A coleta dos dados e os períodos de análise fecham o capítulo.

No Capítulo 4, a pesquisa entra na análise propriamente dita, investigando o primeiro mandato de Dilma, de 2011 a 2014. O capítulo começa com uma narrativa dos principais eventos políticos do governo, abrangendo os períodos de lua de mel e do desgaste da coalizão. Em seguida, o rastreamento de processo enfatiza a identificação de mecanismos causais que fizeram da medida provisória importante instrumento de governabilidade no período inicial do governo. Com a mudança de rito em 2012, após decisão do STF, observa-se um desarranjo dos mecanismos, o que será explorado na análise. Por fim, a última seção do capítulo relaciona os dois elementos anteriores – desgaste da coalizão e mudança no instituto das MPs –, mostrando como o desarranjo dos mecanismos relacionados às medidas provisórias impactaram no desgaste da coalizão. Foram selecionados e rastreados quatro eventos cruciais que exemplificam essa relação e mostram como ela se deu.

Finalmente, o Capítulo 5 analisa o ano de 2015, investigando o período da paralisia decisória. De início, apresenta-se breve cronologia dos fatos que fizeram desse um ano marcante da história política nacional. Depois, mostra a agenda legislativa do governo, centrada no ajuste fiscal, e como a maioria das ações veio por intermédio de medidas provisórias. Em virtude da impossibilidade de reedição das MPs, os parlamentares foram obrigados a participar juntamente com o Executivo dessa pauta impopular, o que provocou reações negativas. O capítulo mostra como o Congresso reagiu ao ajuste fiscal com pauta independente, muitas vezes uma “pauta-bomba”, contribuindo para a crise política e o desmoronamento da coalizão. Mais uma vez, o encadeamento temporal dos eventos permite visualizar como, no ano de 2015, a medida provisória funcionou com força reduzida, muitas vezes servindo para agravar o desgaste no interior da base governista.

CAPÍTULO I – PRESIDENCIALISMO E CRISE POLÍTICA

“Há tempos, detectei e alertei para a falta de sincronia, de receptividade e de diálogo do Executivo com o Congresso Nacional. (...)”

Enquanto o presidencialismo é o regime da irresponsabilidade a prazo certo, o parlamentarismo é o regime da responsabilidade a prazo incerto. (...)”

A fórmula é, portanto, simples: a adoção do parlamentarismo”

(Senador Fernando Collor, PTC/AL, 18/04/2016)¹

1.1 Sistemas presidencialistas

A política é marcada pela ironia: Fernando Collor, o primeiro presidente eleito pelo voto popular em quase trinta anos, foi também o primeiro presidente da história recente brasileira a sofrer um processo de *impeachment*. O povo escolheu, o Congresso afastou. Pois o mesmo Collor, no cargo de senador (a política também é marcada por idas e vindas), é quem alerta sobre a falta de diálogo entre Executivo e Congresso Nacional no governo Dilma Rousseff em 2016, arguindo ser essa uma das causas do processo de *impeachment* sofrido pela petista.

Há no senso comum uma explicação sedimentada que o *impeachment* de Collor, processado em 1992, deveu-se principalmente à falta de apoio do presidente no Congresso, seja pela pouca expressividade de seu partido, seja pelo seu estilo pessoal de governar dispensando o apoio partidário na formação do gabinete ou na negociação de matérias. A ironia é que a “falta de sincronia, de receptividade e de diálogo do Executivo com o Congresso Nacional”, que Collor atribui como causa do processo de *impeachment* de Dilma Rousseff em 2016, tenha sido provavelmente o seu maior erro.

Diante da instabilidade de 1992 e 2016, vozes se levantam para anunciar um mesmo diagnóstico das crises políticas brasileiras: o sistema de governo. Daí o discurso de Collor, em 2016, afirmando ser o presidencialismo um dos responsáveis pela crise política que marcou o segundo governo de Dilma Rousseff. Para o senador alagoano, a solução começa por uma reforma política, e essa não pode ser concebida sem se considerar primeiramente a mudança do presidencialismo para o parlamentarismo. Cuida-se, em suas palavras no discurso citado acima, de uma “fórmula simples”.

¹ Diário do Senado Federal de 19/04/2016, p. 50.

A grande diversidade de tipos de presidencialismo e parlamentarismo demanda separação mais clara entre os dois sistemas. A diferença entre ambos não pode se resumir à independência ou dependência entre os poderes Executivo e Legislativo, já que mesmo no presidencialismo puro dos Estados Unidos existe uma série de mecanismos de interferência de um poder no outro, como o veto e a indicação de autoridades. Para ser mais preciso, o presidencialismo deve ser definido com base em três elementos: a eleição popular do chefe do Executivo; o poder de livre nomeação de ministros pelo presidente; e o estabelecimento de mandatos fixos para o presidente e a assembleia, sendo que um não depende da confiança do outro. Em contrapartida, o parlamentarismo seria o sistema onde o governo surge a partir do Legislativo, existindo somente um agente do eleitorado (SHUGART; CAREY, 2009).

Mas por que o presidencialismo seria tão propenso a crises e inferior ao parlamentarismo? Fernando Collor não está sozinho em sua solução; fazem-lhe coro inúmeros políticos e também cientistas políticos que embasam academicamente os riscos do presidencialismo.

No final da década de 1980, Juan Linz passou a sistematizar as críticas ao presidencialismo, inaugurando toda uma agenda de pesquisas e se tornando um clássico no tema da engenharia constitucional. Linz (1990) escreve na terceira onda democrática, quando discussões constitucionais sobre novas formas de governo eram bastante intensas. Partindo da constatação de que a maioria das democracias estáveis no mundo adota o parlamentarismo, o autor argumenta que tal fato não é mera coincidência, mas que o sistema parlamentarista induz à estabilidade, alertando, então, para os perigos do presidencialismo.

Se é certo que o presidencialismo confere maior legitimação ao governo, uma vez que o chefe do Executivo é sufragado pelo voto de toda a nação, há também grande risco de personalização do poder. O mandato popular pode levar o presidente a se assumir como um “tribuno da plebe” (LINZ, 1990, p. 56). Além disso, a acumulação da função de chefe de Estado pode fazer do presidente uma figura com uma aura especial, bastante superior àquela do primeiro-ministro.

Linz argumenta que, devido a essa grande proeminência do presidente na política nacional, torna-se mais difícil a convivência com a oposição ou mesmo com o Congresso como um todo, já que a encarnação da vontade popular na pessoa do presidente pode fazer com que ele despreze a necessidade de diálogos institucionais. Enquanto o primeiro-ministro é membro do parlamento e lida com o gabinete de forma quase igualitária, o presidente possui grande ascendência sobre o corpo legislativo e também sobre seus ministros.

Outra aparente virtude do presidencialismo, a estabilidade, pode se converter em rigidez prejudicial à democracia segundo Linz (1990). O estabelecimento de mandato fixo para o presidente e para o Legislativo tem várias consequências. Cria engessamento em momentos de crise. Situações de escândalos, impopularidade ou perda de apoio político do presidente não dão azo para que o mandatário do Executivo seja retirado. Inversamente, a vedação à reeleição ou a um terceiro mandato consecutivo impedem bons governantes de continuarem. Por isso se diz, como Collor anuncia em seu discurso, que “o presidencialismo é o regime da irresponsabilidade a prazo certo e o parlamentarismo é o regime da responsabilidade a prazo incerto”.

A estabilidade é também desfavorável à democracia em casos de morte, renúncia ou *impeachment*, situações em que o vice assume até o fim do mandato do titular. O governo de um ator político sem legitimidade pode levar a crises que não aconteceriam no parlamentarismo, quando essas situações seriam resolvidas com novas eleições.

Talvez o ponto mais sensível do presidencialismo seja a existência de dois agentes do eleitorado. Tanto o presidente quanto o Congresso são eleitos como representantes do povo. O grande risco é quando existe um impasse entre eles. Quem teria o monopólio da voz popular? Não existem mecanismos democráticos para resolver a questão. Por isso é frequente o apelo ao poder moderador e à intervenção militar (LINZ, 1990, p. 53).

Seria justamente essa legitimidade dual a grande propulsora de crises, porquanto não induz os dois Poderes à cooperação, antes os coloca em posição de conflito, conforme o argumento de Linz (1990). Se o partido do presidente não alcançar maioria no Legislativo, cria-se a necessidade de composição de acordos com outros partidos. Mas o presidencialismo dificulta a formação de coalizões por dois motivos: primeiro, Executivo e Legislativo estão legitimados pelos eleitores a perseguirem seus próprios interesses; segundo, com o mandato fixo, presidente e Congresso não dependem da confiança um do outro, nem do sucesso do governo. Por isso haveria dificuldade em formar coalizões no presidencialismo, razão pela qual esse sistema convive constantemente com crises, seja pela fragilidade das coalizões formadas, seja pela alta frequência de governos minoritários.

Como decorrência da legitimidade dual, segue-se que o presidente pode ser um ator alheio ao universo político. Enquanto primeiros-ministros são geralmente líderes partidários e têm amplo conhecimento da vida no parlamento, sendo políticos experientes, a eleição separada para presidente pode dar espaço a *outsiders*. Abre-se uma porta para que figuras populares, mas não necessariamente políticas, usando para suas campanhas “legendas de aluguel”, cheguem ao cargo de presidente, o que cria mais um obstáculo à relação Executivo-

Legislativo e ao diálogo institucional por parte da presidência (MAINWARING, 1991; SHUGART; CAREY, 2009).

A crítica sistematizada do presidencialismo exposta por Linz provocou uma série de debates sobre o tema. Diversos estudos empíricos e comparados foram feitos dentro da agenda do presidencialismo nos anos 1990, trazendo outras instituições além do sistema de governo como objetos de análise. Essa agenda de pesquisas trouxe uma visão mais crítica em relação à alegada superioridade do parlamentarismo e aprofundou a reflexão sobre a variedade de sistemas presidencialistas.

A fragilidade inerente ao presidencialismo e as consequentes crises políticas devem ser vistas com cautela, uma vez que a causalidade pode ser engendrada por variáveis omissas. Em geral, países mais pobres, como os latino-americanos ou africanos, adotam sistemas presidencialistas. A alta ocorrência de crises políticas, assim, pode estar ligada à baixa renda ou à imaturidade democrática, não necessariamente ao presidencialismo (MAINWARING; SHUGART, 1993). Ademais, em que pese a aparente dificuldade na formação de coalizões, é bastante alta a frequência de governos de coalizão no presidencialismo (CHEIBUB *et al.*, 2004).

Mainwaring e Shugart (1993) argumentam que é preciso considerar os diferentes tipos de presidencialismo e as várias instituições que compõem o conjunto do sistema político antes de decretar a disfuncionalidade desse regime de governo. Os autores falam de três arranjos institucionais que poderiam atenuar os perigos do presidencialismo. O primeiro é um presidente com poderes legislativos fracos, o que minimiza conflitos com a assembleia. O segundo é a disciplina partidária, que permite que o relacionamento entre Executivo e Legislativo seja estável e previsível. O terceiro é um sistema partidário pouco fragmentado, já que a existência de muitos partidos pode levar a governos minoritários ou a governos de coalizões frágeis.

Por sua vez, Shugart e Carey (2009) reúnem várias informações empíricas sobre regimes presidencialistas ao redor do mundo e estabelecem importante contraponto em defesa desse sistema de governo. Os autores são motivados por uma divergência entre a academia e a prática política: apesar do aparente consenso formado entre os estudiosos sobre a superioridade institucional do parlamentarismo, na prática as constituições mais recentes têm preferido o presidencialismo na engenharia política dos países. O argumento dos autores é que a escolha constitucional do sistema de governo deve ser analisada em conjunto com outras instituições políticas, as quais podem atenuar ou agravar a funcionalidade do sistema.

Sem negar as críticas e deficiências do presidencialismo, Shugart e Carey (2009) apresentam algumas vantagens desse sistema. Uma vez que o mandato é fixo e os poderes independentes, seria observada maior *accountability* do Executivo, já que o cidadão pode responsabilizar o governante, mediante o voto, melhor do que parlamentarismo, onde as coalizões de governo são mais instáveis e podem mudar dentro de um ciclo eleitoral.

No presidencialismo há maior identificação dos governantes e programas de governo, refletindo em melhor voto prospectivo. No parlamentarismo, especialmente em situações de multipartidarismo, não há como saber qual governo emergirá, pois dependerá da formação futura de coalizões. No presidencialismo há melhor controle mútuo: a independência da assembleia permite melhor controle do Executivo e vice-versa (SHUGART; CAREY, 2009).

Pode-se acrescentar ainda que no presidencialismo há otimização do controle popular. Toda eleição possui um *trade-off* entre eficiência (escolha entre opções alternativas de governo) e representatividade (espaço dado aos diversos interesses populares). A legitimidade dual do presidencialismo pode maximizar essas funções. No voto para o presidente, muitas vezes plebiscitário, escolhe-se entre opções alternativas e identificadas de governo, ao passo que no voto para o parlamento a escolha é feita em um leque maior de partidos e candidatos que expressem interesses políticos e ideológicos específicos. Otimiza-se, assim, o controle popular por intermédio do voto, assegurando-se tanto eficiência quanto representatividade.

Além de considerar algumas vantagens do presidencialismo, Shugart e Carey (2009) chamam a atenção para a enorme diversidade do sistema, podendo variar desde o presidencialismo puro até o semipresidencialismo (que eles chamam de “premier-presidencialismo”). Por isso generalizações sobre o sistema presidencialista escondem a variedade dos casos. Por isso também há necessidade de analisar outras instituições, como os poderes legislativos do presidente, o poder de nomear o gabinete e as regras eleitorais, que afetam o tipo de presidencialismo adotado e sua propensão ao sucesso ou fracasso.

A América Latina tornou-se campo fértil para essa nova agenda sobre o presidencialismo. A maior parte dos países da região historicamente tem adotado o regime presidencialista, inspirados diretamente pelos Estados Unidos, precursor do regime. A abundância de estudos sobre o presidencialismo latino-americano tem contribuído para elucidar os segredos da governabilidade ou as causas das crises políticas.

De 1979 a 2011, segundo dados de Figueiredo *et al.* (2012), mais de 70% dos governos formados na América Latina foi de coalizão, sendo que, desses, quase a metade foi de coalizão minoritária. É corrente a visão de que a região é politicamente instável devido a esse arranjo institucional. Hochstetler (2006) afirma que, desde a redemocratização da

América do Sul, a partir da década de 1970, 23% dos presidentes não terminaram seus mandatos, e elenca como principais motivos as pressões populares – contrariando a ideia de que a legitimação nacional dá ao presidente uma força descomunal – e os embates com o Congresso. Apesar de encampar a ideia da fragilidade natural do presidencialismo, o autor indica que os motivos tradicionalmente apontados para essa instabilidade talvez não se apliquem, e sugere o aprofundamento das investigações sobre a região.

Cabe lembrar que, enquanto os Estados Unidos adotam um presidencialismo puro, nos países latino-americanos existem vários institutos de colaboração entre Executivo e Legislativo. Essa distinção é importante pois amplia o leque de ferramentas do presidencialismo e pode atenuar suas deficiências. Na prática, mecanismos de cooperação entre os poderes trazem feições parlamentaristas ao sistema, tornando diferente a lógica de funcionamento do governo (ALEMAN; TSEBELIS, 2011).

As diferenças entre os modelos presidencialistas são consideráveis: nos Estados Unidos os parlamentares não podem participar do gabinete, a não ser que renunciem ao mandato; na América Latina, ao contrário, muitos parlamentares são nomeados ministros justamente para compor uma base parlamentar de apoio ao governo. Enquanto que nos Estados Unidos o presidente não tem poder para iniciar legislação, nos países latino-americanos esse poder é bastante extenso, dando aos presidentes inclusive competências legislativas exclusivas, o que o aproxima de um primeiro-ministro. Finalmente, o presidente nos países latino-americanos pode interferir diretamente na agenda do Congresso, pedindo urgência por exemplo (COX; MORGENSTERN, 2001).

Observa-se não uma rigidez na separação dos poderes como no presidencialismo puro, mas uma interconexão entre Executivo e Legislativo, ampliando a relação entre os poderes nos países da América Latina. Logo, mesmo em cenários de multipartidarismo e presidentes minoritários, existem mecanismos para compor coalizões de governo, como a formação do gabinete (AMORIM NETO, 2000). Por isso se diz que a formação de coalizões no presidencialismo latino-americano obedece a uma lógica similar à do parlamentarismo (ALEMAN; TSEBELIS, 2011).

Nessa linha, estudos como o de Mainwaring (1991) e de Cox e Morgenstern (2001) procuram entender a lógica da complexa interação entre as instituições políticas na América Latina. Para Mainwaring (1991), apesar dos elevados poderes legislativos do presidente, o fato de ele ser geralmente minoritário confere à assembleia considerável poder de bloqueio da agenda presidencial. O presidencialismo na região, paradoxalmente, possui presidentes fracos em vista dos conflitos com o parlamento, levando a ineficiência e situações de imobilismo.

Cox e Morgenstern (2001) concordam que o processo legislativo consiste em um jogo assimétrico pelo protagonismo do presidente na iniciativa da legislação. Mas o amplo leque de instrumentos presidenciais permitiria a negociação de sua agenda com o parlamento. O presidente considera e antecipa a preferência dos legisladores, e sua estratégia, que pode variar entre uma prática estatutária ou unilateral, depende do tipo de parlamento com o qual ele está negociando.

Essas diferentes abordagens aplicadas à realidade latino-americana mostram o avanço no entendimento sobre o presidencialismo como um todo. Desde a visão mais simples e pessimista que afirma que o sistema está fadado ao fracasso até a concepção mais ampla que considera a interação com outras instituições, os estudos sobre o tema têm tido sempre um caso concreto sobre o qual se debruçar. Com a grave crise desencadeada em 2015, o Brasil passou a ser objeto potencial de análise. O processo de *impeachment* contra a presidente Dilma Rousseff suscitou, no meio político, discussão sobre a adoção ou não do parlamentarismo, como visto no discurso do Senador Fernando Collor; no meio acadêmico, reabriu o debate sobre o presidencialismo de coalizão brasileiro.

1.2 Presidencialismo brasileiro

Se é preciso atentar para o conjunto das instituições políticas que acompanham o presidencialismo antes de indicar a ineficiência desse sistema de governo, então no Brasil o conjunto é desanimador, uma vez que, segundo visão geral, se tem a conjugação de um sistema partidário fragmentado, de partidos com baixo nível ideológico, parlamentares individualistas, de um presidente com vasto arsenal de poderes legislativos, e do federalismo.

De fato, o desânimo dominou vários pesquisadores que viram, frustrados, a Assembleia Nacional Constituinte promulgar em 1988 uma Constituição que reproduzia todas essas instituições tendentes à ingovernabilidade. O clássico trabalho de Sérgio Abranches (1988), escrito ainda no calor dos debates constituintes, mostra que muitas dessas escolhas estavam condicionadas historicamente, como a opção pelo presidencialismo. Ainda assim, as instituições estabelecidas pela Constituição não seriam de todo ruins. A adoção do sistema proporcional, por exemplo, que pode fragmentar os partidos, garante um sistema mais representativo, fato essencial em um país plural e heterogêneo como o Brasil (ABRANCHES, 1988).

A grande marca do sistema político brasileiro, assim, não é o sistema proporcional em si; antes, é a conjugação do presidencialismo com parlamentos fragmentados e

multipartidários, criando um “presidencialismo de coalizão”, onde a celebração de acordos políticos amplos é condição para a continuidade dos governos eleitos. Abranches ficou conhecido por cunhar essa expressão que, posteriormente, passou a designar todo o arranjo institucional brasileiro.

Com o quadro colocado pela Constituição de 1988, dois problemas sobressaem. O primeiro é que o presidente deve governar com coalizões amplas, dispersas e pouco ideológicas, o que produz ineficiência do processamento das demandas sociais, já que apenas o consenso possível conseguirá ser aprovado. O segundo problema é a fragilidade das coalizões, seja por fatores internos a ela, seja por fatores externos. O dilema institucional brasileiro, para Abranches (1988), é a inexistência de mecanismos institucionais para momentos de crise do sistema. Possíveis impasses podem fazer a coalizão ruir, e o presidente governar em minoria, ou se tornar refém de seu partido.

A primeira geração de estudiosos que se dedicou ao Brasil pós-redemocratização foi marcada pelo pessimismo com relação aos prognósticos futuros do sistema político brasileiro. Nessa linha, o sistema eleitoral afigura-se como um dos grandes responsáveis pelo diagnóstico disfuncional do nosso presidencialismo. Ames (2003) argumenta que o sistema proporcional de lista aberta produz parlamentares individualistas e um quadro partidário fragmentado. Mainwaring (1991) também acusa as leis eleitorais de produzirem um sistema partidário subdesenvolvido, com partidos fracos e indisciplinados, e parlamentares autônomos. O mesmo autor acrescenta, ainda, que o federalismo acentuado desvia a política para questões locais, inviabilizando um projeto nacional mais amplo.

Com um multipartidarismo sem controle, a governabilidade é tarefa complexa. O Congresso Nacional é atomizado, e por isso a negociação do Executivo deve se dar individualmente com cada parlamentar, geralmente com o pagamento de benefícios clientelistas em troca de apoio político (AMES, 2003). Essas características do arranjo institucional brasileiro levariam ora a crises (pela fragilidade das coalizões de governo e a ocorrência de governos minoritários), ora a ineficiência (pelo alto custo fisiológico de manter as coalizões).

Power (2010) lembra que tem havido razoável consonância entre a realidade dos fatos e a interpretação acadêmica sobre o sistema político brasileiro. O primeiro momento da democracia no Brasil foi bastante instável, com hiperinflação, baixo crescimento e governos impopulares. Daí essa visão disfuncional ser a “sabedoria comum” presente tanto nos estudos políticos quanto nas notícias da imprensa, permanecendo hegemônica por quase uma década.

Foi apenas com a estabilização macroeconômica em 1994 que se inaugurou período mais estável na política brasileira, com a experiência sustentável das coalizões. Não é coincidência que dois anos após o início do governo Fernando Henrique tenha surgido uma visão revisionista sobre o sistema político brasileiro.

Os trabalhos pioneiros de Figueiredo e Limongi (1997, 1999, 2006) pavimentaram o caminho para nova interpretação sobre o presidencialismo brasileiro. Os autores partem de duas constatações concretas fundamentais: primeira, a alta taxa de aprovação dos projetos do Executivo; segunda, a surpreendente disciplina partidária encontrada na Câmara dos Deputados a partir de informações das votações nominais em plenário. Os achados empíricos sustentam que há governabilidade no país, a despeito da aparente disfuncionalidade do sistema.

Ora, nem os partidos são irrelevantes no país pelo espantoso nível de disciplina encontrado, nem o Executivo encontra maiores óbices na negociação de sua agenda, como fica evidente com base na alta taxa de sucesso dos projetos de autoria do Executivo (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1997, 1999, 2006).

O que explicaria esses resultados? Os autores argumentam que existem duas instituições que estruturam o comportamento dos agentes políticos em direção à governabilidade: os poderes constitucionais do presidente e a centralização do processo decisório nas mãos dos líderes partidários. As prerrogativas constitucionais do presidente permitem que ele tenha vasto arsenal de instrumentos para coordenar sua coalizão. Presidentes não utilizam seus poderes para governar à revelia do Congresso; pelo contrário, deles fazem uso como mecanismos de “solução de barganhas horizontais” (FIGUEIREDO *et al.*, 2012). Já o processo decisório na Câmara dos Deputados é concentrado nas lideranças partidárias, dando pouco espaço para os parlamentares atuarem individualmente. O Regimento Interno da Câmara distribui assimetricamente os recursos legislativos, dando poder considerável de agenda, direção e controle aos líderes.

O sistema eleitoral pode até ter consequências perversas como a fragmentação partidária, o baixo nível programático dos partidos e candidatos individualistas. Mas esses efeitos não se reproduzem dentro do Congresso e na relação Executivo-Legislativo. A “conexão eleitoral” é barrada justamente pelos poderes constitucionais do presidente e pela força decisória dos líderes partidários. Um presidente forte, com instrumentos para coordenar sua base, e a negociação política intermediada por poucos líderes partidários, garantem o funcionamento do presidencialismo de coalizão segundo essa abordagem (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999).

A visão positiva sobre o presidencialismo brasileiro dessa segunda geração de autores se tornou bastante disseminada, provavelmente sob influência do sucesso das coalizões montadas por Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Lula (2003-2010). Santos (2003), por exemplo, argumenta que a prática política “naturalizou” a estratégia de formar coalizões amplas e majoritárias para governar. Os altos custos de um governo minoritário levam o Executivo a atrair partidos para sua coalizão, ao mesmo tempo em que o amplo poder político do presidente redundava na adesão de legendas ao governo. O autor sai em defesa do arcabouço do presidencialismo de coalizão, já que propostas de reformas mais radicais poderiam significar um “mergulho no desconhecido” (SANTOS, 2003, p. 34).

Entre os extremos funcional e disfuncional do presidencialismo de coalizão brasileiro, pode-se falar de duas outras perspectivas críticas, segundo Rennó (2006). A primeira delas, chamada de *incentivos institucionais contraditórios*, reconhece que o sistema político brasileiro possui elementos descentralizadores, como o sistema eleitoral de lista aberta, o federalismo e o sistema multipartidário, mas que, dentro do Congresso, são contrabalanceados por elementos centralizadores, como o poder do presidente e as regras internas das Casas legislativas.

De acordo com essa corrente, nenhuma das duas visões anteriores está totalmente certa ou errada. Ambas se aplicam parcialmente a instâncias diferentes do sistema político brasileiro. Na arena eleitoral, há fortes incentivos para o voto pessoal e a autonomia dos políticos, pouco importando a estrutura dos partidos. Na arena legislativa, contudo, além dos poderes do presidente e da centralização decisória na figura dos líderes, o controle de recursos por parte do Executivo (por exemplo, liberação de verbas orçamentárias) afigura-se como elemento a incentivar o comportamento cooperativo dos parlamentares. A estrutura institucional no Brasil seria ambígua, nem enfraquecendo e dispensando os partidos, nem ficando indiferente ao poder dos líderes partidários. Assim, o Brasil teria partidos fortes na arena legislativa e partidos fracos na arena eleitoral, mas mesmo esse arranjo contraditório garante considerável equilíbrio e estabilidade ao sistema (PEREIRA; MUELLER, 2003).

A outra vertente interpretativa das instituições políticas situada entre os extremos funcional e disfuncional é denominada por Rennó (2006) de *processos individualmente orientados*, e enfatiza elementos pessoais – mais do que institucionais – para determinar a performance do presidencialismo de coalizão. O sistema político é contingencial segundo essa visão: não condiciona comportamentos políticos, mas possui instituições ambíguas que podem ser utilizadas de maneira diferente pelas distintas administrações. Tal corrente confere menos determinismo aos fatores institucionais e privilegia a agência em detrimento da

estrutura, de forma que o processo político seria “individualmente dirigido”, ou seja, o aparato institucional fornece ao presidente grande margem de ação, seja para construir uma relação de cooperação com o parlamento, seja para utilizar seus recursos políticos de forma unilateral.

O gerenciamento da coalizão governista depende da habilidade de cada presidente em angariar apoio e disciplina de sua base. Um instrumento central nesse mister é a formação do ministério. Não basta convidar algum partido para o ministério, mas distribuir as pastas proporcionalmente de acordo com seu peso parlamentar. Essa lógica aproxima o presidencialismo de coalizão do parlamentarismo. Amorim Neto (2000) afirma que, quanto maior a correspondência entre o número de cadeiras de um partido na Câmara e sua participação no ministério (taxa de coalescência), maior a disciplina do partido nas votações. Além disso, a dispersão ideológica da coalizão tende a influenciar o padrão de votação dos parlamentares, de forma que a homogeneidade ideológica dos membros da base afeta a disciplina positivamente.

Portanto, um dos instrumentos importantes para determinar o sucesso ou não do presidencialismo de coalizão é a formação dos ministérios. Como a indicação dos ministros é prerrogativa exclusiva do presidente, segue-se que a montagem do ministério de forma a garantir uma coalizão majoritária e coesa dependerá em grande medida da ação do presidente. A taxa de coalescência no governo Collor, por exemplo, foi baixíssima, indicando que sua estratégia presidencial foi de governar dispensando o apoio do Congresso (AMORIM NETO, 2000). Já FHC teve taxas bastante altas e coalizões mais homogêneas, enquanto nos governos de Lula e Dilma as taxas ficaram pouco acima da média, com maior grau de dispersão ideológica das coalizões (SANTOS; VIEIRA, 2013).

Outro instrumento relevante para a estratégia presidencial é a utilização dos poderes legislativos. Um presidente tem a sua disposição duas estratégias básicas na seara legislativa: a estratégia estatutária, onde ele persegue seus objetivos pelo processo legislativo ordinário; e a estratégia de usar as prerrogativas executivas, no caso brasileiro as medidas provisórias (AMORIM NETO, 2006). A edição excessiva de medidas provisórias pode ser a escolha tanto de um presidente minoritário que pretende governar passando por cima do Congresso, quanto de um presidente majoritário que utiliza esse instrumento para coordenar de maneira mais eficaz as preferências políticas de sua coalizão. Análises do caso brasileiro dão suporte a essas duas visões (PEREIRA *et al.*, 2005), indicando que essa ambiguidade institucional será resolvida para um ou para outro lado com elementos conjunturais, como o gerenciamento da coalizão e o estilo pessoal do presidente.

Enquanto Rennó distingue visões críticas ao presidencialismo de coalizão, Power (2010) coloca todas essas correntes em uma mesma moldura interpretativa, que chama de *síntese do presidencialismo de coalizão*. Apesar das divergências internas, é possível, a nível macro, fazer essa reunião de estudos distintos como faz Power. Afinal, observa-se um avanço dialético de estudos que passam a considerar toda a complexidade do presidencialismo de coalizão, levando em conta diversas instituições – leis eleitorais, organização interna do Congresso, poderes legislativos do presidente, formação do ministério, controle de recursos orçamentários, comportamento parlamentar etc. – e suas interações entre si.

O ponto comum dessa agenda é que, em maior ou menor grau, o presidencialismo de coalizão tem garantido governabilidade no Brasil. Há vários instrumentos institucionais que permitem o funcionamento estável e previsível da relação Executivo-Legislativo. Os governos estáveis de FHC e Lula, navegando pelas águas do presidencialismo de coalizão, desmentem os prognósticos pessimistas, quase apocalípticos, feitos no início do processo de redemocratização. O *impeachment* de Collor aparece justamente como a confirmação desse consenso. O impedimento explica-se pela natureza unilateral do governo de Collor, em clara postura de enfrentamento e desprezo pelo Congresso (AMORIM NETO, 2000), e também pelos escândalos de corrupção de seu governo (POWER, 2010), mas não porque as instituições políticas após a Constituição de 1988 deixaram o país ingovernável.

Todavia, a advertência mais importante de Power (2010) sobre essa agenda do presidencialismo de coalizão no Brasil é que ainda não está definitivamente claro se o “bom” funcionamento do sistema político é fruto de um arranjo institucional ou se é apenas uma circunstância histórica de duas presidências (FHC e Lula). A crise política desencadeada no segundo governo Dilma, que culminou o *impeachment*, pode fornecer novas perspectivas ao debate, reabrindo discussão que se julgava superada.

1.3 Crise política e *impeachment* no governo Dilma

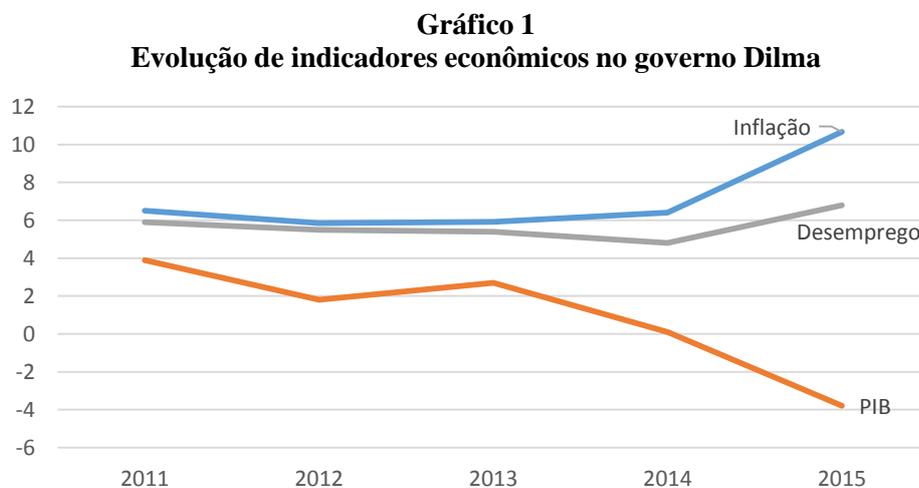
Considera-se que a crise política que levou ao *impeachment* de Dilma em 2016 foi fenômeno complexo, multicausal e contextual. Não foi fruto de apenas uma ou algumas variáveis, mas de um conjunto de fatores que convergiram e interagiram no tempo, unindo tanto elementos institucionais quanto circunstanciais. Pode-se falar, por exemplo, da crise econômica acentuada; da crise e do ajuste fiscal; do desenrolar da Operação Lava-Jato que contaminou a classe política; do fortalecimento das manifestações populares; da frustração de promessas eleitorais; do crescimento da oposição e da polarização partidária a partir de 2014;

e da crise política. Por isso falar de algo como golpe parlamentar minimiza a questão, apesar de ser uma narrativa válida dentro da ideologia panfletária.

Não obstante a confluência de diversas causas para a ocorrência do *impeachment*, pode-se arriscar elencar três elementos preponderantes (GRAMACHO, 2016), que serão apresentados abaixo: i) a piora do cenário econômico; ii) os casos de corrupção, especialmente o desenrolar da Operação Lava-Jato; e iii) a deterioração da base política do governo. Como já mencionado, não se descarta a incidência de outras variáveis. A intenção é fazer uma discussão inicial desses fatores para situar melhor o debate.

Crise econômica

A população é bastante sensível a indicadores econômicos como inflação e desemprego, de modo que o descontentamento com o quadro econômico provavelmente repercutirá na escolha política. Embora em níveis medianos, os indicadores econômicos mantiveram-se estáveis ao longo do primeiro governo Dilma (2011-2014). Foi a partir de 2015 que se observa piora mais acentuada, como se observa no Gráfico 1:



Fonte: IBGE

O indicador da inflação teve por base a variação anual do IPCA calculada pelo IBGE, que em 2015 foi de 10,67%. Já o desemprego, também calculado pelo IBGE, considerou a média anual da taxa de desocupação da população economicamente ativa de várias regiões metropolitanas. Em 2015 esse índice atingiu 6,8%, aumentando 40% em relação ao ano anterior. Por fim, o Produto Interno Bruto (PIB), teve queda expressiva em 2015, caindo quase 4% e indicando cenário recessivo.

A piora repentina dos indicadores, como inflação, desemprego e o PIB, deu à população a percepção de que o governo segurou artificialmente esses índices até as eleições (ABRANCHES, 2016). Além dos indicadores macroeconômicos, a situação fiscal do governo também sofreu uma piora considerável, com a apresentação de déficit nominal das contas públicas em 2015. Aliás, foi a deterioração fiscal a acusação basilar do *impeachment* contra Dilma. O atraso no pagamento de bancos públicos como forma de escamotear a real situação das contas (as “pedaladas fiscais”) e a edição de decretos de crédito suplementar em descompasso com a meta de superávit primário foram os principais argumentos da denúncia que pedia abertura do processo de *impeachment*.

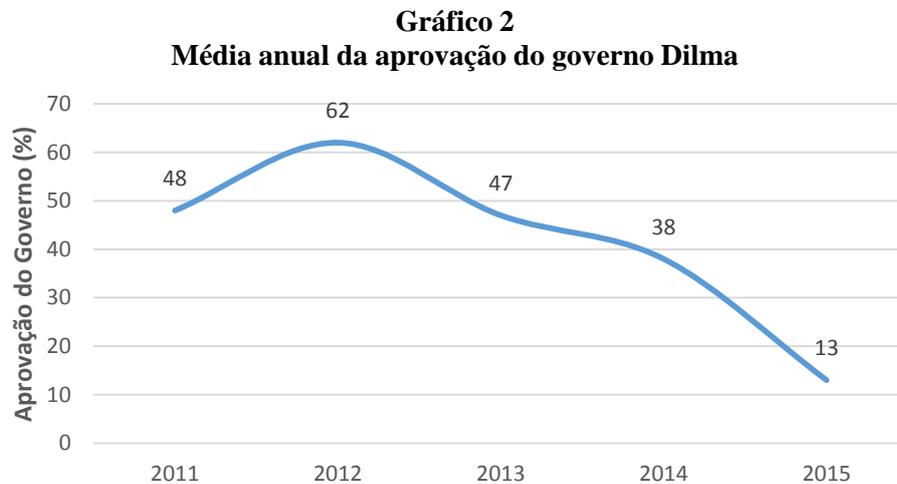
O desarranjo das contas públicas levou o governo a adotar medidas de ajuste fiscal logo no início do novo mandato, em 2015, muitas das quais afetaram direitos trabalhistas, como o corte no abono salarial e no seguro-desemprego efetuados pela MP nº 665. As medidas contrariaram o discurso eleitoral de 2014 e geraram uma frustração de expectativas com o novo governo (ABRANCHES, 2016). O elemento econômico, assim, é peça-chave para entender o descontentamento popular que deu suporte ao processo de *impeachment* aberto em 2015 (MELO, 2016).

Corrupção

O segundo elemento envolve os casos de corrupção e o desenrolar da Operação Lava-Jato. A partir de uma série de delações premiadas, a investigação conduzida pela Polícia Federal e pela Procuradoria da República mapeou esquema de corrupção envolvendo a Petrobrás. Contratos superfaturados assinados entre a Petrobrás e diversas empreiteiras eram fonte de recursos para irrigar partidos e políticos. O PT foi atingido frontalmente pela operação. Entre os políticos presos do partido encontravam-se: André Vargas (deputado federal e Primeiro Vice-Presidente da Câmara entre 2013-2014); João Vacari Neto (tesoureiro do partido); José Dirceu (ex-deputado e ex-ministro); e Delcídio Amaral (senador e líder do Governo no Senado).

O descontentamento popular, que em junho de 2013 levou milhares de pessoas às ruas do Brasil, em 2015 concentrou-se contra Dilma, Lula e o PT. Manifestações populares foram organizadas em todo o país ao longo do ano, levando milhões de pessoas às ruas. A imagem de corrupção do PT e da dilapidação da Petrobrás dava força ao discurso contra o governo e um clamor pelo *impeachment*. Pela primeira vez a corrupção aparecia como o principal

problema do Brasil². Com a piora no cenário econômico e o aprofundamento da Operação Lava-Jato, prejudicando a imagem do governo, a popularidade de Dilma despencou:



Fonte: Datafolha

Mas crises econômicas e escândalos de corrupção talvez não sejam suficientes para explicar crises políticas e paralisias decisórias. Fernando Henrique Cardoso viveu crise econômica com a desvalorização do real frente ao dólar em 1999, no começo de seu segundo mandato. Apesar de ensejar pedidos de *impeachment*, a crise econômica não afetou de forma brusca o ambiente político. Também Lula, em seu primeiro mandato, passou pelo enorme desgaste do Mensalão, quando foi divulgado um esquema de corrupção que atingiu o núcleo do governo. Nos dois casos, desgastes econômicos ou de corrupção não produziram crises políticas tão graves como a observada em 2015. Para tanto, é imprescindível o desgaste do elemento político, com a desestruturação da base de apoio ao governo.

Crise política

O terceiro elemento que compõe o complexo fenômeno do *impeachment* de Dilma é a crise política. Entender como se deu o esfacelamento da coalizão governista talvez seja o ponto de maior interesse aos cientistas políticos, e a presente pesquisa enfatiza esse elemento. O perfil de Dilma é uma das pistas para entender a crise política do presidencialismo brasileiro. Dilma Rousseff nunca havia assumido cargo eletivo antes da Presidência da República, embora sempre estivesse ligada à política partidária. Foi Secretária de Estado no Rio Grande do Sul por seis anos.

² Conforme pesquisa Datafolha de 26 de novembro de 2015. As informações citadas sobre as pesquisas Datafolha podem foram obtidas no seguinte site: <http://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/avaliacaodegoverno/presidente/dilma/indice-1.shtml>. Acesso em: 20 jan. 2016.

Quando Lula assumiu a presidência em 2003, Dilma foi nomeada para o Ministério de Minas e Energia, e de lá chegou à chefia da Casa Civil em 2005. Foi nessa condição de gestora técnica que ela concorreu em 2010, sob o beneplácito de Lula e do PT.

O presidencialismo possui aberturas para que *outsiders* da política, como Collor e Dilma, vençam as eleições e tenham a tentação de governar à revelia do Congresso (SHUGART; CAREY, 2009). Não obstante possuir ampla maioria de apoio no parlamento, a inaptidão e indisposição de Dilma para manter um diálogo institucional contínuo com o Congresso foram fatores que criaram um afastamento entre os dois poderes, o que contribuiu para o desgaste da base e perda de maioria (MELO, 2015; GRAMACHO, 2016).

Mas há que se ressaltar que há algo notadamente diferente do *impeachment* de Collor em 1992. Naquela ocasião, tinha-se um presidente minoritário, que desde o início travou relação de atrito com o Congresso. Dilma, ao contrário, foi eleita com uma coalizão majoritária, inclusive com maioria para aprovar emendas à Constituição. Após a abertura do processo de *impeachment* em dezembro de 2015, a aprovação da admissibilidade na Câmara em abril de 2016 e o julgamento final no Senado em agosto do mesmo ano demonstraram de forma cabal a deterioração política de um governo ora majoritário, já que em ambos os casos Dilma foi derrotada por mais de dois terços dos parlamentares.

A pergunta que fica é o que causou esse desgaste político. Obviamente, o diagnóstico sobre o presidencialismo brasileiro é fundamental para a resposta. Pereira (2015) distingue três interpretações sobre a crise política.

A primeira interpretação sobre a crise não vê problemas com o arcabouço político do Brasil, e por isso pode ser comparada à visão funcional e otimista do presidencialismo de coalizão. Não houve descontinuidade entre FHC, Lula ou Dilma. O que existiu foi uma convergência de fatores exógenos, como a crise econômica e a eleição do “explosivo” Eduardo Cunha para a presidência da Câmara, o que abalou a coalizão governista e levou à abertura do processo de *impeachment* (LIMONGI, 2015).

A segunda interpretação, próxima à corrente disfuncional, enxerga a crise como resultado natural do modelo institucional brasileiro. A necessidade de compor coalizões amplas para viabilizar o governo, ao custo de patronagem e fisiologismo, tornou-se insustentável diante do amplo grau de fragmentação do sistema partidário. A crise e a paralisia decisória aconteceriam cedo ou tarde, dado o desenho das instituições do presidencialismo de coalizão que apontam para esse resultado. Seriam, assim, ciclos recorrentes do sistema político, onde se observa o enfraquecimento do poder aglutinador do presidente e a desestabilização da coalizão governista (ABRANCHES, 2014).

A terceira interpretação da crise política de 2015, segundo Pereira (2015), aproxima-se da visão contingencial do presidencialismo de coalizão, dando especial valor à gestão pessoal da coalizão. Nesse sentido, tem-se uma “crise de governo”, não necessariamente das instituições. A forma de governar dos presidentes petistas, formando coalizões heterogêneas e extensas e sem o compartilhamento de poder com os aliados (ver Tabela 4) teria levado à grave crise política (PEREIRA, 2015; BERTHOLINI; PEREIRA, 2015; MELO, 2016).

Em todas as três interpretações há um elemento-chave para a análise: a coalizão. O desafio do presidente é manter unida e coesa uma coalizão majoritária para governar. Sabe-se que o presidente tem à sua disposição uma série de instrumentos para gerenciar a coalizão e garantir sua unidade. Esses instrumentos são suficientes para garantir a estabilidade do governo? A estrutura institucional garante a sobrevivência do presidencialismo de coalizão? As três visões diferem nas respostas a essas indagações.

De toda forma, a crise oferece pretextos e material de análise para investigar mais a fundo os instrumentos de gerência da coalizão.

É consenso entre os analistas que a medida provisória é uma ferramenta imprescindível da governabilidade no Brasil, e por isso tem papel fundamental na estratégia presidencial. Se a crise política e o *impeachment* reabrem discussões e exigem reavaliações das instituições políticas, investigar a influência das medidas provisórias na relação Executivo-Legislativo no governo Dilma parece ser um bom começo.

CAPÍTULO II – MEDIDAS PROVISÓRIAS

“As pautas serão trancadas nas sessões ordinárias, nada impedindo que, em sessões extraordinárias, votemos emendas à Constituição, lei complementar, decreto legislativo e resolução. (...) Reconheço a ousadia dessa colocação, mas eu acho que o Brasil e o Legislativo estão precisando dessa ousadia”

(Deputado Michel Temer, PMDB/SP, 18/03/2009)³

“Eu quero dizer aos Srs. Senadores e ao País que, a partir de hoje, qualquer medida provisória que venha com menos de sete dias da Câmara dos Deputados não será pautada no Senado Federal. Essa anomalia institucional não vai continuar, não pode continuar”

(Senador Renan Calheiros, PMDB/AL, 17/05/2013)⁴

“Esse rito que mudou, por decisão do Supremo Tribunal Federal, inviabilizou a tramitação das medidas provisórias. Essa é que é a realidade”

(Deputado Eduardo Cunha, PMDB/RJ, 05/09/2013)⁵

2.1 Origem e reformas das medidas provisórias

As três citações acima têm vários pontos em comum. Além de todos os parlamentares serem do PMDB e já terem presidido as Casas Legislativas, foram atores cruciais no desenrolar da crise política que culminou com a abertura do processo de *impeachment* contra Dilma em 2015. Michel Temer, Renan Calheiros e Eduardo Cunha tiveram papéis importantes na crise. Mas suas falas, anteriores a qualquer discussão sobre *impeachment*, revelam preocupação com outro tema igualmente relevante – as *medidas provisórias*.

Temer, como presidente da Câmara em 2009, adotou interpretação diferente sobre o trancamento de pauta por medida provisória, reclamando poder de agenda ao Legislativo. Quatro anos depois, em 2013, o senador Renan Calheiros reforçou o papel do Senado ao determinar prazo mínimo para receber as medidas provisórias da Câmara. Já Eduardo Cunha, líder do PMDB em 2013, acusou o novo rito de tramitação das medidas provisórias, inaugurado a partir de decisão do STF no ano anterior, de inviabilizar o trâmite dessas matérias.

³ Diário da Câmara dos Deputados de 18/03/2009, p. 8416.

⁴ Diário do Senado Federal de 17/05/2013, p. 26812.

⁵ Diário da Câmara dos Deputados de 05/09/2013, p. 38183.

Legislativo contra Executivo, Senado contra Câmara, ambas as Casas contra o Judiciário: são conflitos institucionais possíveis quando o assunto é medida provisória. Considerar que um instituto tão controverso tenha tido influência na crise política do governo Dilma não é, assim, absurdo.

No Brasil, as medidas provisórias têm sido usadas à exaustão pelos presidentes, sob a justificativa de garantir a governabilidade. Aliás, o instituto nasceu na Assembleia Constituinte justamente com esse escopo. Havia entre os constituintes um consenso de que o Executivo deveria ser forte e ágil para dar vazão a inúmeros anseios sociais que se verbalizavam no processo democrático. Todavia, repudiava-se a ideia de um Executivo autoritário e centralizador, marca do período militar, que legislava por meio de decretos-lei⁶.

Por um lado, a Assembleia Constituinte pretendia recuperar o papel de protagonismo do Legislativo e recuperar a força das instituições democráticas, no que o Congresso se firmava como o órgão por excelência da representação popular. Por outro lado, havia uma visão negativa sobre o Legislativo, como se esse pudesse criar entraves burocráticos às ações do Executivo (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1997). Desenvolveu-se, então, a ideia de conferir ao Executivo um instrumento legislativo de cautela, ou seja, dotar o presidente do poder de editar decretos com força de lei, ainda que temporários. A morosidade do Legislativo em aprovar leis; a fragmentação dos partidos; a dificuldade na formação de maiorias estáveis; e a necessidade de o Executivo dispor de mecanismos de urgência no contexto brasileiro foram elementos que justificaram essa escolha institucional (POWER, 1998).

Em termos legislativos, a conjugação desses ideais passou a orbitar na procura por um sucedâneo ao decreto-lei, mas em formato mais democrático, sem a possibilidade de aprovação tácita por decurso de prazo. O instrumento apresentado pelos constituintes foi o da medida provisória, que é cópia quase exata do *decreto-legge* italiano⁷. O efeito do decurso de prazo foi invertido, resultando em rejeição tácita, e permitiu-se que o Congresso legislasse retroativamente em relação aos efeitos já produzidos pela MP, o que dava garantia aos legisladores de que não se tratava de um instrumento autoritário como o decreto-lei, mas de medida necessária no contexto político brasileiro.

⁶ Espécie normativa editada pelo Presidente para a regulamentação de finanças públicas, segurança nacional e matéria tributária. Tinha validade imediata e prazo de sessenta dias, não podendo ser emendada pelo Congresso. O decurso de prazo importava em aprovação tácita, e a os efeitos de uma eventual rejeição seriam prospectivos.

⁷ É o seguinte o art. 77 da Constituição Italiana de 1947, em tradução de Clèmerson Merlin Clève (2010, p. 39-40): “Quando, em casos extraordinários de necessidade e urgência, o Governo adota, sob a sua responsabilidade, provimentos provisórios com força de lei, deve no mesmo dia apresentá-los para a conversão às Câmaras que, mesmo em recesso, são imediatamente convocadas e reúnem-se dentro de cinco dias. Os decretos perdem eficácia desde o início, se não forem convertidos em lei dentro de sessenta dias de sua publicação. As Câmaras podem, todavia, regular com lei as relações jurídicas formadas sobre a base dos decretos-leis não convertidos.”

A governabilidade pretendida pelos constituintes considerava a medida provisória em um contexto parlamentarista. A Assembleia Constituinte funcionou durante vinte meses. Durante catorze meses de trabalho, o sistema de governo com que se trabalhava nos rascunhos era o parlamentarismo, e foi nesse contexto que nasceu a medida provisória (POWER, 1998). O texto preliminar previa que o presidente da república poderia, quando solicitado pelo primeiro-ministro, adotar medidas provisórias, com força de lei.

O artigo que previa o instituto da medida provisória foi aprovado no plenário da Assembleia Nacional Constituinte em 18 de março de 1988. Foi apenas quatro dias depois, em 22 de março de 1988, que foi votada uma emenda que alterava o regime parlamentarista pelo presidencialismo. A emenda foi aprovada; mesmo assim, remanesceu o artigo que instituía a medida provisória, promovendo-se ajustes de redação para adequar o instituto ao novo regime de governo (POWER, 1998).

Embora não seja verdade afirmar a total inadequação do instituto ao presidencialismo brasileiro, a adoção da MP em um sistema parlamentarista, como na Itália, conta com a presunção de apoio da maioria parlamentar (AMARAL JÚNIOR, 2004). Ademais, a legislação executiva tende a ser feita com maior cautela, porquanto sua rejeição pode implicar na desconfiança política do governo, e, portanto, em sua queda (NICOLAU, 2009).

A Constituição promulgada em 1988 estabelecia, em seu art. 62, que, em casos de relevância e urgência, o Presidente da República poderia editar medidas provisórias com força de lei, que teriam validade de trinta dias. O instrumento deveria ser submetido de imediato ao Congresso. Decorrido o período sem manifestação congressual, a MP perderia a validade desde a origem, devendo o Congresso disciplinar as relações jurídicas dela decorrentes.

A medida provisória ingressou no universo político com pressupostos de edição – relevância e urgência – abertos, sujeitos à discricionariedade política do presidente. Além disso, não havia limites materiais às medidas provisórias no texto constitucional, e por isso se considerava ter havido retrocesso em relação ao antigo decreto-lei, uma vez que esse último só poderia regulamentar determinadas matérias (NICOLAU, 2009).

Power (1998) analisa como foi a adaptação das medidas provisórias à nova democracia brasileira, mostrando como o uso pelos presidentes foi progressivamente moldando o novo instituto. A nova Constituição começou a vigor no último terço do mandato de José Sarney, sendo que em dois terços de sua presidência ele governou sob a estrutura da Constituição de 1967. Esse fato é relevante, pois a transição entre dois regimes institucionais foi feita por um mesmo presidente dentro de um mesmo mandato. A substituição do decreto-

lei pela medida provisória não alterou a prática já sedimentada por Sarney de governar mediante decretos.

Quando assumiu a presidência, Sarney prometera não fazer uso dos decretos-lei, em linha com o espírito democrático da época. Contudo, discretamente editou dez decretos-lei de pouca relevância. Em fevereiro de 1986, lançou o Plano Cruzado por meio de um decreto-lei. O plano reduziu a inflação e impulsionou a popularidade do presidente, o que fez aumentar sua margem para a edição de decretos. Quando a inflação voltou a crescer, no entanto, Sarney se tornou um presidente impopular e minoritário no Congresso. Seu governo tornou-se dependente dos decretos-lei, os quais aumentaram e se tornaram praxe (POWER, 1998).

Com a nova Constituição e a substituição dos decretos-lei pelas medidas provisórias, Sarney não mudou seu comportamento, e continuou editando MPs de forma contínua. Em janeiro de 1989, nove medidas provisórias foram editadas por Sarney, algumas das quais compunham o chamado Plano Verão⁸. Diante do prazo exíguo, entretanto, o Congresso não se manifestou sobre a MP nº 29, que acabou perdendo eficácia⁹. Sarney editou outra MP com o mesmo teor, inaugurando a prática das reedições de medidas provisórias (POWER, 1998).

Diante da controvérsia, o presidente do Senado, Senador Nelson Carneiro, constituiu comissão mista especial destinada a emitir parecer sobre a possibilidade de reedição. O parecer publicado em 1º de março de 1989 aceitou a reedição porquanto a inação do Congresso não significava necessariamente rejeição tácita¹⁰.

Além da possibilidade de reedição, no Congresso pairavam outras dúvidas sobre o processo de conversão em lei da medida provisória. A Resolução do Congresso nº 1/1989-CN foi a norma que regulamentou a tramitação do novo instituto. Entre outros pontos, a resolução permitiu a apresentação de emendas, estabeleceu a análise prévia por comissão mista, e a apreciação das MPs em sessão conjunta.

Fernando Collor aproveitou o estilo de governança iniciado por Sarney de edição contínua de medidas provisórias e, em seu primeiro dia na presidência, editou nada menos que 22 medidas provisórias, lançando o Plano Collor¹¹. No início do mandato, Collor tinha popularidade e a legitimidade do voto, e, portanto, maior espaço para fazer uso de suas prerrogativas. Além disso, no final de 1990 haveria eleições para os governos estaduais e o Congresso Nacional, de forma que a iniciativa legislativa do presidente foi bem recebida nesse ano de esvaziamento das atividades parlamentares em virtude das campanhas. De março

⁸ Plano de estabilização monetária que, entre outras medidas, introduziu como moeda oficial o Cruzado Novo.

⁹ A MP nº 29 tratava da organização dos ministérios, e foi reeditada pela MP nº 39.

¹⁰ Parecer nº 1/1989-CN, Diário do Congresso Nacional de 01/03/1989, p. 574.

¹¹ Outro plano de estabilização monetária, que ficou mais conhecido por promover o sequestro da poupança.

de 1990 até janeiro de 1991, a média de edição de medidas provisórias foi de catorze por mês (POWER, 1998).

Collor, porém, avançou bem mais do que Sarney no tocante à edição de medidas provisórias. Primeiramente, suas medidas provisórias foram bem mais polêmicas, incluindo o sequestro da poupança e a criação de novos tipos penais. Em segundo lugar, ao tomar ciência que o Congresso não conseguiria aprovar as MPs do plano econômico em trinta dias, Power (1998) afirma que Collor deu instruções expressas para que toda medida provisória não convertida em lei pelo parlamento fosse automaticamente reeditada.

Esse início profícuo do governo Collor em termos de edição de medidas provisórias serviu para consolidar juridicamente o instituto, uma vez que o Supremo Tribunal Federal foi acionado diversas vezes. Em 1990 o STF julgou a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 293-DF, que contestava a Medida Provisória nº 190. O parecer do relator, ministro Celso de Mello, vedava a reedição de medidas provisórias expressamente rejeitadas pelo Congresso, mas autorizava o expediente da reedição em caso de perda de vigência por decurso de prazo.

Se não havia aprovação tácita após o decurso de prazo da medida provisória, os entendimentos do Congresso e do STF indicavam que também não havia rejeição tácita. Para derrubar uma medida provisória, era preciso que o Congresso expressamente manifestasse a sua vontade. Se isso não ocorresse, o Executivo poderia reeditar continuamente uma MP.

O STF também declarou que medida provisória não poderia tratar sobre matéria penal. Além da reação judicial ao excesso legiferante de Collor, os próprios parlamentares começaram a se mobilizar para aprovar limitações às medidas provisórias. Projeto de lei com texto similar ao que viria a ser a Emenda Constitucional nº 32/2001 foi aprovado na Câmara, mas não avançou no Senado. De toda forma, Collor reduziu a edição de MPs a partir de 1991, em clara mudança de rumo de sua estratégia legislativa (POWER, 1998).

Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso continuaram com a prática de governar mediante o uso contínuo de medidas provisórias. Figueiredo e Limongi (1997) notam que, a partir de 1993 e do Plano Real, houve uma mudança de comportamento do Congresso. Se os parlamentares apresentaram respostas satisfatórias às medidas provisórias editadas por Sarney e Collor, deliberando grande volume de medidas em prazo razoável, de 1993 em diante o Congresso deixa de apreciar as MPs, fazendo com que as reedições se tornassem mais frequentes.

A dinâmica política criada a partir dessa configuração foi o esvaziamento das sessões conjuntas convocadas para apreciar as medidas provisórias. Ao Executivo, bastava que sua maioria de apoio negasse quórum nas sessões; perdendo vigência a medida provisória, o

governo reeditava novamente a norma, e assim legislava sem correr o risco de ver uma medida provisória ser rejeitada no parlamento. A inação congressual, portanto, passou a ser a regra (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1997).

A prática disseminada de reeditar medidas provisórias não necessariamente reproduzia o texto da MP original. Na maioria dos casos, eram incorporados dispositivos novos, muitos dos quais sem qualquer relação com o tema da medida provisória. Obviamente, essa sistemática criava grande insegurança jurídica. O clamor pela reforma do instituto desembocou na Emenda Constitucional nº 32/2001. O modelo inicial das medidas provisórias vigorou por mais de doze anos, gerando 619 medidas provisórias originais, reeditadas por outras 5.491 medidas (CAVALCANTI, 2008, p. 27).

2.2 Mudanças institucionais: EC nº 32/2001, decisão de Temer e ADI nº 4.029

A falta de limites materiais das medidas provisórias, a inação do Congresso e as constantes reedições apontavam para uma necessidade de reformular o instituto das MPs, mas atingir o consenso para a aprovação de alguma reforma envolvia uma engenharia política complexa, o que só foi possível em 2001, com a Emenda Constitucional (EC) nº 32.

Segundo Machiavelli (2009), o jogo político travado em três arenas distintas – parlamentar, partidária e judicial – possibilitou a aprovação da medida. Na arena parlamentar, assistiu-se a idas e vindas de diversas propostas de emendas à Constituição (PECs) e projetos de lei. Vendo avançar o texto que limitava seu poder, o presidente FHC interveio para colocar “de carona” na discussão das PECs a possibilidade do decreto-autônomo¹² para empreender reformas administrativas e assim conseguir maior margem para negociar o texto das MPs.

Na arena partidária, viu-se uma guerra entre os principais partidos da base de apoio ao governo FHC – PSDB, PMDB e PFL. A perda do comando das Casas legislativas pelo PFL levou o partido a liberar o “fogo amigo” e ameaçar votar uma “pauta bomba”, que incluía a PEC das medidas provisórias. A fraqueza da base abriu espaço para que a oposição conseguisse avanços no texto da PEC. Contudo, como os partidos não sabiam que papéis desempenhariam no governo seguinte, os dois lados estavam dispostos a ceder, de forma que o texto final da emenda não foi tão radical. Quanto à arena judicial, o STF, que até então tinha atuação tímida no controle constitucional das medidas provisórias, passou a ser um *veto player* devido à mudança de jurisprudência a ao maior protagonismo da OAB. Passou a ser

¹² Decreto executivo que não depende de aprovação do Congresso, e pode dispor sobre organização e funcionamento da Administração Federal quando não implicar aumento de despesa ou extinção ou criação de órgãos públicos; e também sobre extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos (Const., art. 84, VI).

mais vantajoso para o presidente negociar com sua base no Congresso um texto de consenso do que se arriscar nas decisões judiciais (MACHIAVELLI, 2009, p. 94).

Em 12 de setembro de 2001 foi promulgada a Emenda Constitucional nº 32. A emenda alterou profundamente o artigo 62 da Constituição, trazendo as seguintes inovações: aumento do prazo de vigência de trinta para sessenta dias, prorrogável uma única vez por igual período; vedação expressa à reedição; limitações materiais; apreciação prévia por comissão mista; apreciação em casas separadas; juízo prévio de admissibilidade dos pressupostos de relevância e urgência; e, por fim, o trancamento de pauta.

O fim das reedições e a demarcação dos limites materiais foram avanços importantes, acabando em parte com a insegurança jurídica. No entanto, a figura do trancamento de pauta acabou por militar contra o próprio parlamento. A sistemática instituída pela Constituição é de que, transcorridos 45 dias, a medida provisória passe a sobrestar todas as demais deliberações legislativas da Casa em que estiver tramitando. O objetivo óbvio era acabar com a inação do Congresso que acontecia até então, forçando a uma decisão política tempestiva.

Ao contrário do esperado, após a aprovação da EC nº 32/2001 o número de medidas provisórias editadas surpreendentemente aumentou. A figura do trancamento de pauta não constrangeu os presidentes na edição de MPs; pelo contrário, foi um incentivo institucional ao presidente para controlar a agenda do Congresso (PEREIRA *et al.*, 2008). A possibilidade de interferir na pauta do parlamento sem ter de negociar com os líderes, e a previsibilidade de que a matéria seria votada em no máximo 120 dias, incentivaram o uso das MPs pelo Executivo, a despeito da inconveniência do trancamento de pauta (MACHIAVELLI, 2009).

O novo modelo das medidas provisórias permite ao governo não apenas inovar o ordenamento jurídico de imediato, mas também o controle da pauta do Congresso Nacional, poder nada desprezível no âmbito do presidencialismo de coalizão.

A EC nº 32/2001 implicou em prevalência da Câmara dos Deputados no processo legislativo. A Câmara tem a prerrogativa de Casa iniciadora e vantagem na aprovação das emendas, pois dá a palavra final em relação às alterações porventura aprovadas pelo Senado. Ademais, até 2012, a Câmara tinha vantagem no prazo de trancamento, já que recebia primeiro a medida provisória e podia trabalhar por algum tempo sem que a pauta estivesse trancada, o que não ocorria com o Senado (NICOLAU, 2009).

A nova sistemática introduzida pela EC nº 32/2001 em relação à edição de medidas provisórias começou a valer no final do segundo governo FHC. Apesar de não mais poder reeditar medidas provisórias, os presidentes continuaram a fazer delas instrumentos indispensáveis de governo. Desde a aprovação da EC nº 32/2001, nenhuma outra alteração

constitucional foi empreendida. Contudo, duas outras reformas foram operadas não por alteração de texto da Constituição, mas por interpretações, e tiveram impacto no rito das MPS: a primeira foi realizada pelo presidente da Câmara em 2009, e a segunda pelo STF em 2012.

Em março de 2009, o presidente da Câmara, deputado Michel Temer, proferiu a decisão mencionada no início do capítulo, interpretando o que seria o trancamento de pauta previsto pela Constituição.

Diz o texto constitucional, em seu art. 62, § 6º, que, vencido o prazo de 45 dias, se a medida provisória ainda não tiver sido votada, ficam sobrestadas todas as demais deliberações legislativas da Casa Legislativa em que estiver tramitando. Segundo Temer, essas “demais deliberações” seriam apenas aquelas passíveis de regulamentação por medida provisória, ficando excluídos do trancamento de pauta, portanto, propostas de emenda à constituição, leis complementares, decretos legislativos, resoluções, e ainda leis ordinárias vedadas à regulamentação de medida provisória, como direito penal, por exemplo. A interpretação do presidente da Câmara foi chancelada pelo STF no Mandado de Segurança nº 27.931-1. A reforma interpretativa representou um alívio ao parlamento, que, apesar de estar com a pauta sistematicamente trancada por medidas provisórias, poderia mesmo assim apreciar outras matérias (RENNÓ, 2010).

A outra reforma, operada pelo STF, tocou no tema das comissões mistas. Com a aprovação da Emenda nº 32/2001, foi preciso atualizar a Resolução nº 1/1989-CN, que era o documento que regulamentava a tramitação das medidas provisórias no Congresso. Essa adequação foi feita com a Resolução nº 1/2002-CN. Estabelecia a norma que a comissão mista destinada a examinar a medida provisória teria o prazo de quatorze dias para a aprovação do parecer. Decorrido o prazo, a medida provisória seria automaticamente enviada à Câmara dos Deputados, onde um deputado era designado relator em substituição à comissão mista. O mesmo procedimento ocorria no Senado.

Devido ao prazo exíguo de análise, quatorze dias, de 2001 a 2012 nenhuma comissão mista conseguiu cumprir seu dever de aprovar parecer sobre a medida provisória, fazendo com que a tramitação dessas matérias se concentrasse nos plenários das duas Casas. Apenas três comissões conseguiram se reunir¹³, mesmo assim, nenhuma delas aprovou parecer no tempo previsto.

¹³ Comissão da MP nº 182, que tratava do salário mínimo para o ano de 2004; da MP nº 207, que dava *status* ministerial a cargos do Executivo; e da MP nº 232, que reajustava a tabela do Imposto de Renda.

A partir do 15º dia de vigência, a medida provisória deixava a comissão mista para ficar a maior parte dos seus 120 dias no plenário da Câmara dos Deputados, e o restante que faltava no plenário do Senado. O esvaziamento das comissões mistas e a votação diretamente em plenário fez surgir um verdadeiro “império do relator”, já que o relator de plenário detinha amplo domínio sobre o texto a ser votado. A negociação do texto deixava de ocorrer no parlamento, às claras, para ser feita nos gabinetes ministeriais, entre o relator, os líderes partidários e a burocracia do governo (CLÈVE, 2010; AMARAL JÚNIOR, 2004; FIGUEIREDO; LIMONGI, 1997).

Em março de 2012, o STF, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4.029¹⁴, declarou inconstitucional¹⁵ essa sistemática de tramitação que dispensa o parecer da comissão mista. A razão pela qual a Suprema Corte veio regulamentar um procedimento legislativo é porque esse procedimento tem valor constitucional, eis que a análise por comissão mista está prevista no § 9º do art. 60 da Constituição Federal.

Diante disso, o STF julgou a inconstitucionalidade do caput do art. 5º e dos §§ 1º e 2º do art. 6º da Resolução nº 1, de 2002-CN, os quais previam a dispensa de parecer da comissão mista vencido o prazo de catorze dias. A decisão judicial determinou, portanto, que todas as medidas provisórias deveriam ser instruídas por comissão mista de deputados e senadores antes de serem apreciadas pelos plenários da Câmara e do Senado. Acolhendo pedido da Advocacia-Geral da União (AGU), o Supremo modulou os efeitos da decisão: devido à insegurança jurídica que seria causada pela súbita inconstitucionalidade de uma infinidade de MPs já convertidas em lei, o STF determinou que a decisão teria efeitos prospectivos.

Subitamente, o Congresso viu-se com a obrigação de constituir uma comissão para cada medida provisória editada pela Presidência da República, excetuando-se as medidas referentes a créditos extraordinários, que são analisadas pela Comissão Mista Permanente de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO).

Essa reforma judicial do instituto das medidas provisórias representou aumento considerável dos custos de aprovação para o governo. O Capítulo IV irá analisar de maneira mais detalhada essa alteração, perquirindo se a mudança institucional teve influência na piora da relação Executivo-Legislativo no governo Dilma.

¹⁴ Referida ação judicial foi movida pela Associação Nacional dos Servidores do Ibama contra a Lei nº 11.516/2007 (proveniente da MP 366/2007), que criou a autarquia federal Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio. Entre outros argumentos, alegou-se a inconstitucionalidade do processo legislativo de conversão em lei da MP, que não observou a prolação de parecer prévio por comissão mista antes da apreciação pelos plenários das Casas legislativas.

¹⁵ ADI nº 4029, Relator: Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, julgado em 08/03/2012, Acórdão Eletrônico DJe-125 Divulgação: 26 jun. 2012; Publicação 27 jun. 2012.

2.3 Caixa de ferramentas, delegação e ação unilateral

O poder de inovar o ordenamento jurídico de imediato e o poder de interferir na agenda do Congresso conferem à medida provisória valor especial no quadro partidário fragmentado do Brasil, dando ao presidente prerrogativa útil na aprovação de sua agenda legislativa. O uso disseminado e corriqueiro das medidas provisórias desde 1988 indica que ela é um instrumento fundamental do presidencialismo de coalizão.

Uma vez que altera imediatamente o *status quo*, a medida provisória confere ao presidente vantagem estratégica na barganha de seu programa de governo. Isso porque o Congresso não delibera entre a manutenção do *status quo* e uma situação em que a medida seria aprovada. Como a medida provisória já entra em vigor no ato de sua edição, a escolha que cabe ao Congresso é entre o *status quo* alterado por ela e uma situação em que a medida provisória é rejeitada após ter vigorado por certo tempo (LIMONGI; FIGUEIREDO, 1998).

Essa característica pode forçar os parlamentares a cooperarem com a agenda do governo, já que altera a estrutura de escolhas disponíveis aos parlamentares antes mesmo do jogo político começar (MACHIAVELI, 2009). As políticas são discutidas *a posteriori*, avaliando o seu efeito prático no mundo real. O Plano Collor, por exemplo, foi aprovado muito por causa disso. Embora muitos parlamentares fossem contra as medidas adotadas, a maioria sabia que a rejeição das MPs poderia gerar uma crise de todo o sistema bancário, com uma corrida desenfreada para a retirada de ativos dos bancos (POWER, 1998).

Por essa natureza especial, a medida provisória é um eficaz instrumento de governabilidade, que compõe um conjunto maior das prerrogativas do presidente. Segundo Shugart e Carey (2009), o poder constitucional do Executivo pode ser medido através de cinco dimensões: poder de vetar a legislação aprovada; poder de apor veto parcial, escolhendo a amplitude da legislação aprovada; procedimento necessário para a derrubada do veto presidencial; poder de iniciativa legislativa; e poder de decreto. Evidentemente, a medida provisória é uma expressão do poder de decreto.

De acordo com essas dimensões, o Executivo brasileiro é um dos mais poderosos do mundo (MAINWARING; SHUGART, 1993; SHUGART; CAREY, 2009). Aliás, segundo a literatura do presidencialismo de coalizão, é justamente a existência desses poderes presidenciais que possibilita a formação de maiorias legislativas num ambiente de alta fragmentação partidária.

Raile, Pereira e Power (2011) investigam esse *toolbox* do Executivo, isto é, a caixa de ferramentas disponível para agregar uma coalizão parlamentar e conseguir governar. Segundo

os autores, a distribuição de cargos no ministério e a liberação de recursos orçamentários são as principais ferramentas para governar em um presidencialismo multipartidário.

A formação de um gabinete que reparta o poder entre os partidos da base assegura a macrounidade da coalizão. Ainda assim, dada a indisciplina dos partidos, é necessário distribuir recursos orçamentários e fazer barganhas *ad hoc* para assegurar a vitória a cada votação. Os mesmos autores notam que, no Brasil, a estratégia dos presidentes pós-1988 não foi a mesma, observando-se variações nessa combinação das ferramentas. A conclusão é que o presidente deve ter habilidade para manejar seus recursos e escolher a melhor estratégia, dentro de sua caixa de ferramentas, de forma a manter a unidade da coalizão.

Pode-se expandir esse argumento agregando as medidas provisórias nesse *toolbox* do Executivo. Com efeito, Amorim Neto (2006) relaciona a estratégia presidencial na formação do gabinete com a tática legislativa do presidente. Com relação ao gabinete, o presidente pode nomear como ministros técnicos ou políticos. A depender do índice de coalescência¹⁶ e da proporção de políticos e técnicos no gabinete, pode-se ter ideia da estratégia presidencial, se as nomeações buscam garantir o apoio de uma maioria no parlamento ou não. Já com relação ao campo legislativo, o presidente pode escolher entre uma estratégia estatutária, onde trabalha dentro do processo legislativo ordinário, e entre a estratégia unilateral, onde faz uso de seus poderes constitucionais, como o poder de decreto. Amorim Neto (2006) afirma que se os presidentes têm prerrogativas constitucionais extensas, há tentação a fazer uso da estratégia unilateral, nomeando gabinetes técnicos e com baixa coalescência.

No que se refere à estratégia presidencial subjacente aos decretos executivos com poder de lei, observa-se divisão na literatura, onde duas visões se contrapõem. A primeira visão, intuitiva, é que presidentes minoritários, cujos gabinetes são formados principalmente por técnicos, adotarão uma estratégia unilateral e governarão mediante o uso contínuo de decretos, já que não dispõem de maioria para aprovar sua agenda pelo processo ordinário.

Essa ideia foi encorpada por diversos trabalhos, e ficou conhecida como *teoria da ação unilateral*. Cox e Morgenstern (2001), por exemplo, argumentam que presidentes fracos usam a estratégia de editar decretos como forma de passar por cima de assembleias recalcitrantes. A lógica é que se eles pudessem, escolheriam agir pela estratégia estatutária, já que a legislação ordinária é mais estável e menos polêmica do que os decretos. Como assentam Shugart e Carey (2009), a literatura é farta em diagnosticar uma abdicação da

¹⁶ Índice que mede a correspondência entre o número de cadeiras de um partido na Câmara e sua participação no ministério (Cf. Amorim Neto, 2000).

função legislativa do parlamento em virtude justamente desse ativismo do Executivo ao agir unilateralmente por decretos.

No contexto brasileiro, a medida provisória muitas vezes é vista como anomalia do sistema presidencialista, que retira poder do parlamento e fortalece um Executivo quase imperial. Aliás, essa é a tônica da visão jurídica sobre a MP. Grande parte dos juristas enxerga como um instrumento que traduz violação ao princípio da separação dos poderes, onde o Executivo usurpa parcela significativa da atividade típica do Legislativo (NICOLAU, 2009).

Inversamente a essa visão, consolidou-se a *teoria da delegação*, que enxerga a delegação do poder legislativo ao presidente não necessariamente como usurpação de funções, mas como decisão estratégica. Uma vez que os decretos também beneficiam os legisladores, haveria interesse por parte do próprio parlamento em delegar parte da função legislativa ao Executivo (SHUGART; CAREY, 2009).

A base da teoria da delegação está no modelo principal-agente, bastante utilizado na economia, o qual mostra relações contratuais onde o principal contrata um agente para realizar um serviço. A premissa é que o principal pretende obter o melhor serviço pagando o menos possível, enquanto o agente objetiva realizar o menor esforço ganhando o máximo que puder. Aplicado ao jogo político entre os Poderes, o modelo principal-agente vê o Congresso como o principal e o Executivo como seu agente. Parte da função legislativa é delegada ao presidente de forma a se obterem ganhos para ambos os lados.

A teoria da delegação teve como principais articuladores Carey e Shugart, que passaram a publicar no início da década de 1990 e incentivaram o nascimento de nova linha de pesquisa no tocante ao poder de decreto. Os autores entendem os pressupostos da teoria da ação unilateral: como o Executivo é um órgão mais centralizado, às vezes em um único partido, e como o Legislativo é o fórum de debates por excelência de todas as correntes políticas da sociedade, é comum a visão de que os decretos executivos constituam usurpação de poder. No entanto, sugerem visão distinta, afirmando que em muitos casos há cooperação do parlamento para a edição dos decretos presidenciais (CAREY; SHUGART, 1998).

Por que motivo os constituintes desenhariam uma constituição com a previsão de decretos presidenciais? Em outras palavras, por que um contrato de delegação seria interessante para o Legislativo? A principal resposta está nos problemas de ação coletiva. Uma vez que o parlamento é um *locus* que reúne multiplicidade de interesses, a tarefa de aprovação de políticas públicas depende de amplo esforço de ação coletiva para formação de maiorias. Segundo Carey e Shugart (1998), quatro fatores podem interferir na facilidade ou

não da formação de maiorias estáveis: disciplina partidária; número de câmaras legislativas; *expertise* dos legisladores; e urgência. Quanto maiores os problemas de ação coletiva, tanto maior será a preferência do Legislativo por conceder poderes ao Executivo mediante decretos.

Power (1998) investiga o processo constituinte no Brasil e se pergunta por que uma assembleia racional daria tantos poderes ao Executivo justamente quando pretendia retomar seu protagonismo. As hipóteses de Carey e Shugart (1998) são aplicáveis: há evidências de que a Assembleia Constituinte delegou poderes ao Executivo por entender que o processo legislativo ordinário no Congresso era lento e custoso.

Essa ideia de delegação foi aplicada ao caso brasileiro também por Figueiredo e Limongi (1997, 1999), em linha com a visão funcional e positiva desses autores acerca do presidencialismo de coalizão no Brasil. Nesse raciocínio, a medida provisória é mais um instrumento de governabilidade que atenua os efeitos descentralizadores do sistema eleitoral e permite a agregação de uma maioria de governo. Analisando os anos de 1988 a 1995, Figueiredo e Limongi (1997) afirmam que, uma vez que a maioria das MPs do período versou sobre planos de estabilização econômica, os parlamentares teriam interesse em delegar funções impopulares ao Executivo e se resguardar da responsabilização de possíveis fracassos. Logo, além de resolver problemas de ação coletiva, a delegação ao Executivo também teria a vantagem de evitar a responsabilização política dos parlamentares por medidas impopulares.

Mas a relação de agência só é vantajosa para o principal na medida em que ele consegue monitorar e ter controle sobre as ações do agente, ainda que parcialmente. As perdas por agenciamento podem ocorrer de algumas formas, entre elas assimetria de informações e risco moral, quando o agente passa a perseguir seus próprios interesses à revelia do principal (EISENHARDT, 1989).

Logo, o parlamento só delega funções legislativas ao Executivo ao mesmo tempo que cria mecanismos para minimizar as perdas por agenciamento. O fato de que, na maioria das vezes, os decretos presidenciais são provisórios e dependem da aprovação do parlamento mostra que a delegação ao Executivo é limitada, porquanto havendo divergência entre presidente e Congresso, esse último será favorecido.

Para evitar as perdas de agenciamento, o Congresso se municia de mecanismos de controle. Amorim Neto e Tafner (2002) afirmam que os parlamentares monitorariam os efeitos políticos das medidas provisórias mediante mecanismos de alarme de incêndio¹⁷, e

¹⁷ “Alarmes de incêndio” são informações emitidas por terceiros com relação às ações do agente, e que servem ao monitoramento do exercício correto da delegação (LUIPIA; MCCUBBINS, 1994).

fariam valer suas preferências quando da reedição das matérias. Haveria assim acordo tácito de delegação de poderes. O Executivo teria incentivos para favorecer a maioria parlamentar na edição das medidas provisórias, permitindo o ajuste de texto pelos partidos, para que a coalizão multipartidária não tenha de recorrer à obstrução ou ao conflito para garantir suas preferências.

Nesse prisma, a medida provisória seria muito mais um instrumento de coordenação da coalizão governamental do que uma imposição legiferante do presidente. A aparente usurpação legislativa do Congresso aparece como uma delegação estratégica de poderes ao presidente. Os poderes do presidente seriam um instrumento de “solução de barganhas horizontais”, mais do que de “controle vertical sobre o Legislativo” (FIGUEIREDO *et al.*, 2012). A previsão da teoria da delegação é que, quanto maior o apoio do presidente no parlamento, mais frequente será a edição de medidas provisórias. A MP seria instrumento não de um presidente fraco, que a utilizaria para passar por cima do parlamento, mas sim uma ferramenta de coordenação de preferências da coalizão governista.

Pereira, Power e Rennó (2005) investigam o período 1988-1998 procurando evidências que ofereçam suporte a alguma dessas teorias. A conclusão mostra que não há base definitiva nem para a teoria da ação unilateral, nem para a teoria da delegação. Os resultados ambíguos demonstram que o contexto e o ambiente político devem ser incorporados no modelo, e que não há uma teoria geral para todos os presidentes. Enquanto o período até 1994 parece se adequar às prescrições da teoria da ação unilateral, a presidência de FHC alberga a teoria da delegação.

A ambiguidade do uso das medidas provisórias também é exposta por Power (1998) quando ele analisa a presidência de Sarney e Collor. Enquanto Sarney parece depender das MPs justamente por ser um presidente fraco e minoritário, Collor usa à exaustão suas prerrogativas de editar MPs, em seu primeiro ano, como expressão de sua força popular. A conclusão de Power (1998) é que a medida provisória constitui tentação tanto para presidentes minoritários quanto para presidentes majoritários. De fato, há delegação estratégica de poderes do parlamento à presidência quando da elaboração da Constituição de 1988. Todavia, como salientam Pereira, Power e Rennó (2005), essa delegação foi feita à Presidência da República, e não aos presidentes considerados individualmente.

Nessa visão contingente, fatores contextuais e, principalmente, a habilidade presidencial em gerenciar sua coalizão aparecem como determinantes para a natureza da relação Executivo-Legislativo. A MP é a principal moeda da governabilidade no universo legislativo, mas é uma moeda de duas faces. Pode ser tanto instrumento de confronto para um

presidente minoritário se impor ao Congresso quanto instrumento de cooperação de forma a coordenar as preferências políticas da coalizão.

Portanto, devem-se incorporar variáveis contextuais aos modelos, e afastar a ideia de teorias que se aplicam a todos os presidentes (PEREIRA *et al.*, 2005). Ademais, deve-se alargar o entendimento sobre as medidas provisórias e seu papel na relação entre presidente e Congresso. Dois pontos merecem maior destaque nesse intento.

O primeiro é a carência na literatura sobre as MPs após a EC nº 32/2001. Antes dessa data, a questão das reedições sucessivas de MPs chamava a atenção dos pesquisadores, e diversos estudos foram produzidos, como o de Figueiredo e Limongi (1997), Power (1998), Amorim Neto e Tafner (2002) e Pereira, Power e Rennó (2005). Com a EC nº 32/2001, houve um primeiro momento de surpresa com o aumento do número de edições de medidas provisórias, abordada nos estudos de Pereira, Power e Rennó (2008) e Machiavelli (2009). Porém, não se encontra uma agenda mais sólida sobre medidas provisórias e a relação entre Executivo e Legislativo, como antes da EC nº 32/2001.

O outro ponto é que a discussão entre teoria da ação unilateral e teoria da delegação deve dar lugar a estudos de caso mais aprofundados sobre a ação de presidentes específicos. Análises de dados no agregado produzem resultados ambíguos e escondem o comportamento estratégico de cada presidente. Para além de discutir se a medida provisória é um instrumento de imposição ou de coordenação, deve-se analisar com maior minúcia a influência da estratégia legislativa de um presidente, especialmente o uso das MPs, na relação com o Congresso e na gerência da coalizão governista. O presente trabalho lança-se sobre esses dois pontos de forma a esboçar respostas a essas lacunas.

2.4 Medidas provisórias no governo Dilma (2011-2015)

Dilma fez amplo uso das medidas provisórias em seu governo. No primeiro mandato (2011-2014), Dilma lançou importantes programas por intermédio de MPs, como o programa de parcelamento de tributos federais – Reintegra (MP nº 540/2011), o programa de concessão de aeroportos (MP nº 551/2011), o Plano Brasil sem Miséria (MP nº 570/2012), o Marco Legal dos Portos (MP nº 595/2012), a desoneração da cesta básica (MP nº 609/2013) e o Programa Mais Médicos (MP nº 621/2013). A partir da reeleição em outubro de 2014 e por todo o segundo mandato, grande parte das MPs girou em torno da temática do ajuste fiscal e da crise econômica, como as mudanças na pensão por morte e auxílio-doença (MP nº

664/2014), mudanças no abono salarial e seguro-desemprego (MP nº 665/2014) e o Programa de Proteção do Emprego (MP nº 680/2015).

Dois fatos notórios relacionados às medidas provisórias marcaram o governo Dilma. O primeiro foi a tramitação da PEC nº 11/2011, de autoria do então Presidente do Senado, senador José Sarney (PMDB-AP). Ainda no começo do primeiro mandato, as críticas com relação ao excesso de MPs se avolumaram e ganharam corpo principalmente no Senado, Casa prejudicada com o rito de tramitação, como anteriormente referido.

Diversos senadores reclamavam do prazo exíguo de análise das MPs aprovadas na Câmara¹⁸. Diante disso, Sarney apresentou projeto para alterar o rito das medidas provisórias, a PEC nº 11/2011. A proposta estabelecia prazo de 55 dias para a análise da Câmara, findos os quais a matéria seria enviada ao Senado. A ideia era colocar Câmara e Senado em pé de igualdade no processo de análise das medidas provisórias. A proposta foi relatada pelo senador Aécio Neves (PSDB-MG), que tentou incluir emenda para mudar a vigência imediata das MPs.

Pela proposta de Aécio, a medida provisória só teria efeitos jurídicos após a aprovação da admissibilidade dos pressupostos de relevância e urgência por uma comissão mista permanente. Essa nova regra mudava totalmente o jogo político.

Foi um grande teste para a articulação política do jovem governo Dilma a alteração da PEC nº 11/2011 nos termos propostos por Aécio Neves. Ciente de que não teria capital político para barrar a proposta, o governo lutou pela aprovação da proposta original de Sarney¹⁹. Aécio acabou recuando com a emenda, e seu parecer foi aprovado na comissão em maio de 2011. A proposta teve tramitação bastante acelerada, sendo aprovada em segundo turno em agosto do mesmo ano. Apesar de não ter sido aprovada a emenda que alterava a regra de vigência imediata, e apesar de a PEC nº 11/2011 não ter tido seguimento na Câmara, o tema da alteração do instituto das MPs perpassou todo o governo Dilma.

O segundo fato que marcou o governo Dilma foi justamente a mudança institucional promovida pela decisão do STF de março de 2012, que determinou a obrigatoriedade de parecer por comissão mista antes da análise das medidas provisórias em plenário. Como mencionado, essa mudança do rito alterou a dinâmica política já estabelecida no tocante à apreciação das medidas provisórias no Congresso. Na prática, Dilma passou a usar um instrumento legislativo diferente de Lula, eis que as medidas provisórias passaram a ter

¹⁸ Líderes reclamam por terem que votar com prazo vencido. *Jornal do Senado*. Brasília, 9 mar. 2011.

¹⁹ SOUZA, Josias. Projetos mais polêmicos avançam à revelia de Dilma. 23 jun. 2011. Disponível em <http://josiasdesouza.folha.blog.uol.com.br/arch2011-06-01_2011-06-30.html>. Acesso em 23 mai. 2016.

delineamento formal distinto do vigente no governo anterior. Por isso essa mudança institucional deve ser mais bem entendida, já que possivelmente teve impactos na relação Executivo-Legislativo.

O uso das MPs por Dilma foi alto, embora tenha sido menor que os dois governos Lula em níveis absolutos. A Tabela 1 mostra a edição e o resultado das medidas provisórias nos dois governos Lula e Dilma. A comparação entre Lula e Dilma justifica-se pois foram os únicos presidentes a lidar com as medidas provisórias nos moldes da EC nº 32/2001 em todo o período de seus governos.

Tabela 1
Relação de MPs por governo

	Lula I	Lula II	Dilma I	Dilma II*
MPs editadas	239	180	145	43
Aprovadas	216	151	108	30
Perda de Vigência	9	16	36	5
Rejeitada	10	7	0	1
Prejudicadas / Revogadas / Não Concluídas**	4	6	1	7
Taxa de edição/mês	4,98	3,75	3,02	3,58
Taxa de aprovação	0,90	0,84	0,73	0,69

* Considerando apenas as MPs editadas em 2015.

** No governo Dilma II, 6 MPs não tiveram sua tramitação concluída até o afastamento de Dilma em 12 de maio de 2016.

Fonte: Presidência da República e Senado Federal

Dilma editou em média três medidas provisórias por mês em seu primeiro mandato, média inferior aos dois mandatos de Lula²⁰, mas ainda elevada. Nota-se gradativa diminuição das taxas de aprovação das MPs ao longo dos governos. Nota-se, também, mudança na natureza das derrotas governamentais. Poucas medidas provisórias perderam vigência por decurso de prazo no governo Lula em comparação com sua sucessora. No primeiro governo Dilma, apesar de nenhuma MP ter sido rejeitada no voto, 36 MPs perderam a validade por decurso de prazo.

Embora Lula tenha editado um total de 239 MPs em seu primeiro governo – quase cinco a cada mês –, o Congresso aprovou mais de 90% delas. O quadro é bastante diferente com Dilma. Apesar de ter editado número bastante inferior de medidas provisórias em relação ao governo Lula I, Dilma I conseguiu aprovar somente 73% delas. Os dois governos contaram

²⁰ Apesar do número menor de MPs, há de ressaltar a prática comum no governo Dilma de unir assuntos diferentes em uma mesma medida provisória, reduzindo o total de MPs editadas. Trata-se de aspecto relevante que merece ser melhor compreendido.

com coalizões majoritárias, capazes de aprovar qualquer MP. A diferença nos resultados pode guardar relação com o gerenciamento da coalizão.

A Tabela 2 mostra a estratégia legislativa dos governos Lula e Dilma apresentando a média da *taxa de confiança em decreto* para cada período. Esse indicador, utilizado por Pereira, Power e Rennó (2005), mede, mensalmente, a proporção de medidas provisórias editadas em comparação com toda a iniciativa legislativa presidencial, incluindo projetos de lei ordinária, projetos de lei complementar e também MPs.

Foram desconsiderados os projetos de lei complementar no cômputo da iniciativa legislativa mensal do presidente, uma vez que após a EC nº 32/2001, não é possível editar medida provisória sobre matéria reservada a lei complementar, o que faz com que a escolha pelo instrumento legislativo, nesse caso, deixe de ser parte de uma estratégia política para seguir uma adequação constitucional. Além disso, foram desconsideradas as matérias de natureza orçamentária, excluindo-se, portanto, as medidas provisórias que abrem crédito extraordinário, bem como projetos de lei de crédito adicional ou suplementar.

Tabela 2
Média da taxa de confiança em decretos por governo

Governo	Ano	MPs*	PLs**	Confiança em decretos
Lula I	2003	53	34	0,61
	2004	63	57	0,53
	2005	25	48	0,34
	2006	39	36	0,52
Lula II	2007	52	34	0,60
	2008	35	65	0,35
	2009	22	59	0,27
	2010	34	5	0,87
Dilma I	2011	31	30	0,51
	2012	36	19	0,65
	2013	27	31	0,47
	2014	23	3	0,88
Dilma II	2015	37	22	0,63

* Desconsiderando as MPs orçamentárias

** Desconsiderando os PLs orçamentários

Fonte: Presidência da República

Observa-se que, mesmo editando menor número de medidas provisórias em termos absolutos, Dilma dependeu mais desse instrumento em sua estratégia legislativa. A média da taxa de confiança em decretos nos dois governos Lula girou em torno de 50%, subindo para 63% no primeiro mandato de Dilma e mantendo o mesmo valor em 2015.

A análise anual das medidas provisórias no governo Dilma pode ser observada na Tabela 3:

Tabela 3
Relação de MPs no governo Dilma

	2011	2012	2013	2014	2015
MPs editadas	36	45	35	29	43
Aprovadas	29	38	26	15	30
Perda de Vigência	6	7	9	14	5
Rejeitada	0	0	0	0	1
Revogadas / Não Concluídas*	1	0	0	0	7
Taxa de edição/mês	3,00	3,75	2,92	2,42	3,58
Taxa de aprovação	0,81	0,84	0,74	0,52	0,70

* 6 MPs editadas em 2015 não tiveram sua tramitação concluída até o afastamento de Dilma em 12 de maio de 2016

Fonte: Presidência da República e Senado Federal

A análise dos dados acima mostra processo paulatino de perda de força do instrumento legislativo. Há uma piora mais acentuada da taxa de aprovação em 2013, até se chegar ao catastrófico ano de 2014, quando o Executivo conseguiu aprovar apenas quinze das 29 MPs editadas. É verdade que o acirrado ano eleitoral esvaziou boa parte do trabalho do Congresso em 2014, inviabilizando o andamento de medidas provisórias consensuais, como a que reajustava a tabela do Imposto de Renda (MP nº 644/2014). Ainda assim, não há como esconder o péssimo saldo para o governo.

Antes da instituição das comissões mistas, a taxa de edição de MPs foi de 2,42 por mês, passando para 2,26 após o funcionamento dos colegiados (desconsiderando as MPs orçamentárias). Já a taxa de aprovação, que era de 0,82 antes da decisão do STF, caiu para 0,72 após a decisão.

As tabelas apresentadas permitem vislumbrar deficiência no gerenciamento da coalizão no governo Dilma; afinal, o número alto de medidas provisórias não convertidas em lei e a aparente mudança de estratégia legislativa em meados do mandato não são compatíveis com um governo majoritário. Por isso cabe fazer uma investigação do governo Dilma com enfoque nas medidas provisórias como instrumentos de governabilidade e gerenciamento da coalizão. O estudo de caso a ser aqui trabalhado poderá fornecer informações sobre a nova dinâmica decisória estabelecida após a decisão do STF em 2012, bem como sobre elementos institucionais que possam ter contribuído para a crise política do governo Dilma que resultou no *impeachment*.

CAPÍTULO III – METODOLOGIA

Investigar fenômenos do mundo social é uma tarefa que exige o delineamento de uma metodologia clara e adequada para o estudo. Afinal, a existência de uma metodologia que especifica variáveis e produz inferências cuidadosas é um dos fatores que diferencia a ciência do conhecimento tradicional (BABBIE, 1995).

Ao se estabelecer um plano metodológico, evita-se que a pesquisa social ocorra mediante a coleta desordenada dos dados e a conseqüente tentativa de se tirar conclusões a partir disso. Para unir os diversos componentes da metodologia, é importante traçar plano de ação que ordene os passos da investigação, delineando um desenho (ou *design*) de pesquisa. O *design* é a estrutura que sustenta todas as atividades da pesquisa, unindo os vários elementos da investigação e apontando para o objetivo central, que é a inferência.

Segundo King, Keohane e Verba (1994), o *design* de pesquisa é formado por quatro componentes: a pergunta que se pretende responder; a teoria utilizada; os dados; e o uso dos dados. Para George e Bennet (2005), o desenho envolve cinco tarefas: especificação do objetivo da pesquisa; especificação das variáveis; seleção do caso; descrição da variância; e formulação de requerimentos para as informações.

Seguindo essas recomendações, a presente pesquisa especifica abaixo os objetivos, aponta as abordagens teóricas usadas como pressupostos, fala sobre a escolha do método e a ferramenta utilizada, a obtenção dos dados e os períodos de análise.

3.1 Objetivo da pesquisa

Delimitar os objetivos da pesquisa consiste em decisão de fundamental importância, e muitos pesquisadores falham justamente nesse ponto, correndo o risco de perderem o foco da investigação ou se tornarem muito ambiciosos (GEORGE; BENNET, 2005). A presente pesquisa teve como objetivo aprofundar o conhecimento sobre o presidencialismo de coalizão no Brasil, analisando como o instrumento das medidas provisórias, sua forma de utilização e mudanças promovidas no instituto influenciaram a relação Executivo-Legislativo. Essa conexão foi estudada a partir do caso do governo Dilma, quando se observou um quadro de crise política que culminou com a abertura do processo de *impeachment*.

De acordo com a classificação de George e Bennet (2005), a pesquisa apresentou um objetivo heurístico, uma vez que visou identificar mecanismos causais que conectam as medidas provisórias e o apoio político do governo.

Conforme King, Keohane e Verba (1994), toda pesquisa científica deve ter como objetivo a inferência, seja descritiva ou causal. Nessa visão, vislumbra-se na pesquisa tanto a produção de inferências descritivas, demonstrando a evolução do quadro político do governo Dilma e a dinâmica de tramitação das medidas provisórias, quanto a produção de inferências causais, ao se buscar a conexão entre a mudança no instituto das medidas provisórias e a relação Executivo-Legislativo.

O objetivo geral da pesquisa pode, então, ser colocado na forma de uma pergunta a qual se buscou responder:

De que forma a utilização das medidas provisórias e mudanças promovidas no instituto afetaram a relação entre Executivo e Legislativo e a gestão da coalizão governamental no governo Dilma?

Paralelamente ao objetivo principal de responder à pergunta acima, existem objetivos específicos. A pergunta de pesquisa levou, então, à formulação dos seguintes objetivos que serviram de baliza para a consecução do trabalho:

- elaborar uma cronologia dos principais eventos políticos do governo Dilma;
- investigar os mecanismos que fazem da medida provisória um instrumento de coordenação horizontal da base, averiguando de que forma o governo mantém o controle político do processo de conversão em lei;
- responder como as medidas provisórias podem atender o interesse dos parlamentares;
- apontar as diferenças entre a tramitação das medidas provisórias antes e depois da decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) de março de 2012;
- entender as características do processo legislativo no âmbito das comissões de medidas provisórias e investigar novos mecanismos que surgiram nesse contexto;
- relacionar as mudanças institucionais no instituto das medidas provisórias com o desgaste político observado no primeiro mandato Dilma;
- analisar a reação do Congresso à pauta do ajuste fiscal no segundo mandato Dilma, e investigar como isso pode ter influenciado a crise política de 2015.

3.2 Teorias e hipótese

Ao investigar aspectos da realidade social, é importante que o pesquisador seja guiado por algum modelo conceitual, implícito ou não, que ajuda a ordenar os dados e direcionar a análise (ALLISON; ZELIKOW, 1999). Evidentemente, o completo desconhecimento sobre

um objeto de estudo pode fazer com que a pesquisa adquira um caráter indutivo, explorando terreno ainda não abarcado por nenhuma teoria. No entanto, mesmo nesses casos é relevante especificar alguma abordagem teórica que servirá de pressuposto para o entendimento das relações causais do fenômeno estudado.

A presente pesquisa trabalhou dois fenômenos da realidade política, o presidencialismo de coalizão, mais abrangente, e as medidas provisórias, mais específico. Em ambos os temas, não se pode falar propriamente da existência de teorias explicativas, como um conjunto sistemático de proposições relacionadas que explicam o fenômeno analisado (BABBIE, 1995). O que existem são diversas abordagens teóricas que explicam aspectos dos respectivos objetos de estudo, sem necessariamente exauri-los ou gerar hipóteses.

Com relação ao presidencialismo de coalizão, o Capítulo I mostrou a existência de pelo menos quatro abordagens distintas sobre o fenômeno no Brasil (RENNÓ, 2006). Adotou-se a abordagem contingencial, dos *processos individualmente dirigidos*, como pressuposto da presente investigação, considerando a habilidade política do presidente uma variável fundamental para o funcionamento do presidencialismo de coalizão.

O sucesso da coalizão irá depender de como o presidente utiliza os instrumentos à sua disposição, como a formação do ministério (AMORIM NETO, 2000), a distribuição de recursos (RAILE *et al.*, 2006) e os poderes legislativos (AMORIM NETO, 2006; PEREIRA *et al.*, 2005). Essa corrente não é sistematizada com um corpo teórico robusto, mas é fruto de trabalhos de cunho empírico que enfatizam a atuação do governo dentro da estrutura institucional. Por isso mesmo, não gera um conjunto de hipóteses específicas e testáveis. Ainda assim, adotá-la como pressuposto direcionou a investigação para fatores contingentes na análise dos eventos e dos dados. Ao se tomar como base a corrente contingencial, o diagnóstico teórico para a crise política no governo Dilma aponta um problema principalmente de governo, de má utilização dos recursos de gerenciamento da coalizão.

A abordagem teórica adotada para explicar o presidencialismo de coalizão levou a pesquisa necessariamente a adotar uma visão similar como base explicativa para as medidas provisórias. Se a natureza da relação entre Executivo e Legislativo depende de como o presidente administra a coalizão, então a medida provisória será instrumento ambíguo dentro da caixa de ferramentas presidencial. As MPs são ferramentas legislativas que podem ser utilizadas para coordenar e garantir apoio de uma coalizão partidária ou para impor a preferência política do presidente e ser um fator de conflito dentro da base governista. Nessa linha, tanto a visão da ação unilateral quanto a teoria da delegação podem conviver (PEREIRA *et al.*, 2005).

Por esse motivo, mais importante é definir os mecanismos pelos quais o governo consegue coordenar a coalizão mediante as medidas provisórias, ou então os mecanismos pelos quais a medida provisória se torna fator de desestruturação da base.

Essa abordagem de ambiguidade em relação às MPs não possui lastro teórico consolidado, mas pode ser deduzida a partir de outros estudos. Quando a teoria não possui hipóteses claras, a pesquisa pode servir a propósitos heurísticos, ajudando a enxergar variáveis ou mecanismos causais, e também permitir o desenvolvimento teórico (GEORGE; BENNET, 2005). Esse parece ser o caso em tela, onde abordagens teóricas explicam parcelas do fenômeno analisado, mas não são suficientes para gerar hipóteses passíveis de teste empírico. O estudo, assim, não foi *theory-oriented*, buscando o teste de hipóteses teóricas, mas *case-oriented*, valendo-se da riqueza de detalhes de um caso para apreender novos aspectos teóricos. A ênfase da pesquisa recaiu na busca por mecanismos causais que explicam como o instrumento das medidas provisórias pode impactar na relação Executivo-Legislativo.

Mecanismos causais são geralmente definidos como conexões entre causas e efeitos. Para McAdam, Tarrow e Tilly (2004), mecanismos são classes delimitadas de eventos que alteram as relações entre elementos de maneira idêntica ou similar em uma variedade de situações. De acordo com a abordagem de mecanismos e processos, a causalidade não se dá meramente pela relação entre variáveis. Do contrário, é a interação entre os mecanismos e os contextos nos quais eles estão inseridos que produzirão os resultados observados (FALLETI; LYNCH, 2010).

Um exemplo de mecanismo é o *brokerage*, ou “intermediação”, que consiste na junção de dois ou mais agentes sociais por ação de uma terceira parte. Tal mecanismo pode engendrar diversos tipos de resultados a depender do contexto em que opera e dos atores que conecta, mas o mecanismo em si é frequentemente encontrado em fenômenos que envolvem ações coordenadas. Além de trabalhar na identificação e na explicação de mecanismos, essa perspectiva também se debruça sobre “processos”, que constituem a sequência temporal de mecanismos até determinado resultado (TILLY, 2001).

Tilly (2001) ressalta que a perspectiva teórica baseada em mecanismos e processos causais tem objetivos mais modestos do que a abordagem de leis abrangentes, por exemplo, visto que busca explicações para aspectos selecionados de determinado fenômeno. Ainda assim, o autor salienta que o acúmulo de conhecimento sobre os mecanismos e seu modo de operação é fundamental para o desenvolvimento das teorias baseadas em leis abrangentes. Em linha com as teorias de médio alcance, Tilly (2001) recomenda que os pesquisadores concentrem a análise em aspectos selecionados de episódios.

Unindo a perspectiva de mecanismos causais com as abordagens teóricas utilizadas pelo estudo, a expectativa da pesquisa era encontrar mecanismos que conectassem as MPs com a relação Executivo-Legislativo, mostrando a ambivalência desse instrumento seja para a governabilidade ou para o conflito da coalizão.

Por exemplo, de que forma a medida provisória funciona como instrumento de coordenação horizontal, de que forma o governo mantém controle desse instrumento em sua tramitação no Congresso, como a inclusão das comissões mistas a partir de 2012 afetou essa dinâmica, qual foi o comportamento dos parlamentares diante das MPs do ajuste fiscal em 2015, como esses mecanismos afetaram o governo Dilma politicamente – eis indagações dentro da perspectiva de mecanismos que moveram a análise em busca do aprofundar o conhecimento em relação às MPs.

Dessa maneira, a hipótese geral da pesquisa pode ser apresentada da seguinte forma:

As medidas provisórias se apresentaram como instrumentos limitados para gerenciar a coalizão no governo Dilma, potencializando conflitos na base seja pelo uso indevido por parte do governo, seja pelo desarranjo da dinâmica decisória após mudanças no instituto, contribuindo, assim, para o desgaste da coalizão e a crise política.

3.3 A escolha do método

O foco em mecanismos causais e a necessidade de se incorporar o contexto à análise levaram à escolha da metodologia do estudo de caso. Alguns motivos importantes conduziram a esse desenho de pesquisa para alcançar os objetivos propostos.

O primeiro deles é a brevidade da democracia brasileira, o que diminui o número de observações possíveis e compromete a validade de pesquisas quantitativas. Apesar de contar com mais de trinta anos desde a redemocratização de 1985, a nova democracia no Brasil conviveu com poucos presidentes, mais especificamente seis. Descontando o turbulento período de transição democrática de Sarney/Collor/Itamar (separação feita em alguns trabalhos), restam apenas FHC, Lula e Dilma. São 22 anos, mas somente três presidentes.

Ora, uma vez que se considera que a habilidade pessoal do governante tem papel destacado no gerenciamento do presidencialismo de coalizão, as conclusões obtidas por pesquisas quantitativas podem não ser tão apropriadas, embora reúnam grande número de observações. Analisar o impacto de diversas variáveis relacionadas à edição de MPs nas distintas presidências pode não ser o melhor caminho metodológico, porquanto o próprio

estilo presidencial constitui, em si, uma variável de fundamental importância para a análise. Eis um motivo que direciona a pesquisa a optar pelo estudo de caso.

Outra razão para a escolha do estudo de caso advém da necessidade de se integrar o contexto às análises sobre medidas provisórias. Como visto anteriormente, o debate sobre a relação entre Executivo e Legislativo no que tange à edição de medidas provisórias alterna entre a teoria da delegação e a visão da ação unilateral. No entanto, estudos como o de Power (1998) e Pereira, Power e Rennó (2005) demonstram certa ambiguidade no instrumento das MPs. Pesquisas como essas apontam para o fato de que a mera disputa entre as correntes da delegação e da ação unilateral limitam a investigação sobre o complexo papel das medidas provisórias enquanto instrumentos de governabilidade.

Sendo assim, é fundamental privilegiar metodologias que integrem o contexto à análise. Por isso a escolha do estudo de caso para a presente pesquisa, já que se trata de método que traz riqueza de informações sem deixar de apresentar preocupação analítica.

A escolha por um desenho de pesquisa de pequeno-N pode gerar questionamentos acerca da validade dos resultados obtidos. Com efeito, alguns autores contestam a utilidade desse método de pesquisa para produzir inferências causais válidas (KING *et al.*, 1994). Hall (2006) aponta que há na academia certo receio com as pesquisas de pequeno-N, como se elas fossem tipos mais fracos de pesquisas, produzindo inferências frágeis. A impossibilidade de generalização ou de testar hipóteses são algumas críticas comuns ao estudo de caso.

Essas assertivas não se sustentam, já que mesmo um único caso, pela riqueza descritiva e maior quantidade de informações, pode ser útil para esses fins (FLYVBJERG, 2011). Ao utilizar um método do tipo *small-N*, como o estudo de caso, naturalmente há um sacrifício da parcimônia e da abrangência da teoria. Porém, podem-se alcançar “generalizações contingentes”, bem como maior poder explicativo para lidar com as condições de ocorrência do fenômeno e de mecanismos causais (GEORGE; BENNET, 2005).

3.3.1 Seleção do caso

A seleção do caso justifica-se pelo fato de que casos extremos e *outliers* são bastante úteis para investigações heurísticas que identificam novas variáveis, hipóteses ou mecanismos causais (GEORGE; BENNET, 2005). O governo Dilma – com a crise política, a ruptura da coalizão e a abertura do processo de *impeachment* – é um caso extremo do presidencialismo de coalizão brasileiro, seja qual for a perspectiva teórica adotada.

Além disso, observa-se certa lacuna na literatura a respeito das medidas provisórias no período recente. Observam-se pesquisas que tratam do nascimento e posterior desenvolvimento do instituto das medidas provisórias (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1997; POWER, 1998); do fenômeno das reedições constantes (AMORIM NETO; TAFNER, 2002; PEREIRA *et al.*, 2005); e da aprovação da EC nº 32/2001 (PEREIRA *et al.*, 2008; MACHIAVELI, 2009). Todavia, os estudos se tornam mais raros sobre o período pós-2001. Também essa ausência de estudos recentes levou a pesquisa a abordar o governo Dilma.

Como salientado na Introdução, além de trabalhar com o caso maior do governo Dilma, a pesquisa analisou mais a fundo, nos Capítulos 4 e 5, seis casos menores dentro do período 2011-2015: i) a MP dos Portos; ii) as MPs da redução na conta de luz; iii) a maior participação da oposição; iv) a ascensão de Eduardo Cunha; v) as MPs nºs 664 e 665 do ajuste fiscal; e vi) a MP nº 669. A investigação de tais episódios permitiu enxergar de maneira mais cristalina como mudanças nas MPs repercutiram na dinâmica legislativa e impactaram no desgaste da coalizão.

Os casos menores foram selecionados com base em entrevistas realizadas com atores que participaram do processo de tramitação das medidas provisórias, bem como valendo-se da observação participativa (conforme visto melhor na seção 3.4). Em pesquisas de pequeno-N, os casos são selecionados em razão da expectativa de informações que eles contenham (FLYVBJERG, 2011). Nesse sentido, foram escolhidos os casos que melhor evidenciam o impacto das alterações nas medidas provisórias na coordenação política do governo Dilma, segundo as entrevistas e a observação participante.

A escolha dos casos feita nesses termos pode incorrer no chamado viés de seleção. Entretanto, a natureza contextual da presente pesquisa pode atenuar esse risco, uma vez que a possível inexistência de um mecanismo causal em um caso não analisado não invalida sua presença em outro. Explicando melhor, ainda que possa haver caso de medidas provisórias cuja tramitação não tenha qualquer impacto negativo na coalizão, isso não invalida o fato de que em outros processos de MPs essa relação ocorra.

3.3.2 *Process-tracing*

No âmbito do método do estudo de caso, o *process-tracing*, ou rastreamento de processo, aparece como ferramenta bastante útil para acessar mecanismos causais. David Collier (2011, p. 823) define *process-tracing* como sendo o exame sistemático de evidências selecionadas e analisadas na procura por hipóteses colocadas pelo investigador. Beach e Pedersen (2013, p. 2), por sua vez, afirmam que o rastreamento de processo é uma ferramenta

para estudar mecanismos causais em um desenho de pesquisa de um caso. Já para Bennett e Checkel (2015, p. 7), o *process-tracing* seria a análise de evidências em processos, sequências e conjunturas de eventos dentro de um caso, com o objetivo de desenvolver ou testar hipóteses sobre mecanismos causais que explicam um fenômeno.

O objetivo principal do *process-tracing* é desvendar a caixa-preta da causalidade, isto é, enxergar o que se encontra no espaço intermediário entre uma variável e o resultado observado. Por isso é uma ferramenta que vai além dos testes estatísticos que apontam a mera correlação entre variáveis, já que pode mostrar a fundo a natureza dessa conexão, dando maior contundência à eventual causalidade.

Dessa forma, o rastreamento de processo é indicado para apontar a direção da causalidade entre duas variáveis correlacionadas, ou para garantir que não se está diante de uma relação de causalidade espúria, já que o foco na sequência de eventos pode estabelecer uma conexão causal mais segura entre as variáveis (BENNET, 2010). Por isso há ganho de validade interna com este método (BEACH; PEDERSEN, 2013; SCHIMMELFENNIG, 2015). Collier (2011) acrescenta entre as vantagens do método a possibilidade de descobrir novas hipóteses e os ganhos de *insight* a respeito dos mecanismos causais de um processo.

Barzelay e Velarde (2004) propõem um modelo para se proceder ao rastreamento. Esses autores recomendam que eventos relacionados ao evento principal sejam reunidos em um mapeamento esquemático, de maneira a identificar eventos anteriores, contemporâneos, relacionados e posteriores ao evento principal, numa estrutura narrativa organizada. Eventos anteriores e posteriores, obviamente, são definidos em razão de sua posição temporal quanto ao episódio central (antes ou depois). Já eventos contemporâneos e relacionados ocorrem ao mesmo tempo que o episódio central; a diferença é que os primeiros influenciam o episódio central, enquanto os segundos são influenciados pelo episódio central.

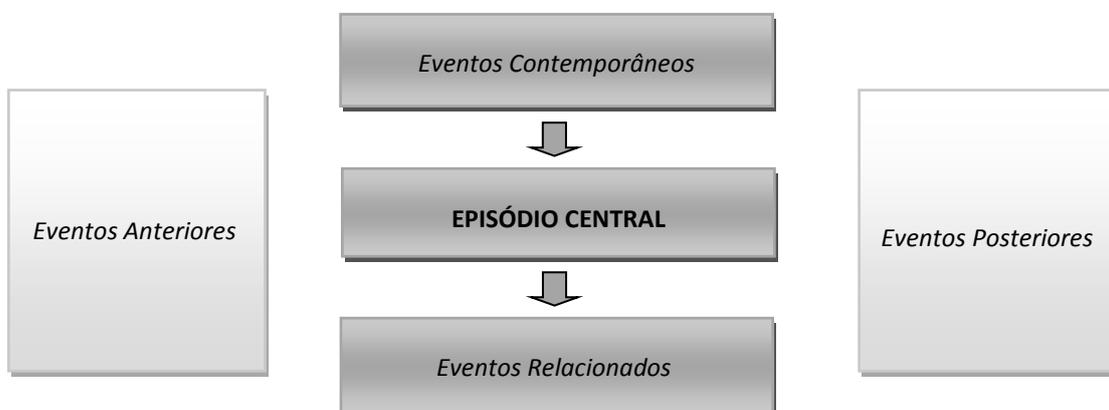


Figura 1 – Estrutura da Narrativa

Fonte: Barzelay e Velarde (2004).

Um dos riscos da ferramenta do rastreamento de processo é perder-se em uma “regressão infinita” (KING *et al.*, 1994), detalhando demasiadamente os eventos e retroagindo sem limites em relação às causas do fenômeno. Para evitar esse problema, é importante que o pesquisador tome decisões justificadas de onde começar e onde parar a análise (BENNET; CHECKEL, 2015). Além disso, deve-se concentrar a pesquisa em eventos cruciais do processo (SCHIMMELFENNIG, 2015).

As inferências causais realizadas a partir desse método assemelham-se ao trabalho de um detetive que investiga um homicídio. Trabalha-se dentro de um contexto específico, reunindo pistas e evidências que são colocadas em determinada ordem sequencial de maneira a desvendar o fato. A causalidade pode ser acessada pelo encadeamento lógico dos eventos até a produção do resultado final e por testes específicos que consideram um evento segundo sua necessidade ou suficiência para a produção do resultado (COLLIER, 2011).

George e Bennett (2005) distinguem três tipos diferentes de *process-tracing* de acordo com a interpretação analítica dos eventos: a narrativa detalhada, sem um enfoque teórico; a explicação analítica, quando se investiga os eventos sob a lente de uma teoria; e a explicação geral, com abstração teórica mais abrangente.

Outra tipologia do método é apresentada por Beach e Pedersen (2013) segundo os propósitos da pesquisa. O rastreamento de processo pode ser utilizado para testar teorias que gerem implicações observáveis; para construir teorias a partir da investigação dos mecanismos causais de um caso específico; ou para explicar resultados, concentrando-se na historicidade do fenômeno. Dessa forma, os três tipos seriam teste de teorias (*theory-testing*); construção de teorias (*theory-building*); e explicação de resultados (*explaining-outcome*).

Segundo a tipologia de Beach e Pedersen, a presente pesquisa empreendeu um rastreamento de processo de dois tipos: *explicação de resultados*, uma vez que analisou a crise política que levou à abertura do processo de *impeachment* contra Dilma Rousseff e buscou explicações plausíveis para o desgaste da coalizão analisando mudanças no instrumento das medidas provisórias; e *construção de teoria*, já que o foco recaiu na identificação de mecanismos causais relacionados às MPs, e que podem, eventualmente, ser generalizados e extrapolar o caso concreto.

Em se tratando de estudo de caso do governo Dilma, o ponto inicial do rastreamento foi óbvio: 1º de janeiro de 2011, quando se iniciou o primeiro governo de Dilma Rousseff. Esse marco temporal implica que as 21 medidas provisórias editadas por Lula em 2010, mas que foram votadas apenas em 2011, devem também compor a análise. O ponto final da

análise, no que tange às medidas provisórias, foi o ano de 2015, quando foi aberto o processo de *impeachment* em dezembro.

Inicialmente, a pesquisa procedeu a uma narrativa simples e cronológica dos principais acontecimentos do governo Dilma, no primeiro e segundo mandatos (seções 4.1 e 5.1). No intuito de transformar essa narrativa descritiva dos eventos em uma explicação analítica para desenvolvimento teórico (BORGES, 2007), a pesquisa procedeu a dois tipos de rastreamento:

- Primeiro: procedeu-se ao rastreamento de processo com o objetivo de identificar e mapear mecanismos causais relacionados às medidas provisórias no rito anterior a 2012, mostrando como esses mecanismos sofreram alterações após a decisão do STF (seção 4.2).
- Segundo: a pesquisa fez o rastreamento de eventos cruciais que possivelmente conectam mudanças nas medidas provisórias ao desgaste da relação Executivo-Legislativo no governo Dilma (seções 4.3 e 5.2). Para tanto, foram selecionados seis casos menores analisados nos Capítulos 4 e 5.

Os rastreamentos de eventos feitos nos Capítulos 4 e 5 utilizaram o modelo narrativo de Barzelay e Velarde (2004) com pequena adaptação. Em alguns casos, foram suprimidos os eventos contemporâneos, em outros, os eventos relacionados, uma vez que a distinção entre eles e o episódio central às vezes não é tão clara. Essa supressão, contudo, não prejudicou a aplicação do modelo, uma vez que seu objetivo principal – mapeamento esquemático dos eventos de um processo com o objetivo de discernir relações de causalidade – foi atingido. A sequência cronológica e o encadeamento lógico de eventos permitiram ao rastreamento visualizar relações de causalidade.

Bennet e Checkel (2015) advertem que o método de *process tracing* deve considerar explicações alternativas. Na medida do possível, foram consideradas outras explicações para os resultados. A comparação com outras presidências, por exemplo, ajudou a eliminar explicações rivais para os resultados, já que o método comparativo dentro do *process tracing* pode reforçar a análise de causalidade (EVANGELISTA, 2015).

3.4 Dados e períodos de análise

Grande parte dos dados foi obtida a partir de análises documentais, como tramitação das medidas provisórias, discursos e notas taquigráficas de reuniões. Principalmente após a decisão do STF em 2012, o processo decisório se tornou mais transparente, havendo mais documentos para embasar a análise.

Informações sobre medidas provisórias, como data de edição, tramitação, conversão em lei e possíveis vetos foram obtidos nos *sites* do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e da Presidência da República. Também documentos como atas e notas taquigráficas estão disponíveis nesses endereços na *internet*.

O universo de análise no tocante às medidas provisórias é composto pelas medidas editadas por Dilma de 2011 a 2015. Como mencionado, foram incluídas 21 MPs editadas por Lula no final de seu segundo mandato, e que tramitaram no Congresso apenas no governo Dilma. Além disso, a pesquisa excluiu, em algumas estatísticas e no rastreamento, as medidas provisórias orçamentárias, pois jurisprudência firmada no STF indica que, em se tratando de norma que exaure seus efeitos na aplicação dos recursos financeiros, mesmo a perda de vigência ou eventual inconstitucionalidade não podem desfazer essa situação fática²¹.

Alguns indicadores importantes foram utilizados para embasar a análise, como a taxa de confiança em decretos (PEREIRA *et al.*, 2005) e a taxa de dispositivos vetados, construídos com base nos dados obtidos sobre MPs, vetos e outros projetos. Além disso, foi utilizado por algumas vezes o índice de governismo disponível no Basômetro – banco de dados sobre votações nominais mantido pelo jornal Estadão²².

A cronologia dos eventos políticos foi feita com base na leitura e análise de todas as publicações diárias do jornal Estadão, de 2011 a 2015. A cada dia foram selecionados os eventos principais do ponto de vista político, de forma que se pôde montar uma cronologia detalhada de todo o governo Dilma. A escolha do Estadão foi tanto discricionária, pois se considera que o jornal faz uma cobertura abrangente da política nacional, quanto pragmática, pela facilidade de consulta ao acervo do jornal.

Além disso, foram realizadas entrevistas com cinco atores importantes no processo político: uma assessora da Liderança do Governo no Congresso Nacional, um assessor da Liderança do PMDB, um assessor da Liderança do PTB, um assessor da Liderança do DEM, e um assessor técnico das comissões de medidas provisórias. Todos eles têm experiência de no mínimo cinco anos de trabalho no Congresso, e estiveram envolvidos diretamente com apreciação de medidas provisórias nos últimos anos²³.

As entrevistas foram semiestruturadas, buscando-se, primeiramente, captar a visão de cada entrevistado sobre a tramitação das medidas provisórias em seus respectivos setores de atuação. Em seguida, foram levantadas questões como a diferença de tramitação antes e

²¹ ADI nº 1.979/SC-MC, Tribunal Pleno, Relator: Ministro Marco Aurélio, DJ de 29/9/06.

²² Acesso disponível em <<http://estadaodados.com/basometro/>>

²³ As entrevistas foram realizadas com o compromisso de sigilo quanto à identidade dos entrevistados.

depois da decisão do STF em 2012, a maior dificuldade do novo rito para o governo e os processos mais marcantes ou importantes de MPs no governo Dilma.

Outra fonte relevante de dados foi a análise de conteúdo feita a partir dos discursos parlamentares em determinados projetos. Mais especificamente, analisou-se o teor dos discursos parlamentares na Câmara dos Deputados nas votações das MPs n^os 595, 664 e 665. O objetivo dessa análise foi apresentar um panorama geral do ânimo dos deputados na votação das matérias, bem como identificar conflitos entre governo e oposição e entre os membros da coalizão.

Além disso, fez-se uso de informações obtidas por meio da observação participante. Não se pode esconder o fato de que o pesquisador é servidor do Senado Federal, e trabalha desde agosto de 2012 na assessoria técnica das comissões de medidas provisórias. Essa posição permitiu que o pesquisador fizesse observações privilegiadas de todo o processo de apreciação das medidas provisórias nas comissões mistas. A extrema dificuldade de se alcançar o quórum para votação das MPs nas comissões, por exemplo, foge às estatísticas numéricas de aprovação, e mesmo a documentos formais como as atas. Apenas a presença física no local das reuniões é capaz de fornecer esse dado importante à pesquisa, que evidencia o aumento do custo de aprovação das medidas provisórias após a decisão do STF.

Além das observações de bastidores, cabe mencionar que foram travadas diversas conversas informais com parlamentares que participaram das comissões de medidas provisórias ao longo de mais de três anos, o que certamente ajudou no mapeamento do processo decisório e na identificação dos mecanismos causais. Portanto, a pesquisa também contou subsidiariamente com informações dessa natureza.

Com relação ao período de análise, como já mencionado, a pesquisa abrangeu os dois governos de Dilma, finalizando a análise no ano de 2015, quando foi aberto o processo de *impeachment*. A opção por excluir o ano de 2016 justifica-se por dois motivos: primeiro, a abertura do processo de *impeachment* em dezembro de 2015 criou uma dinâmica política própria em 2016, podendo enviesar a análise; segundo, grande parte da pesquisa foi realizada no próprio ano de 2016, quando ainda os dados do período não estavam consolidados.

Para fins de análise o governo Dilma foi subdividido em três períodos: i) a “lua de mel”, de janeiro de 2011 até março de 2012, quando a relação do Executivo com o Congresso era relativamente estável e quando o processo de tramitação das medidas provisórias, na prática, dispensava a instância das comissões mistas; ii) o desgaste da coalizão, de abril de 2012 até dezembro de 2014, período em que se observa deterioração política do governo e uma série de eventos que demonstram o mal estar na base do governo; e iii) paralisia

decisória, compreendendo todo o ano de 2015, quando governo e Congresso travaram disputas acirradas e comprometeram a governabilidade do país.

Nos Capítulos 4 e 5 a seguir, a pesquisa analisa o governo Dilma enfatizando a utilização das medidas provisórias. O Capítulo 4 aborda o primeiro mandato de Dilma, e busca identificar mecanismos causais relacionados à tramitação das medidas provisórias, avaliando como esses mecanismos operaram após a decisão do STF em 2012. O Capítulo 5, por sua vez, estuda o segundo mandato, investigando como as medidas provisórias do ajuste fiscal contribuíram para o quadro de deterioração política. A utilização do rastreamento de processo em seis casos menores nos dois capítulos ajudou a identificar mecanismos causais e entender como mudanças institucionais nas medidas provisórias interferiram na condução da coalizão de governo.

CAPÍTULO IV – MUDANÇA INSTITUCIONAL EM DILMA I

O presente capítulo analisa como a mudança no instituto das medidas provisórias ocorrida em março de 2012 impactou a gestão da coalizão no primeiro governo Dilma, contribuindo para seu desgaste. O capítulo está estruturado em três eixos. Na seção 4.1, apresenta-se narrativa dos principais eventos políticos do primeiro governo Dilma, mostrando a evolução do desgaste da coalizão. A seção 4.2 investiga os mecanismos causais que fizeram da medida provisória importante instrumento de governabilidade no início do governo, e como a mudança institucional de 2012 desarranjou a operação desses mecanismos posteriormente. Por fim, a seção 4.3 relaciona esses dois elementos – fatos políticos e alteração nas medidas provisórias – em um encadeamento temporal, realizando um rastreamento de processo de modo a estabelecer relações de causalidade.

Do ponto de vista analítico e metodológico, portanto, o capítulo faz dois tipos de rastreamento. Primeiro, investiga a existência e o modo de operação de mecanismos causais que conectam as medidas provisórias à gestão da coalizão governamental. Segundo, faz um rastreamento de eventos, relacionando o desgaste na coalizão à mudança no instituto das MPs.

4.1 Cronologia do primeiro mandato

O primeiro mandato de Dilma (2011-2014) pode ser dividido em dois períodos notadamente diferentes: o período de “lua de mel” e o período do desgaste da coalizão.

O início do governo foi marcado pelo otimismo com a economia, pela alta popularidade de Dilma, e pela relativa tranquilidade na relação com o Congresso, tendo se observado grande enfraquecimento da oposição. Como é comum no começo de mandato, vivia-se o efeito “lua de mel”, quando a opinião pública, a imprensa e o Congresso agem de boa vontade para com o presidente recém-eleito (BARRET; ESHBAUGH-SOHA, 2007).

Já o período de desgaste caracterizou-se por uma queda acentuada da popularidade de Dilma, por resultados econômicos inexpressivos, e pelo maior conflito no interior da base. Apesar de reeleita em 2014, percebe-se grande dificuldade na articulação política do governo, concentrando-se os problemas sobretudo na Câmara e no interior da coalizão (ABRANCHES, 2014).

A transição de um período para outro se deu, obviamente, em um processo contínuo. Para fins da pesquisa, entretanto, considerou-se o mês de março de 2012 como marco temporal para separar a “lua de mel” do período do desgaste. Isso por três motivos.

Primeiro, 2012 foi o pico da popularidade de Dilma; a partir daí, o índice passou a cair gradativamente²⁴. Segundo, em março de 2012 o governo sofreu grande derrota no Senado, com a rejeição do nome indicado para ocupar a diretoria da ANTT, o que levou à troca dos líderes na Câmara e no Senado. O episódio mostrou um ponto de inflexão política. Terceiro, foi em março de 2012 que o STF proferiu a decisão que alterou o rito das MPs. Apesar de ser um fato jurídico, e não propriamente político, a coincidência temporal do evento foi útil para os propósitos da pesquisa, de forma a delimitar melhor os dois períodos. Cabe lembrar que narrativa foi construída com base essencialmente nas informações colhidas no Estadão.

4.1.1 “Lua de mel”: janeiro de 2011 a fevereiro de 2012

As eleições de 2010 representaram grande derrota da oposição. O Senado, que na legislatura anterior (2007-2010) havia criado entraves para o Executivo, agora contava com maioria governista²⁵. Na Câmara o governo também tinha folgada maioria: o PT contava com a maior bancada, com 86 deputados, seguido pelo PMDB do vice-presidente Michel Temer, com 78 cadeiras. A coligação partidária para a campanha de Dilma em 2010 era formada por nove partidos. Com a vitória, ainda teve a adesão do PP, que se mantivera neutro na campanha. Dessa forma, a base governista detinha quase 70% dos votos na Câmara. A coalizão era ampla e heterogênea, indo desde o PCdoB de extrema esquerda até o PSC de direita. Dilma seguiu a linha dos governos petistas e apresentou índices baixos de proporcionalidade na formação do gabinete (SANTOS; VIEIRA, 2013).

Ainda em janeiro, teve início uma série de desavenças entre PT e PMDB que seria marca de todo o governo. Além de ter achado injusta a composição do ministério²⁶ e de ser preterido na coordenação política do governo²⁷, o partido do vice-presidente Michel Temer viu cargos importantes do segundo escalão – como da Funasa, Correios e Secretaria de Atenção à Saúde – saírem do controle do PMDB e serem distribuídos ao PT²⁸. Ficaram notórios, por exemplo, os embates entre Henrique Eduardo Alves (PMDB-RN), líder do PMDB na Câmara, e ministros petistas, como Alexandre Padilha, da Saúde, e Luiz Sérgio, das Relações Institucionais.

²⁴ As informações citadas sobre as pesquisas Datafolha podem foram obtidas no seguinte site: <<http://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/avaliacaodegoverno/presidente/dilma/indice-1.shtml>>. Acesso em: 20 jan. 2016.

²⁵ Importantes senadores da oposição não conseguiram a reeleição, como Arthur Virgílio, Tasso Jereissati, Marco Maciel e Heráclito Fortes.

²⁶ Na primeira composição ministerial de Dilma, o PT tinha 17 ministérios enquanto o PMDB tinha apenas 6.

²⁷ PMDB quer influir em decisões políticas e exige regra para definição de cargos. *Estadão*. São Paulo, p. A4, 06 jan. 2011.

²⁸ Dilma pede a Palocci que administre confronto PT-PMDB por 2º escalão. *Estadão*. São Paulo, p. A4, 3 jan. 2011.

Iniciados os trabalhos da legislatura em fevereiro, Marco Maia (PT-RS) foi eleito presidente da Câmara enquanto José Sarney (PMDB-AP) foi eleito pela quarta vez para presidir o Senado. Dilma escolheu o deputado Cândido Vaccarezza (PT-SP) como líder do governo na Câmara e manteve Romero Jucá (PMDB-RO) na liderança do governo no Senado.

O primeiro semestre foi marcado por alguns embates legislativos no Congresso, com a votação de projetos importantes, como a política do salário mínimo e a nova Lei Florestal. Quanto ao salário mínimo, Dilma pretendia formalizar regra já aplicada por Lula em acordo com as centrais sindicais, promovendo política de valorização real do salário mínimo via legislação, fato relativamente consensual entre os partidos. A divergência era quanto ao valor do salário mínimo em 2011, já que partidos como PMDB, PDT e PSDB pressionavam o governo para aumentar o valor proposto.

A inflexibilidade do governo quanto ao valor do salário mínimo em 2011 desagradou as centrais sindicais e criou uma ala dissidente no PDT²⁹. O projeto foi votado em meados de fevereiro na Câmara, e o governo saiu-se vitorioso. Mas o resultado da votação nominal surpreendeu os aliados governistas: a despeito das ameaças prévias, o PMDB foi o partido mais fiel, com índice de 100% de adesão à orientação do governo, enquanto o próprio PT teve um índice de apenas 88%. O projeto foi aprovado pelo Senado sete dias depois. Apesar da vitória do governo, observou-se grande divisão no PDT, partido da base onde apenas um terço dos deputados votou de acordo com o governo. A dissidência do deputado Paulo Pereira (PDT-SP) retirou do governo importante apoio do sindicalismo, e constituiu problema em votações posteriores, como o reajuste da tabela do Imposto de Renda.

Em maio, novo embate legislativo, dessa vez na votação da nova Lei Florestal. Alguns pontos do texto eram motivo de disputa entre os partidos, como a proposta que anistiava os produtores que cometeram desmatamento até 2008, defendida pelo PMDB e rechaçada por Dilma. Antes da votação, Dilma acionou ministros e até governadores com o objetivo de barrar a proposta³⁰. No dia 25 de maio, o projeto foi votado na Câmara, sendo aprovada a anistia com apoio expressivo do PMDB, contrariando o governo: 72 votos favoráveis à emenda e apenas um contrário. O projeto seguiu para o Senado, onde foi aprovado um texto com várias alterações, mas mantendo a estrutura já decidida pela Câmara.

Os problemas de articulação política no início do ano não prejudicaram a imagem da presidente e a força da coalizão governista. De fato, observou-se uma onda adesista ao

²⁹ Por mínimo de R\$ 545, governo ameaça barrar cargos e demitir ministro do PDT. *Estadão*. São Paulo, p. A4, 16 fev. 2011.

³⁰ PMDB mostra união também contra Dilma. *Estadão*. São Paulo, p. A8, 26 mai. 2011.

governo, principalmente em meio à oposição. No partido Democratas, o processo de sucessão da presidência do partido abriu divergências que culminaram com a decisão de Gilberto Kassab, prefeito de São Paulo, de fundar um novo partido de orientação governista³¹. A movimentação do prefeito representava a fraqueza do DEM na era petista, e simbolizava bem o clima de desorientação da oposição como um todo.

Enquanto a oposição, minoritária, perdia ainda mais parlamentares, o governo navegava em meio a uma série de boas notícias. Em março foi divulgado o PIB brasileiro de 2010, revelando expressivo crescimento de 7,5% e aumentando a sensação de otimismo. Nesse ambiente, Dilma recebeu a visita oficial de Barack Obama nos dias 19 e 20 de março, aumentando seu prestígio político. Além disso, foi divulgada a primeira pesquisa de opinião do governo, com o melhor resultado registrado para um presidente em início de mandato: cerca de 47% dos brasileiros classificava seu governo como ótimo ou bom³².

A maioria hegemônica da coalizão governista apontava que a maioria dos problemas políticos não viria da oposição, ainda mais enfraquecida com a saída de Kassab, mas da complexa administração dos partidos governistas. O desentendimento na formação do ministério e na distribuição dos cargos levou Dilma a criar mais duas secretarias com *status* ministerial: a Secretaria de Aviação Civil e a Secretaria de Micro e Pequena Empresa. Enquanto a primeira foi criada de imediato pela Medida Provisória nº 527/2011, a segunda foi proposta por projeto de lei em 2011, o qual só foi aprovado dois anos depois. Com mais essas duas pastas, o governo chegava ao número de 39 pastas com *status* de ministério.

Os limites da articulação política do governo, expostos na votação da nova Lei Florestal na Câmara, ficaram mais evidentes com o enfraquecimento de Palocci. O titular da Casa Civil Antônio Palocci funcionava como um “superministro” de Dilma, assumindo a condução política e deixando Luiz Sérgio, o Ministro das Relações Institucionais, em função diminuída. Após denúncia citando a evolução patrimonial do ministro, abriu-se crise na estrutura de negociação política do governo, levando à intervenção de Lula³³ e a apelos por uma troca ministerial na área, com a substituição tanto de Palocci quanto de Luiz Sérgio³⁴.

Pressionado pelas denúncias, Palocci deixa o ministério em 7 de junho, e Dilma nomeia a senadora Gleisi Hoffmann (PT-PR) para seu lugar. A troca do núcleo político do governo se completa três dias depois, no dia 10, quando Dilma nomeia a ex-senadora Ideli

³¹ KRAMER, Dora. Desencontro marcado. *Estadão*. São Paulo, p. A6, 08 fev. 2011. O PSD de Kassab foi fundado em outubro de 2011.

³² Fonte: Datafolha.

³³ Caso Palocci põe Lula à frente da articulação política. *Estadão*. São Paulo, p. A1, 25 mai. 2011.

³⁴ PMDB vê Palocci fraco e quer nova articulação política. *Estadão*. São Paulo, p. A1, 31 mai. 2011.

Salvatti para o lugar de Luiz Sérgio. As substituições trouxeram pessoas da confiança de Dilma para o Palácio do Planalto, mas não agradaram nem o PT³⁵ nem o PMDB³⁶, e o drama da articulação política não foi resolvido com o episódio.

Com a queda de Antônio Palocci em junho, começa uma série de escândalos envolvendo ministros que passou a ser conhecida como “faxina ministerial”. Casos de corrupção divulgados pela imprensa levaram à queda de cinco ministros além de Palocci: em julho, Alfredo Nascimento (PR), Ministro dos Transportes; em agosto, Wagner Rossi (PMDB), Ministro da Agricultura; em setembro, Pedro Novais (PMDB), Ministro do Turismo; em outubro, Orlando Silva (PCdoB), Ministro dos Esportes; em dezembro, Carlos Lupi (PDT), Ministro do Trabalho. Além desses, Nelson Jobim (PMDB) pediu exoneração do Ministério da Defesa após declarações polêmicas em relação ao governo³⁷.

No decorrer do ano, importantes projetos foram aprovados, a despeito dos limites da coordenação política. Em julho foi aprovado o Regime Diferenciado de Contratações (RDC), que alterava o sistema de licitações públicas e foi incluído como emenda no bojo da MP nº 527/2011. Em outubro o Congresso aprovou a criação do Pronatec (Lei nº 12.513), e a criação da Comissão da Verdade (Lei nº 12.528), além da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527).

Nota-se que, mesmo terminando o primeiro ano de governo com a troca forçada de sete ministros e a divulgação de diversos esquemas de corrupção em ministérios, Dilma preservou sua imagem junto ao público³⁸ e, com isso, manteve a unidade da coalizão. A ideia transmitida era de intolerância com a corrupção e com o sistema político tradicional. Conforme mostrado na seção 1.3, a popularidade de Dilma subiu durante todo o ano de 2011.

A imagem de *outsider* imune ao jogo sujo da política parece ter contribuído para a “lua de mel” de Dilma com a opinião pública. Também o cenário econômico reforçou o ambiente de otimismo. Enquanto a Europa vivia um cenário de incertezas devido à crise na Grécia, o Brasil ainda acumulava bons indicadores econômicos, embora eles já dessem mostra de desaquecimento. A tônica da atuação econômica de Dilma foi adotar medidas de expansão fiscal e de estímulo ao mercado interno (PESSOA, 2015), com desonerações tributárias (MPs nºs 534, 541, 549) e o início do processo de concessão de aeroportos (MP nº 551).

³⁵ Dilma contraria PT e escolhe Ideli para articulação política. *Estadão*. São Paulo, p. A1, 11 jun. 2011.

³⁶ Indicação de Gleisi é criticada no PMDB. *Estadão*. São Paulo, p. A1, 8 jun. 2011.

³⁷ Ex-chanceler Amorim entra no lugar de Jobim, 3º ministro a sair em 7 meses. *Estadão*. São Paulo, p. A4, 5 ago. 2011.

³⁸ Dilma supera Lula e FHC na avaliação do primeiro ano. *Estadão*. São Paulo, p. A8, 17 dez. 2011.

4.1.2 Desgaste da coalizão: março de 2012 a dezembro de 2014

Impasses pontuais em votações no Congresso e disputas por espaços de poder no governo atravessaram o ano de 2011, mas sem afetar de maneira relevante a estabilidade da coalizão governista, sustentada pelo otimismo com a situação do país e a alta popularidade da presidente³⁹.

Em março de 2012, porém, esse cenário se altera, observando-se a partir daí um quadro gradativo de deterioração da relação Executivo-Legislativo. Dois movimentos atestam essa mudança na relação. Primeiro, na Câmara, um grupo de deputados do PMDB apresentou manifesto ao vice-presidente Michel Temer exigindo mudanças na articulação política do governo⁴⁰. No Senado, onde a relação com Dilma era mais tranquila, uma derrota do governo expôs a fragilidade da articulação política. Bernardo Figueiredo, indicado por Dilma para ser reconduzido à diretoria da ANTT, teve seu nome rejeitado pelo plenário, em votação secreta, por 36 votos a 31. Figueiredo era indicação pessoal de Dilma e figura-chave para gerenciar a obra do trem-bala⁴¹.

Os episódios mostravam que a “lua de mel” havia acabado, e que dali para frente a insatisfação da base, represada no primeiro ano, poderia extravasar em derrotas para o governo. Até petistas admitiam a necessidade de melhorar o diálogo com o Congresso e a presidente teve de recorrer a Temer⁴². Ainda em março de 2012, Dilma mudou a coordenação política do governo no Congresso ao substituir os líderes nas Casas legislativas. Arlindo Chinaglia (PT-SP) entrou no lugar de Cândido Vaccarezza (PT-SP) na Câmara, e Eduardo Braga (PMDB-AM) no lugar de Romero Jucá (PMDB-RO) no Senado⁴³. A nova equipe estreou tendo de enfrentar as divergências acerca da Lei Geral da Copa (Lei nº 12.663/2012), votada em março na Câmara e maio no Senado.

Para apaziguar os ânimos com o PDT, Dilma nomeou Brizola Neto para o ministério do Trabalho. A designação, contudo, não agradou a bancada do partido⁴⁴. Desde o início do ano, o deputado Paulo Pereira da Silva, presidente da Força Sindical, já dava sinais do descontentamento e acenava com a saída da sigla.

³⁹ Otimismo é palavra de ordem para economia. *Estadão*. São Paulo, p. A8, 17 dez. 2011.

⁴⁰ ‘Cenário não é bom’, avisa Temer sobre aliança PT-PMDB. *Estadão*. São Paulo, p. A8, 6 mar. 2012.

⁴¹ Senado rejeita petista por 36 votos a 31. *Estadão*. São Paulo, p. A4, 8 mar. 2012.

⁴² Dilma pede ajuda a Temer para pacificar base aliada. *Estadão*. São Paulo, p. A1, 9 mar. 2012.

⁴³ Os nomes escolhidos por Dilma provocaram dissensões na base: o PMDB na Câmara temia a quebra do acordo de rodízio na presidência na Casa em virtude das possíveis pretensões de Chinaglia; já a cúpula do PMDB no Senado perdeu espaço com a destituição de Jucá e a nomeação de Eduardo Braga, fato que também desagradou o PR, pelo desentendimento entre Braga e Alfredo Nascimento (Troca de líderes no Congresso amplia crise na base de Dilma. *Estadão*. São Paulo, p. A1, 14 mar. 2012)

⁴⁴ Dilma escolhe Brizola Neto para o Trabalho, mas nome desagrada ao PDT. *Estadão*. São Paulo, p. A4, 1 mai. 2012.

Mesmo ressentido, o PR voltou à base após a criação de um bloco juntamente com o PTB no Senado. Articulado por Renan Calheiros e Gim (PTB-DF), a medida mostrou força do grupo peemedebista contrariado com a destituição de Jucá e acendeu o alerta do Planalto⁴⁵.

Em abril, escândalo envolvendo o contraventor Carlinhos Cachoeira movimentou o Congresso, que criou uma CPI para investigar o caso. No centro das denúncias, estavam a construtora Delta, empreiteira importante do PAC, o senador Demóstenes Torres (DEM-GO), e os governadores Agnelo Queiroz (PT) do Distrito Federal, Marconi Perillo (PSDB) de Goiás e Sérgio Cabral (PMDB) do Rio de Janeiro.

A CPI dominou a pauta do parlamento por todo o primeiro semestre de 2012. Apesar de ter poupado os governadores no relatório final aprovado em dezembro⁴⁶, a comissão produziu um resultado expressivo: a cassação de Demóstenes Torres em julho. A saída do incisivo opositor do governo deixava o Senado ainda mais ameno para Dilma.

No segundo semestre, a “CPI do Cachoeira” perdeu espaço para dois outros eventos políticos. Primeiramente, as eleições municipais, que esvaziaram o Congresso em agosto, setembro e outubro. As composições partidárias locais foram mais um ingrediente para inflamar os ânimos da base: enquanto o PMDB buscava manter-se hegemônico nos municípios, PSD e PSB pretendiam alavancar seu espaço político no país⁴⁷. Em segundo lugar, o julgamento do Mensalão, transmitido ao vivo e com repercussão em todos os canais de comunicação, também dominou a pauta política. O STF começou o julgamento em agosto e só finalizou em dezembro daquele ano. A condenação dos réus desgastou a imagem do PT, mas não interferiu na imagem de Dilma, que continuou bem avaliada⁴⁸.

Com a economia em desaceleração, a tônica do governo foi enviar projetos para estimular o investimento e o consumo interno. Várias medidas foram tomadas nesse sentido, como o Programa de Investimento em Logística e as concessões de rodovias e ferrovias; aportes ao BNDES; continuação do Programa de Sustentação do Investimento; desonerações tributárias de vários setores; e reformas no setor elétrico e portuário. Naturalmente, a maior parte das medidas foi veiculada por intermédio de medidas provisórias, como a MP 579, que promovia a renovação antecipada de concessões de energia elétrica, com a promessa de reduzir a conta de luz em 20%.

Em 2013, o PMDB passa a ter o comando das duas Casas legislativas. Henrique Eduardo Alves e Renan Calheiros são eleitos para a presidência de Câmara e Senado, ambos

⁴⁵ Após 3 semanas de ‘rebeldia’, PR volta à base do governo no Senado. *Estadão*. São Paulo, p. A5, 4 abr. 2012.

⁴⁶ CPI do Cachoeira termina em acordo e sem indiciados. *Estadão*. São Paulo, p. A1, 19 dez. 2012.

⁴⁷ TOLEDO, José Roberto de. A mãe de todas as eleições. *Estadão*. São Paulo, p. A9, 9 jul. 2012.

⁴⁸ Boa aprovação de Dilma passa ao largo de mensalão. *Estadão*. São Paulo, p. A10, 15 dez. 2012.

com o aval do Planalto. Mas é o fortalecimento de outro ator que vai marcar o ano de 2013. Ainda em janeiro, Eduardo Cunha (PMDB-RJ) lança sua candidatura à liderança da bancada do PMDB na Câmara, e divide o partido⁴⁹. Em tumultuada votação, Cunha é eleito líder em fevereiro, e vai cada vez mais se fortalecer no papel de porta-voz do descontentamento dos parlamentares com o governo.

Em março de 2013, o governo inicia uma reforma ministerial para ajustar sua coalizão para 2014. No PMDB, Moreira Franco sai da Secretaria de Assuntos Estratégicos e vai para a Secretaria de Aviação Civil, pasta mais importante em época de concessões de aeroportos. Já Antônio Andrade entra no Ministério da Agricultura, antes comandado por Mendes Ribeiro. Para agradar a bancada do PDT, sai Brizola Neto e entra Manoel Dias⁵⁰.

A reforma continua nos meses seguintes. Dilma troca Paulo Passos no Ministério dos Transportes em maio, visando a pacificação do PR com a nomeação de César Borges. O PSD ingressa na Esplanada em maio, na recém-criada Secretaria de Micro e Pequena Empresa: Afif Domingos ocupa o 39º ministério do governo petista. O PTB recebe a promessa de que o governo apoiaria a indicação do senador Gim para uma vaga no TCU⁵¹. Já o PSB, antigo membro da coalizão, sai do governo em setembro para dedicar-se ao projeto presidencial de Eduardo Campos, deixando o ministério da Integração Nacional e a Secretaria de Portos.

As trocas, contudo, não satisfizeram os partidos da base. O PMDB continuou reclamando do pouco espaço na Esplanada em comparação com o PT, e outros partidos, como o PDT, queixavam-se que, apesar de ocupar ministérios, o PT ainda ocupava postos-chave das pastas⁵². O quadro foi agravado pela composição das chapas estaduais para as eleições de 2014. No Rio de Janeiro, por exemplo, o PT abandonou a aliança com Sérgio Cabral do PMDB para lançar a candidatura do senador Lindbergh Farias ao governo, movimento que causou revolta nos peemedebistas cariocas. O impasse seguiu em outros estados.

No primeiro semestre, observou-se o avançar da PEC do Orçamento Impositivo na Câmara, à revelia da vontade do governo, e também a articulação para a criação de uma CPI da Petrobrás. Mas foi a votação da MP dos Portos o ponto máximo do semestre, que mostrou tanto a fragilidade do governo quanto a ascensão de Eduardo Cunha. A matéria era fulcral para o plano econômico do governo, mas encontrou fortes resistências no Congresso. Eduardo Cunha liderou a rebelião da base, fazendo da votação um processo bastante desgastante.

⁴⁹ Cunha divide PMDB com sua candidatura a líder de bancada. *Estadão*. São Paulo, p. A6, 17 jan. 2013.

⁵⁰ Dilma aumenta peso político do PMDB e amarra PDT ao projeto de reeleição. *Estadão*. São Paulo, p. A4, 16 mar. 2013.

⁵¹ Planalto dá cargo para manter PTB na base. *Estadão*. São Paulo, p. A8, 17 abr. 2013.

⁵² PDT agora exige cargos na Educação. *Estadão*. São Paulo, p. A9, 14 abr. 2013.

Em junho de 2013, enquanto o Brasil recebia a Copa das Confederações, as ruas do Brasil foram tomadas por diversas manifestações populares. Inicialmente protestando contra o aumento das tarifas de ônibus em São Paulo, o movimento espalhou-se para outras cidades até tomar o país, agregando diversas outras pautas. Os protestos mostraram um despertar da população civil e uma rejeição generalizada de toda classe política⁵³. Executivo e Legislativo, desnorteados, correram para votar uma pauta positiva como resposta às ruas.

Dilma defendeu a ideia da importação de médicos estrangeiros, um pacote anticorrupção e uma constituinte exclusiva para fazer a reforma política. Posteriormente, recuou com relação à constituinte e passou a defender um plebiscito ainda em 2013. O Congresso reagiu mal à ideia, acusando Dilma de passar a crise para o parlamento⁵⁴. A queda vertiginosa da popularidade da presidente, e o cenário incerto para as eleições de 2014, ataçaram ainda mais a rebelião da base⁵⁵. Setores do PMDB começaram a defender abertamente o fim da aliança com o PT⁵⁶.

O segundo semestre de 2013 prosseguiu tumultuado. Dois novos partidos foram criados: o Solidariedade, representando uma defecção na base governista, ao retirar Paulo Pereira da Silva e a Força Sindical do PDT; e o PROS, recompondo a perda do PSB ao atrair Cid e Ciro Gomes.

No período da “lua de mel”, o núcleo duro de Dilma, ou seja, o número de deputados que votaram com o governo em 90% das vezes ou mais, foi de 332; no período de março de 2012 ao final de 2013, o número caiu para 128⁵⁷. Como consequência desse enfraquecimento da base, observaram-se em 2013 manifestações para dar mais força ao Congresso em sua relação com o Executivo. Em julho foi aprovada a Resolução nº 1/2013-CN, determinando que os vetos presidenciais seriam votados mensalmente. Na Câmara, foi aprovada em dois turnos a PEC do orçamento impositivo em agosto. Foram duas alterações importantes, que mudaram a estrutura institucional da relação do governo com o Congresso.

O quadro de desgaste político do governo agravou-se ainda mais em 2014. Dilma fez mais uma mudança no ministério, colocando Aloísio Mercadante na Casa Civil para dar perfil mais político à pasta e melhorar a relação com o Congresso. Mas a relação com o PMDB já estava bem delicada, a ponto de vários parlamentares do partido recorrerem a Lula⁵⁸.

⁵³ Pesquisa IBOPE disponível em <<http://www.ibopeinteligencia.com/noticias-e-pesquisas/89-dos-manifestantes-nao-se-sentem-representados-por-partidos/>> Acesso em 20 ago. 2016.

⁵⁴ Líderes aliados divergem de ideias de Dilma para reforma. *Estadão*. São Paulo, p. A1, 30 jun. 2013.

⁵⁵ Após Dilma cair nas pesquisas, base endurece relação e cobra mudanças. *Estadão*. São Paulo, p. A4, 1 jul. 2013.

⁵⁶ A portas fechadas, ácidas críticas do PMDB. *Estadão*. São Paulo, p. A5, 3 jul. 2013.

⁵⁷ Dados do Basômetro.

⁵⁸ PMDB recorre a Lula para melhorar relação com Dilma. *Estadão*. São Paulo, p. A1, 15 jan. 2014.

A insatisfação da base se materializou mais fortemente em fevereiro, quando deputados articularam a formação de bloco informal de atuação independente do Planalto⁵⁹. Nascia o chamado “blocão”, que no início tinha a participação de PMDB, PP, PSD, PDT, PSC, PTB, PR, PROS e SD, a liderança de Eduardo Cunha e o apoio de Henrique Alves.

Após algumas investidas, o governo diminuiu a força do blocão, mas esse ainda se afigurou como fonte de problemas ao Executivo. Sob o comando de Cunha, a Câmara aprovou em 11 de março a criação de uma comissão externa para investigar denúncias de propinas a funcionários da Petrobrás na Holanda⁶⁰. No dia seguinte, dez ministros do governo foram chamados a dar explicações em diversas comissões da Casa⁶¹. A votação do Marco Civil da Internet também foi palco para alterações entre Cunha e o governo.

Outra reforma ministerial avançou de olho nas eleições. Ricardo Berzoini assumiu a Secretaria de Relações Institucionais no lugar de Ideli, objetivando, mais uma vez, melhorar a relação com o Congresso. O PP permaneceu com o Ministério das Cidades e o PMDB manteve o mesmo espaço na Esplanada – cinco ministérios.

Em meio aos desentendimentos da base nas votações no Congresso, surgiu o escândalo da compra da refinaria da Petrobrás em Pasadena, Califórnia, envolvendo Dilma Rousseff. Os partidos articularam a criação de CPIs em pleno ano eleitoral. Foram criadas duas: uma no Senado, de viés governista; e outra mista, com debates mais acalorados. A Petrobrás entrava de vez no centro dos holofotes. Em 20 de março, foi preso pela Polícia Federal o diretor da estatal, Paulo Roberto Costa – era o início da Operação Lava Jato. A delação de Costa seria o estopim de uma série de investigações e escândalos envolvendo empreiteiras e políticos.

Como de praxe, a atividade congressual diminuiu de ritmo no segundo semestre, com a Copa e as campanhas eleitorais. A reeleição de Dilma por margem apertada deu força à oposição e não resolveu os problemas internos da coalizão. Diante desse quadro, o governo sofreu para alterar o projeto de revisão da meta fiscal, em dezembro, debaixo de sessões tumultuadas.

Aliás, a mudança de rumo da política econômica após as eleições, iniciada com a nomeação de Joaquim Levy para a pasta da Fazenda no lugar de Guido Mantega, desagradou principalmente o PT, e dava vislumbres de como seria difícil aprovar a nova agenda

⁵⁹ Asa Norte tem noite antiDilma. *Estadão*. São Paulo, p. A7, 21 fev. 2014.

⁶⁰ PMDB obtém apoios, se une à oposição e impõe derrota ao governo na Câmara. *Estadão*. São Paulo, p. A4, 12 mar. 2014.

⁶¹ Rebelada, base chama dez ministros para depor. *Estadão*. São Paulo, p. A1, 13 mar. 2014.

econômica no ano seguinte⁶². O primeiro mandato de Dilma terminou em meio à expectativa dos desdobramentos da Lava Jato, da constatação da necessidade de fazer um ajuste fiscal, e da movimentação de Cunha para assumir a presidência da Câmara no ano seguinte.

A cronologia dos eventos ajuda a entender os motivos que fizeram a relação Executivo-Legislativo se desgastar ao longo do primeiro mandato. A arena onde se deu os maiores conflitos foi a Câmara. Se a atuação da oposição foi fraca e descoordenada, o descontentamento da base foi enorme, sendo que o grande problema para o governo foi administrar uma coalizão extensa e heterogênea, insatisfeita com a distribuição de poder.

A Tabela 4 reforça essa percepção, ao mostrar indicadores da gerência da coalizão nos governos FHC, Lula e Dilma. A tabela foi extraída a partir do trabalho de Bertholini e Pereira (2015), e apresenta três indicadores: a “proporcionalidade” mostra a média da taxa de coalescência em cada governo; o “tamanho” apresenta a quantidade de partidos contemplados com ao menos um ministério no governo; e a heterogeneidade ideológica mostra a dispersão ideológica dos partidos que compõem a coalizão.

Tabela 4
Média dos indicadores de gerência da coalizão por governo

	Proporcionalidade	Tamanho	Heterogeneidade ideológica
FHC I	59,6	4,1	21,5
FHC II	61,7	4,3	19,6
Lula I	49,3	7,7	48,2
Lula II	52,1	9,1	42,2
Dilma I	43,7	7,8	45,8

Fonte: Bertholini e Pereira (2015)

Ao lidar com uma coalizão extensa e ideologicamente dispersa, como fica claro na Tabela 4, o governo Dilma teve alto custo de governabilidade. Além disso, a necessidade de acomodar diversas facções do PT no governo, como aconteceu no governo Lula, deu ao partido parcela significativa dos ministérios, gerando críticas entre os aliados (BERTHOLINI; PEREIRA, 2015). A coordenação política do governo foi severamente criticada pelos deputados, levando a disputas tanto entre membros da coalizão quanto entre Executivo e Legislativo, esse último buscando afirmar sua independência. O enfraquecimento da relação PT-PMDB com a ascensão de atores mais críticos, como Henrique Eduardo Alves e Eduardo Cunha, também marcou o período e contribuiu para a deterioração política.

⁶² Contrariado com mudança na economia, PT tenta agora emplacar agenda própria. *Estadão*. São Paulo, p. A4, 29 nov. 2014.

4.2 Mecanismos causais

4.2.1 MPs como instrumento de governabilidade

O período da “lua de mel” do governo Dilma parece ser propício para identificar e analisar mecanismos que tornam a medida provisória importante instrumento de governabilidade. A popularidade alta da presidente, o bom estado da economia e a incidência de pequenas divergências no interior da coalizão compõem um cenário onde as MPs parecem ser instrumentos capazes de auxiliar na coordenação política.

A teoria da delegação afirma que presidentes com coalizões majoritárias farão uso de medidas provisórias como estratégia legislativa para resolver problemas de coordenação horizontal (FIGUEIREDO *et al.*, 2012). A lógica da teoria, a partir da ótica presidencial, é que a vigência imediata traz vantagens ao presidente na barganha do texto com o parlamento, uma vez que o custo da rejeição da matéria passa a ser maior; ademais, o controle de agenda por intermédio do trancamento de pauta possibilita ao presidente determinar o ritmo do jogo político ao editar medidas provisórias. Da ótica parlamentar, delegar poderes ao presidente é vantajoso para resolver problemas de ação coletiva ou evitar a responsabilização por medidas impopulares, sendo que o texto do Executivo não pode se afastar muito de suas preferências, sob pena de ser rejeitado (AMORIM NETO; TAFNER, 2002).

Para funcionar de forma cooperativa, a relação de delegação deve operar de acordo com mecanismos que tragam benefícios a ambos os lados, ou seja, garantindo ao governo a aprovação das medidas provisórias sem alterações significativas no texto proposto, e aos parlamentares a participação no processo decisório, ainda que de forma controlada.

Um momento crucial onde isso ocorre é na escolha dos relatores.

a) Controle de relatorias

O relator é quem vai apreciar tanto o texto inicial como as emendas, apresentando ao plenário, na maior parte das vezes, um texto modificado consubstanciado num Projeto de Lei de Conversão (PLV). Como o PLV tem preferência na votação em relação ao texto original da MP, a figura do relator é central no processo de apreciação das medidas provisórias. Além de escolher um relator que concorde com a MP, o governo deve cuidar para que ele não se afaste muito das preferências políticas do Executivo.

No rito que vigorou até março de 2012, as comissões mistas não funcionavam na prática, de maneira que os relatores eram designados nos plenários de cada Casa Legislativa pelos respectivos presidentes. De acordo com o Regimento Interno do Senado, a designação

de relator de plenário é competência discricionária do presidente da Casa (art. 140). O Regimento Interno da Câmara dos Deputados dispõe de modo semelhante (art. 157).

Na sistemática pré-2012, então, o presidente da Câmara dos Deputados e o presidente do Senado tinham enorme poder na tramitação das medidas provisórias pela possibilidade de escolher o relator de plenário. No biênio 2011-2012 o governo Dilma garantiu que as Casas Legislativas fossem comandadas por aliados, com Marco Maia (PT-RS) à frente da Câmara e Sarney (PMDB-AP) na presidência do Senado, o que permitiu melhor interlocução com esses atores no tocante à indicação das relatorias das medidas provisórias.

Análise da distribuição das relatorias de MPs no período de “lua de mel” do governo Dilma permite visualizar como a coalizão governista foi beneficiada no processo. As Tabelas 5 e 6 mostram a relação dos partidos que foram contemplados com relatorias de MPs em cada Casa. Incluem-se 21 MPs editadas por Lula no final de 2010 (MPs n°s 501 a 521), mas apreciadas apenas no governo Dilma, e as medidas provisórias editadas por Dilma até a decisão do STF em março de 2012.

Foram desconsideradas as MPs que abrem crédito extraordinário e duas MPs que sequer chegaram a ter relatores designados em ambas as Casas (MPs n°s 523 e 524) – perfazendo um total de 48 medidas provisórias na Câmara e 45 no Senado. Essa diferença entre as Casas se explica porque quatro MPs, apesar de terem relatores designados na Câmara, não foram aprovadas por esta Casa no tempo previsto na Constituição, de maneira que o Senado nem chegou a se pronunciar sobre elas.

Tabela 5
Distribuição de relatorias de MPs por
partido na Câmara (01/2011-02/2012)

PT	14
PMDB	8
PR	5
PCdoB	4
PP	4
PSB	3
PRB	2
PDT	2
PSC	2
PTB	1
PPS	2
PSDB	1

Fonte: Câmara dos Deputados

Na Câmara, não se respeitou o critério da proporcionalidade partidária para a distribuição das relatorias das medidas provisórias. A exclusão da oposição foi quase total: apenas duas MPs foram relatadas pelo PPS e uma pelo PSDB. Há casos evidentes de sobre-representação, como o do PT (17% das cadeiras e 30% das relatorias) e do PCdoB (3% das cadeiras e 8% das relatorias). Além disso, análise temporal da distribuição das relatorias não indica qualquer padrão ou critério.

Já no Senado, a função de relator teve escopo bastante reduzido no período. Das 45 medidas provisórias analisadas pela Casa, em apenas três os relatores promoveram alteração do texto que veio da Câmara (MPs n°s 501, 502 e 507). Em todas as outras, apenas referendaram o PLV ou a MP da forma como veio da Câmara⁶³. Como a maioria das MPs chegou ao Senado perto do encerramento do prazo de vigência, não havia tempo para alterações, já que a matéria teria de voltar à Câmara dos Deputados. De todo modo, é preciso que o Executivo conte com um senador aliado para emitir um parecer de plenário nos moldes do que foi aprovado pela Câmara, a fim de garantir a aprovação da medida no tempo constitucional. Também nesta Casa o domínio da coalizão governista foi absoluto, como mostra a Tabela 6.

Tabela 6
Distribuição de relatorias de MPs por
partido no Senado (01/2011-02/2012)

PMDB	15
PT	10
PTB	8
PCdoB	4
PR	4
PP	2
PSDB	2

Fonte: Senado Federal

Os dados demonstram a discricionariedade dos presidentes das Casas Legislativas no processo de distribuição de relatorias, sem seguir padrão rígido. Entrevistas com atores que participaram do processo indicam que a distribuição de relatorias era negociada caso a caso com a intermediação dos líderes partidários.

⁶³ No início da legislatura, em 2011, eram correntes as críticas dos senadores sobre o exíguo prazo para a votação das MPs no Senado, com a obrigatoriedade de apenas referendar o texto aprovado pela Câmara sob o risco de a medida perder o prazo de vigência. Sarney, Renan Calheiros e Eduardo Braga do PMDB, Alvaro Dias do PSDB e até Walter Pinheiro do PT condenavam com veemência o rito de tramitação que prejudicava o Senado. (Líderes reclamam por terem que votar com prazo vencido. *Jornal do Senado*, Brasília, p. 4, 09 mar. 2011).

O controle das relatorias, assim, é o primeiro passo no trâmite congressional no qual o governo se afirma para controlar o processo de conversão em lei das MPs. A interlocução com os presidentes das Casas Legislativas, que são os atores competentes para fazer a designação em plenário, permite que a escolha dos relatores se dê de forma controlada. Como em 2011 aliados do governo foram eleitos para comandar Câmara e Senado, esse mecanismo de controle de relatorias pôde funcionar normalmente.

Essa flexibilidade na escolha dos relatores de plenário permite que a designação seja usada para a coordenação horizontal da coalizão governamental. Ao oferecer a relatoria a determinado parlamentar, geralmente com *expertise* no tema tratado pela medida provisória (SANTOS; ALMEIDA, 2005), o presidente concede a ele a possibilidade de aparecer para seu eleitorado como corresponsável pela aprovação da matéria. Esse papel de destaque no processo decisório pode ser utilizado para que o governo barganhe apoio entre sua coalizão, utilizando a relatoria como moeda de troca nas negociações.

Esse padrão foi comum no período analisado, observando-se divisão setorial, por exemplo, com medidas provisórias sobre saúde (MPs n°s 520, 521, 536) sendo relatadas por parlamentares da área (deputados Danilo Forte e Jandira Feghali), ou medidas provisórias sobre agricultura (MPs n°s 504, 519, 539) sendo relatadas por parlamentares ligados ao tema (deputados Luis Carlos Heinze, Reinhold Stephanes, Fernando Coelho Filho, e senadores Blairo Maggi e Ana Amelia). Quando o governo dá ao parlamentar a possibilidade de relatar matéria ligada a sua área de *expertise*, supre anseio dos membros da coalizão, que é participar do processo de tomada de decisões. A relatoria constitui instrumento legislativo onde se troca visibilidade e participação do parlamentar por apoio ao governo, segundo achado da pesquisa.

A pesquisa sugere que o presidente também pode escolher para relatores de medidas provisórias importantes membros dos partidos mais fieis da base parlamentar como forma de recompensa. O caso da sobrerrepresentação do PCdoB na distribuição das relatorias na Câmara é exemplo. Ao final do ano de 2011, após 81 votações nominais em plenário, o índice de governismo⁶⁴ do partido foi de 95%, atrás apenas do PT, com 97%. A bancada de catorze deputados mostrou-se bastante coesa. A fidelidade do partido ao governo foi recompensada com a distribuição das relatorias de medidas provisórias, em número superior a outras bancadas mais expressivas da base aliada, como PSB, PTB e PDT. Em 2011, foram quatro as medidas provisórias relatadas pelo partido.

⁶⁴ Indicador que calcula a porcentagem de deputados do partido que votam de acordo com o governo em votações nominais. Dados obtidos pelo banco de dados do Basômetro: <http://estadaodados.com/basometro/>. Acesso em: 20 ago. 2016.

A Medida Provisória nº 503/2010 tratava do tema das Olimpíadas de 2016 no Rio de Janeiro e criava a Autoridade Pública Olímpica. A matéria foi relatada pelo deputado Daniel Almeida, da Bahia. O ministro dos Esportes à época, Orlando Silva, também era do PCdoB baiano, o que demonstra domínio do partido em questões esportivas. Já as MPs nºs 521/2010 e 536/2011 foram ambas relatadas pela deputada Jandira Feghali, e tratavam da gratificação dos médicos-residentes. A deputada, que é médica, pôde usar a relatoria das matérias para se capitalizar politicamente junto à sua base. Por fim, a MP nº 534/2011 teve como relatora a deputada Manuela D'Ávila. A medida provisória atualizava a chamada “Lei do Bem”, concedendo isenções fiscais para a produção de *tablets* no Brasil, tendo grande apelo popular e junto à juventude em especial, faixa de interesse eleitoral da parlamentar. A relatoria de medidas provisórias benéficas deu aos deputados do PCdoB visibilidade e capital político, recompensando a fidelidade da bancada no ano de 2011.

Além disso, a pesquisa também mostra que a escolha dos relatores pode servir ao governo na reconquista de um partido ou segmento descontente com o governo. A distribuição de relatorias à bancada do PR no Senado exemplifica tal possibilidade. Em julho de 2011, após a divulgação de escândalos de corrupção, caiu o Ministro dos Transportes, Alfredo Nascimento, senador pelo PR, que reassumiu o mandato parlamentar em seguida.

A destituição de Nascimento abriu descontentamento geral dentro do PR, colocando em conflito deputados e senadores do partido⁶⁵. A reação do PR à “faxina ministerial” foi a mais radical dentro da base. Embora o novo Ministro dos Transportes fosse filiado ao PR, o partido não o reconhecia como representante da bancada. O impasse fez com que Nascimento anunciasse, em 16 de agosto de 2011, a saída do PR da base do governo, informando que o partido assumiria postura de independência⁶⁶.

Até esse momento, o PR no Senado ainda não tinha sido contemplado com nenhuma relatoria de medida provisória. Foi nesse contexto que o presidente Sarney designou, em 1º de setembro, o senador Alfredo Nascimento para relatar a Medida Provisória nº 533/2011, menos de quinze dias depois do anúncio da saída do PR da base. A MP tratava da ampliação da oferta de creches no país, e Nascimento deu parecer favorável ao texto que veio da Câmara. Apesar de ser uma matéria consensual, e do escopo reduzido do papel de relator no Senado, a designação de Nascimento teve obviamente um caráter simbólico, representando uma busca pela reaproximação do governo com a cúpula do PR.

⁶⁵ Bancadas do PR na Câmara e no Senado se digladiam por poder. *Estadão*. São Paulo, p. A4, 14 jul. 2011.

⁶⁶ ‘Sem pasta’, PR anuncia saída da base governista. *Estadão*. São Paulo, p. A8, 17 ago. 2011.

Ao envolver o senador em um projeto do Executivo, de tema social e com apelo eleitoral, o governo pôde utilizar as medidas provisórias como forma de recomposição da base, neste caso mediante a designação de relatoria para um partido descontente com o governo. A partir daí, mais três senadores do PR foram designados relatores de medidas provisórias: senador Blairo Maggi (MP nº 539); senador Magno Malta (MP nº 541); e senador Clésio Andrade (MP nº 546), todos no período entre setembro de 2011 e fevereiro de 2012, sugerindo esforço contínuo do governo para acalmar os ânimos da bancada do partido.

A Figura 2 mostra o funcionamento do mecanismo de controle de relatorias no âmbito das medidas provisórias.

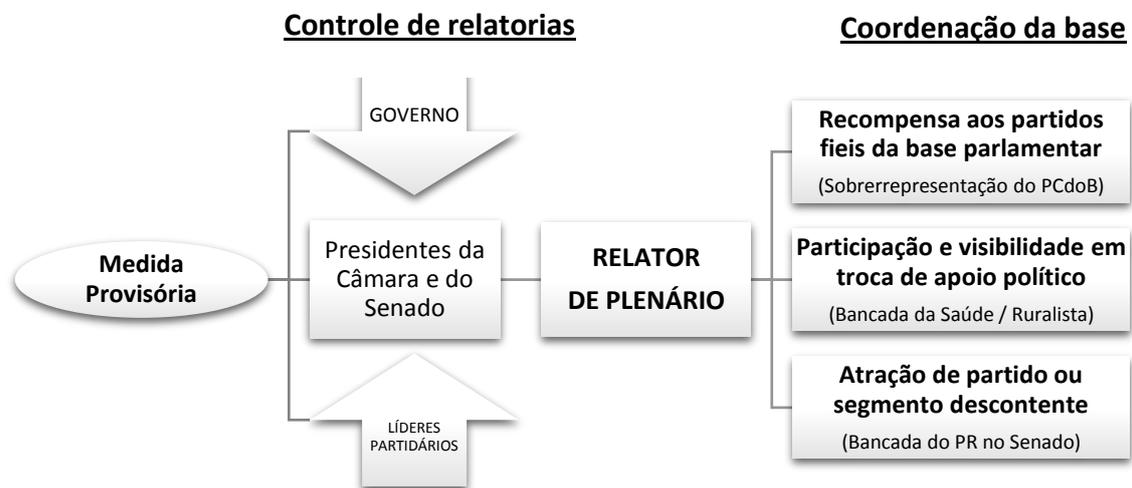


Figura 2 – Mecanismo de controle de relatorias no início do governo Dilma

Elaboração própria.

Como até março de 2012 os relatores foram escolhidos pelos presidentes das Casas Legislativas, e uma vez que ambos eram aliados do governo, nesse período de lua de mel a distribuição de relatorias pôde operar sob o controle do governo, de modo a possibilitar ajustes na coordenação Executivo-Legislativo.

O controle de relatorias das medidas provisórias no rito pré-2012 permitiu ao governo Dilma privilegiar sua coalizão partidária na distribuição dos cargos, e também resolver problemas de coordenação horizontal. Nesse sentido, a delegação legislativa do Congresso à presidência foi vantajosa para ambas as partes. Para os partidos, porque foram chamados pelo governo a participar do processo decisório mediante as relatorias (mesmo que porventura não tenham influenciado no conteúdo do texto produzido), e para o governo porque essa participação foi controlada na medida em que se disciplinou a escolha dos relatores.

b) Controle do texto

Ao editar uma medida provisória, o governo deve envidar esforços para garantir que a matéria seja aprovada no Congresso e que durante a tramitação o texto não seja desfigurado, ao ponto de se tornar contrário às suas preferências políticas. O controle do texto das MPs passa a ser, então, outra etapa do processo de delegação legislativa. Evidentemente, há espaço para ajustes no texto, mas também de forma controlada.

Uma vez editada a medida provisória, abre-se prazo de seis dias para emendamento, quando qualquer membro do Congresso, seja senador ou deputado, pode apresentar emendas ao texto da medida provisória. Após esse prazo, apenas o relator pode inovar o texto, mas somente no âmbito da comissão. Para garantir a aprovação da MP nos termos de sua preferência, o governo atua no controle do relator e no controle da votação em plenário.

Na distribuição de relatorias, o governo pôde controlar para quais partidos as relatorias das medidas provisórias eram oferecidas pelos presidentes das Casas Legislativas. Como visto, esse processo serviu para resolver problemas internos da coalizão no governo Dilma. Mas como fica o controle dos relatores? Os relatores designados estão livres para propor e acatar emendas às medidas provisórias ou atuam sob o monitoramento estrito do Executivo?

Tem-se no caso outra relação de delegação. A questão é saber se o governo possui mecanismos para evitar os riscos de agenciamento, controlando ou punindo os relatores que fogem de maneira significativa de suas orientações.

Em estudo sobre o recrutamento para as comissões da Câmara, Müller (2005) conclui que os líderes partidários privilegiam os membros de sua bancada que apresentam maior lealdade partidária⁶⁷, o que torna possível o controle do partido sobre os parlamentares dentro das comissões. Indo por essa linha do controle partidário, Silva (2015) analisa os relatores de medidas provisórias no período 1988 a 2010 e conclui que a escolha recai sobre os parlamentares mais fieis a seus partidos. O autor também mostra que os relatores são, em geral, pouco experientes na vida parlamentar, denotando, possivelmente, delegação da tarefa de relatoria por parte dos líderes e dos mais experientes (SILVA, 2015, p. 178).

Para os parlamentares leais ou novatos, a relatoria de uma medida provisória é encarada como missão a ser desempenhada conforme a orientação partidária. Parlamentares novatos tendem a se arriscar menos a descumprir os ditames dos líderes, pois sabem que sua sobrevivência política em um sistema de decisões centralizado depende do comportamento

⁶⁷ Indicador elaborado pelo autor que mede a fidelidade de um parlamentar dentro de um mesmo espectro ideológico, e não apenas dentro de um mesmo partido.

disciplinado. Já os parlamentares leais sabem que conquistaram a relatoria justamente por isso, e é improvável que mudem de comportamento de forma abrupta.

Além da escolha de parlamentares novatos e leais ao partido para a relatoria de medidas provisórias, os próprios líderes podem avocar a relatoria de MPs importantes e polêmicas. Embora possuam maior poder de negociar com o Executivo alterações de texto, os líderes dos partidos da coalizão, enquanto relatores, dificilmente se oporão às preferências do governo, preferindo utilizar a relatoria de MPs estratégicas como forma de alavancar sua relevância dentro da base do governo.

A Tabela 7 mostra o perfil dos relatores de medidas provisórias na Câmara⁶⁸ no período de “lua de mel”.

Tabela 7
Perfil dos Relatores de Medidas Provisórias
(02/2011-02/2012)

Perfil dos Relatores	N (%)
1º Mandato	11 (23%)
Líder ou Vice-Líder	17 (36%)
Outros	20 (41%)
<i>Média Governismo Outros</i>	0,91
Média Governismo Relatores	0,88
Média Governismo Geral	0,79

Fonte: Câmara dos Deputados e Basômetro.

O índice de governismo dos deputados foi calculado com base nos dados do Basômetro. Considerou-se o valor do índice para cada deputado até o dia de sua designação como relator em plenário. Caso a designação para a relatoria tenha ocorrido nos meses de fevereiro ou março de 2011, quando ainda havia ocorrido poucas votações nominiais, considerou-se o valor do índice no segundo governo Lula⁶⁹.

Considerando todas as 48 medidas provisórias não orçamentárias que tiveram relator designado entre janeiro de 2011 (o início do governo Dilma) e março de 2012 (o fim da “lua de mel”), observa-se que 23% tiveram como relatores parlamentares de primeiro mandato no Congresso; 36% dos relatores era Líder ou Vice-Líder; e o restante, 41%, foram deputados com índices de governismo elevados.

⁶⁸ A exclusão do Senado se dá pela falta de importância dessa Casa no trâmite das medidas provisórias: apenas três MPs tiveram texto alterado pelo Senado; todas as demais que foram aprovadas o foram sem alteração do texto que veio da Câmara.

⁶⁹ A exceção foi com relação à deputada Jandira Feghali, que não exerceu mandato na legislatura 2007-2011, mas foi designada para relatora da MP 521/2010 em 29/03/2011. Neste caso, considerou-se o índice de governismo apenas nos meses de fevereiro e março de 2011.

Observa-se alto índice de governismo dos deputados designados como relatores que não eram nem líderes nem novatos – 91%. Já a média desse índice para toda a Câmara no período de lua de mel do governo Dilma foi de 79%. Possivelmente, a maior parte desses deputados seja composta de especialistas no tema da medida provisória, mas o fato a se destacar do perfil desses parlamentares é seu alto índice de governismo.

A tarefa de relatoria de medidas provisórias nessa fase do governo Dilma coube, assim, ou a parlamentares de primeiro mandato, ou a parlamentares fiéis, ou aos próprios líderes. Todos esses três casos configuram alto grau de concentração do processo decisório, diminuindo a margem para mudanças no texto contrárias ao governo. Os relatores, enquanto agentes da relação de delegação, teriam poucos incentivos para agir em desacordo com o governo, dados os seus perfis. Dessa forma, a interlocução com os líderes partidários permite que o governo controle o perfil dos deputados escolhidos para relatar as medidas provisórias em plenário, diminuindo as perdas de agenciamento e mantendo domínio sobre o processo.

Além de se precaver no tocante à seleção do agente, o governo efetua monitoramento direto do trabalho do relator. Ora, nas relações de delegação o monitoramento direto geralmente é pouco utilizado em virtude do enorme custo envolvendo tempo e recursos financeiros, preferindo-se outros mecanismos, como “alarmes de incêndio” (LUIPIA; MCCUBBINS, 1994). No entanto, a estrutura robusta do governo federal permite que seus vários órgãos possam monitorar de perto o trabalho dos agentes, isto é, dos relatores, e ver se existe risco de alteração indevida do texto da medida provisória.

A atuação de órgãos importantes, como a Casa Civil, os Ministérios da Fazenda e do Planejamento, a Receita Federal e os bancos públicos, é nítida e se faz aparente no processo de tramitação das medidas provisórias⁷⁰. É bastante comum que o relator tenha reuniões com representantes desses órgãos antes de apresentar seu relatório. Inclusive é comum que o relator dependa do aval desses órgãos para promover alguma alteração de mérito⁷¹. Seja porque não dispõe de informações suficientes para mensurar ou antecipar o que cada alteração proposta no texto pode ocasionar, seja por questões políticas de negociação do texto, o relator precisa manter esse contato com os órgãos do governo.

Esse contato direto permite que o governo efetive vigilância estrita sobre o trabalho de relatoria, sem grandes custos, uma vez que a maior parte dos órgãos envolvidos possuem assessorias parlamentares com vasta experiência de atuação no Congresso. A descentralização administrativa possibilita ao governo cercar o relator por todos os lados.

⁷⁰ Conforme entrevistas feitas pelo autor e observação participante.

⁷¹ Idem.

A seleção do perfil dos relatores e o monitoramento direto do trabalho de relatoria são elementos que dão ao governo maior controle sobre o texto das MPs. Após a etapa das comissões, o controle do governo continua na apreciação em plenário. Nessa arena, o governo atua com as MPs de forma semelhante com outras matérias, utilizando recursos como a nomeação de cargos, a liberação de verbas e a negociação de outras agendas para garantir a coesão da base do governo nas votações em plenário.

Mas com as MPs há uma especificidade: como a medida provisória tem prazo determinado de vigência, a tramitação se faz em ritmo acelerado. As votações em plenário ocorrem geralmente a poucos dias do encerramento de vigência da matéria. Com o esvaziamento das comissões mistas, não havia discussão prévia antes de 2012, de modo que a instrução e a apreciação da matéria se davam de maneira açodada. A velocidade na votação e a falta de informações disponíveis aos parlamentares favoreciam o governo.

Amorim Neto e Tafner (2002) ressaltam que mediante mecanismos de “alarme de incêndio” os parlamentares poderiam monitorar os efeitos de uma medida provisória na sociedade e, assim, promover alterações nos pontos que contrariam suas posições políticas. No entanto, os autores consideravam o cenário anterior à EC nº 32/2001, quando as reedições de MPs ainda eram práticas comuns. Com o novo rito a partir de 2001, o prazo de vigência de 120 dias reduziu essa possibilidade, até porque o tempo de tramitação efetiva da MP em cada Casa Legislativa é ainda menor. A falta de informações claras dificulta a mobilização parlamentar em torno de mudanças na medida provisória.

A Figura 3 sintetiza o mecanismo utilizado pelo governo de controle do texto das medidas provisórias.

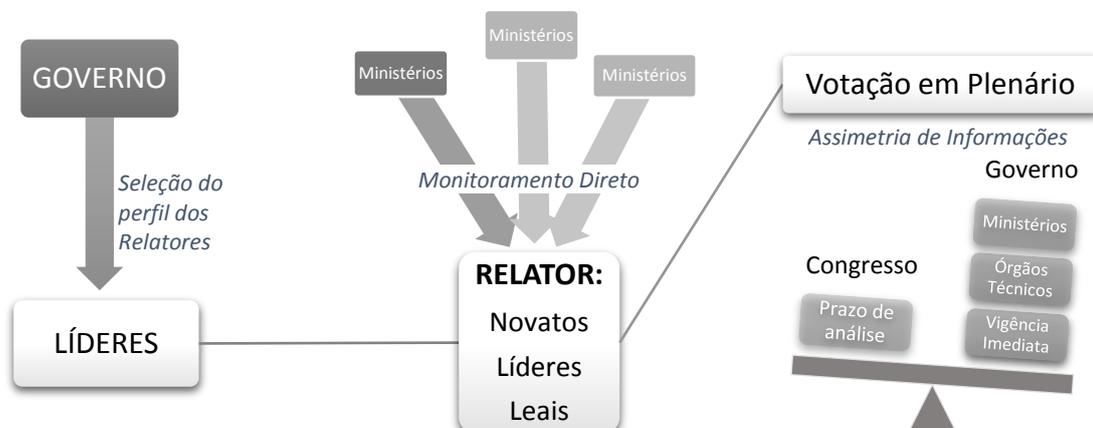


Figura 3 – Mecanismo de controle de texto na tramitação de medidas provisórias

Elaboração própria.

A atuação ocorre primeiramente na seleção dos relatores, onde o governo trabalha juntamente com os líderes para controlar o perfil dos relatores, escolhendo-se parlamentares com perfis que favoreçam a delegação da relatoria. Passada essa etapa, a tarefa da relatoria é vigiada de perto pelos diversos órgãos do governo, que efetuam um monitoramento direto dos relatores, assegurando os interesses do governo. Na etapa final de votação em plenário, a assimetria de informações pesa a favor do governo, já que o prazo curto de análise impede que os parlamentares se informem adequadamente ou se mobilizem para aprovar mudanças contrárias ao governo.

c) Resolução de problemas de ação coletiva

Os mecanismos mostrados até aqui ajudam a entender como o governo atua para manter a medida provisória como instrumento importante da estratégia presidencial. Cabe analisar mecanismos que mostram como os parlamentares podem tirar proveito das MPs. Um dos principais motivos para a delegação, apontado pela literatura, é a resolução de problemas de ação coletiva.

Imagine-se o caso brasileiro: um parlamento bicameral, multifragmentado, com mais de quinhentos parlamentares, sob a vigilância de um Executivo forte. Como o parlamentar individualmente consegue aprovar os projetos de seu interesse nesse ambiente? O parlamentar apresenta seu projeto, que é despachado a uma ou mais comissões permanentes. Em cada colegiado, há a barreira do presidente, que tem o poder de agenda, e do relator.

Após essa etapa, quando não submetidos à decisão terminativa das comissões, os projetos passam pelo desafio do plenário, onde o governo tem maioria e normalmente dita a agenda de seu interesse. Na hipótese de aprovação do projeto em sua Casa, inicia-se longo trâmite na outra Casa legislativa, onde o parlamentar tem ainda menos força para patrocinar o avanço de seu projeto. Como se vê, os custos de transação são grandes, tornando praticamente inviável o sucesso legislativo sob a perspectiva individual. Mesmo um partido com alta coesão ideológica encontra enormes dificuldades para aprovar matérias de seu interesse, dada a fragmentação partidária e a dominância do Executivo. Esses problemas de ação coletiva dificultam a atividade legislativa por parte dos parlamentares (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1998).

Ocorre que a edição de medidas provisórias e a possibilidade de emendá-las abre larga via para que os parlamentares resolvam tais problemas, tornando a delegação legislativa ao Executivo vantajosa. Isso pode se dar de duas formas: a primeira é quando a própria edição da MP resolve problemas de ação coletiva ao veicular tema que seja objeto de diversas propostas

parlamentares ainda sem sucesso (SILVA, 2013); a segunda é quando o processo de emendamento possibilita que as emendas dos parlamentares peguem “carona” no rito de tramitação urgente das MPs e assim sejam mais fáceis de serem aprovadas.

O processo da Medida Provisória nº 547, em 13 de outubro de 2011, constitui bom exemplo. A matéria tratava sobre normas relativas à defesa civil. Ocorre que já tramitavam no Congresso diversos projetos sobre esse mesmo tema quando da edição da MP. Em oito meses de funcionamento da 54ª legislatura, de fevereiro a outubro de 2011, dez projetos haviam sido apresentados nas duas Casas legislativas.

O Quadro 1 mostra a descrição dos projetos e a situação de cada um quando da edição da MP nº 547.

Repare-se que todos os projetos ainda estavam em fase bastante inicial de seu caminho de tramitação, sendo improváveis que seriam aprovados pelas duas Casas, apesar do relativo consenso em relação à necessidade de aprimorar os mecanismos de defesa civil. A edição de uma medida provisória possibilita resolver esses problemas de ação coletiva, uma vez que tira os parlamentares de uma briga pela “paternidade” do projeto e pode colocá-los em um trabalho conjunto, além de estabelecer uma coordenação centralizada na tramitação. Tal foi o que ocorreu com a edição da MP nº 547.

Dos dez projetos tramitando no Congresso, três foram contemplados parcialmente pelo texto original da MP nº 547 (PLS nº 26/2011, PL nº 840/2011 e PL nº 2382/2011). Se dependesse do curso normal do processo legislativo desses três projetos, seria pouco provável que eles fossem aprovados nas duas Casas, e ainda ao mesmo tempo. A medida provisória apresenta a vantagem de resolver problemas de coordenação de imediato, nesse sentido podendo ser instrumento legislativo benéfico não só à agenda do Executivo, mas também à do Legislativo.

Quadro 1
Projetos apresentados no Congresso sobre Defesa Civil
 (02/2011-10/2011)

Projeto	Objetivo	Autor	Situação em out. 2011	Pendência	MPV 547	PLV 4/2012
PLS 22/2011	Isenção fiscal para pessoas físicas e jurídicas atingidas por desastre.	Senador Lindbergh Farias	Na CAE, com o Relator	Votação terminativa na CAE e tramitação na Câmara		
PLS 24/2011	Autoriza a União a adotar operações especiais de crédito para recuperação de áreas atingidas por desastres	Senador Lindbergh Farias	Na CAE, com o Relator	Votação terminativa na CAE e tramitação na Câmara		X
PLS 25/2011	Autoriza a União a firmar convênio com os Estados e o Distrito Federal para executar atividade de defesa civil	Senador Lindbergh Farias	Na CCJ, com o Relator	Votação terminativa na CCJ e tramitação na Câmara		X
PLS 26/2011	Obriga os municípios a elaborar mapeamentos de áreas de risco e autoriza a União a criar cadastro nacional	Senador Lindbergh Farias	Parecer aprovado na CDR	Votação terminativa na CCJ e tramitação na Câmara	X	
PLS 85/2011	Prevê que o Fundo para Calamidades Públicas invista na recuperação dos solos em propriedades de agricultura familiar.	Senadora Gleisi Hoffmann	Aprovada em decisão terminativa na CRA	Tramitação na Câmara		
PL 60/2011	Torna obrigatória as transferências da União para Estados e Municípios atingidos por desastres	Deputado Otavio Leite	Na CAINDR, com o Relator	Votação na CAINDR, CFT, CCJ e tramitação no Senado		X
PL 784/2011	Fixa prazo para o reconhecimento da situação de emergência por parte da União	Deputado João Arruda	Na CAINDR, com o Relator	Votação na CAINDR, CFT, CCJ e tramitação no Senado		
PL 840/2011	Estabelece normas para o Plano Diretor municipal no tocante à defesa civil	Deputado Chico Alencar	Parecer aprovado na CAINDR	Votação na CDU, CFT, CCJ e tramitação no Senado	X	
PL 978/2011	Torna obrigatória as transferências da União para o Fundo Especial para Calamidades Públicas	Deputado Fernando Jordão	Na CAINDR, com o Relator	Votação na CAINDR, CFT, CCJ e tramitação no Senado		
PL 2382/2011	Condiciona as transferências da União à existência de órgão estadual ou municipal de defesa civil	Deputado Onofre Santo Agostini	Na CTASP, com o Relator	Votação na CINDRA, CFT, CCJ e tramitação no Senado	X	

Fonte: Senado Federal e Câmara dos Deputados

A segunda forma pela qual as medidas provisórias resolvem problemas de ação coletiva é no processo de emendamento. Ao conseguir incluir alguma emenda no bojo da medida provisória, o parlamentar tem a garantia de que essa emenda será incluída na agenda e será apreciada de forma célere, dado o regime de urgência da medida provisória. Suas chances de aprovação aumentam consideravelmente. Daí não ser surpresa o fato de que muitos parlamentares apresentem emendas que nada tenham a ver com o tema da medida provisória, os chamados “jabutis” ou “contrabandos” legislativos (SOUSA, 2015).

Na tramitação da MP nº 547 na Câmara, foi designado relator de plenário o deputado Glauber Braga (PSB-RJ). Em seu relatório, Braga acrescentou outros 25 artigos ao texto da

MP, incorporando projeto de sua autoria apresentado como conclusão da Comissão Especial de Medidas Preventivas e Saneadoras de Catástrofes Climáticas, que funcionou em 2011. Por esse motivo, o PLV apresentado por Glauber Braga inovou bastante em relação à MP, instituindo a Política Nacional de Defesa e Proteção Civil (PNPDEC), o Sistema Nacional de Defesa e Proteção Civil (SINPDEC), o Conselho Nacional de Defesa e Proteção Civil (CONPDEC), e disciplinando as responsabilidades da União, dos Estados e Municípios na questão da defesa civil e prevenção de catástrofes (contemplando, assim, outros dois projetos que tramitavam no Congresso: o PLS nº 24/2011 e o PLS nº 25/2011).

Além disso, Braga acolheu em seu relatório a emenda nº 25, do deputado Otavio Leite (PSDB-RJ), de teor idêntico ao PL nº 60/2011, também de autoria de Leite. Observa-se que a tramitação da MP nº 547 permitiu tanto a Glauber Braga quanto a Otavio Leite que seus projetos ordinários fossem aprovados dentro do escopo de uma medida provisória. Não fosse a urgência da tramitação da MP, é provável que os dois projetos também levassem anos dentro dos corredores do Congresso até serem aprovados, mostrando mais uma vez como a edição de medidas provisórias pode beneficiar os parlamentares ao resolver problemas de ação coletiva.

Na discussão da matéria em plenário no dia 1º de março de 2012, Braga expressou bem a ideia de que a MP deflagra a discussão em regime de urgência de determinado tema, mas que o parlamento é autônomo para promover os ajustes que entender necessário:

Aí, meus amigos, desculpem-me, mas, se eu tiver que ser única e exclusivamente um subscritor da medida provisória, do jeito que ela vem, sem ter a oportunidade de apresentar uma proposta para ser discutida, o meu mandato de Deputado Federal não vale absolutamente nada. (...) Em relação àquele argumento “*poxa, mas isso não pode ser tratado por medida provisória*”, o raciocínio que faço e que gostaria de dividir com os colegas Parlamentares é que devemos fazer exatamente o contrário: se não há divergência, mas, ao contrário, há consenso em vários pontos e esta Casa tem a oportunidade de legislar, por que não fazer isso? Qual o óbice em legislar?⁷²

Em linguagem técnica, a delegação legislativa ao Executivo só ocorre se também for vantajosa aos parlamentares, e isso inclui a possibilidade de alterar o texto original, podendo incorporar projetos de parlamentares que sozinhos têm pouca chance de aprovação.

O período de “lua de mel” do governo Dilma conta com diversos casos de resolução de problemas de ação coletiva, seja por meio da edição da medida provisória, seja quando do processo de emendamento. A MP nº 599 de 5 de março de 2012, por exemplo, apenas

⁷² Diário da Câmara dos Deputados de 01/03/2012, p. 4770 e 4774.

autorizava a Eletrobrás a adquirir o controle societário da Celg, mas incorporou outros 33 artigos que instituíram o Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento das Instituições de Ensino Superior (Proies). O Regime Diferenciado de Contratação (RDC), que alterou as normas de licitações públicas para as obras da Copa do Mundo e das Olimpíadas e se tornou uma das marcas do governo Dilma, também entrou como emenda no corpo da MP nº 527, de 18 de março de 2011, que criava a Secretaria de Aviação Civil.

Outra área comum de se observar um alargamento do escopo da medida provisória original para atender às demandas parlamentares é nas matérias de tributação. Com efeito, como discutido anteriormente, a estratégia de atuação do governo Dilma no setor econômico foi adotar medidas para aquecer o mercado interno, promovendo expansão do crédito e desonerações fiscais a diversos setores da economia.

A MP nº 549, de 18 de novembro de 2011, por exemplo, reduziu a zero as alíquotas do PIS/Pasep e Cofins para diversos produtos destinados a pessoas com deficiência, como próteses oculares ou duplicadores braile. O texto aprovado pelo Congresso também incluía: i) desoneração para máquinas destinadas à fabricação, a partir de laminado cobreado, de circuitos impressos (vetado); ii) prorrogação até 2016 da desoneração na importação de papel; iii) isenção de Imposto de Importação e IPI sobre importação de equipamentos destinados à competição ou ao treinamento para as Olimpíadas; iv) desoneração para cooperativas de radiotáxi; v) alteração da tributação sobre embalagens destinadas ao envasamento de água, refrigerantes e cervejas (vetado); vi) ampliação da disponibilidade de medicamentos em outros estabelecimentos (vetado); e vii) autorização ao Poder Executivo para contribuir com o Grupo de Ação Financeira contra a Lavagem de Dinheiro e o Financiamento do Terrorismo.

Nota-se com clareza a incidência dos chamados “jabutis” legislativos, isto é, a incorporação de diversas emendas que não guardam relação com a redação original da medida provisória, mas são incluídas no texto no decorrer da tramitação no Congresso. Apesar de criticadas, essas emendas funcionam muitas vezes como um custo que o governo deve considerar para fazer uso do instrumento legislativo que o Congresso o delegou.

Ao olhar pelo ângulo do Congresso, vê-se que a medida provisória pode ser vantajosa também para os parlamentares – eis a razão para a delegação legislativa. A edição de uma medida provisória pode resolver problemas de ação coletiva que, de outro modo, seriam insuperáveis em um parlamento fragmentado como o brasileiro. Além disso, o processo de emendamento das MPs abre aos parlamentares a possibilidade de emplacar projetos pessoais no corpo da medida provisória, e assim “pegar carona” no rito de tramitação urgente. Essa opção de pular o processo legislativo ordinário seduz muitos parlamentares, os quais passam a

suportar o excesso de MPs por parte do Executivo na esperança de incorporar alguma emenda no corpo de uma medida provisória.

Analisando essa relação de delegação juntamente com os outros mecanismos de controle utilizados pelo governo, tem-se um quadro amplo de como a medida provisória funciona como um instrumento de governabilidade. A delegação legislativa ocorre porque favorece os parlamentares, seja na designação de relatores de matérias importantes e de boa visibilidade, seja na resolução de problemas de ação coletiva ou na possibilidade de emendamento. Ainda assim, o governo consegue deter o controle do processo de conversão em lei de uma medida provisória ao controlar a distribuição das relatorias, ao monitorar diretamente os relatores ou ao manipular informações indisponíveis aos parlamentares.

Durante o período de “lua de mel”, de janeiro de 2011 a março de 2012, diante da maioria governista e da inércia da oposição, o grande problema do governo Dilma foram desavenças no interior da coalizão. Nesse cenário, as medidas provisórias puderam ser usadas como ferramentas de coordenação de preferências mediante os mecanismos analisados.

4.2.2 Novo rito das MPs e desarranjo dos mecanismos

Navegando em um ambiente já desgastado, o governo ainda perdeu poder de fogo no decorrer do mandato, com a alteração de seu principal instrumento legislativo, a medida provisória. A alteração do rito de tramitação da MP em março de 2012 pelo STF significou ao governo maior dificuldade para aprovar sua agenda. Se no primeiro momento de “lua de mel” a medida provisória funcionou como um instrumento de coordenação horizontal de preferências da base, conforme se viu anteriormente, com o novo rito vários mecanismos que garantiam a efetividade dessa ferramenta ao governo perderam força.

Entender o formato institucional das comissões mistas e as características do novo rito de tramitação das medidas provisórias permite aferir como essa alteração institucional influenciou a relação política. A Resolução nº 1/2002-CN, editada após a aprovação da EC nº 32/2001, é a norma que regulamenta o processo legislativo de aprovação de MPs.

A Resolução estipula que as comissões serão formadas por treze senadores e treze deputados⁷³, e igual número de suplentes, sendo que uma vaga é exclusiva para os partidos que não consigam lugar pelo critério da proporcionalidade partidária. Os cargos de presidente e relator revisor serão ocupados por membros da mesma Casa, enquanto que os cargos de

⁷³ Com a criação do PSD em 2011, o partido ficou sem direito a vagas nas comissões da Câmara e do Congresso, já que a proporcionalidade era aferida na diplomação dos deputados. Para resolver o impasse, a Resolução nº 1/2012-CN acresceu duas vagas, até o fim da legislatura, a todas as comissões do Congresso para contemplar o PSD. Assim, as comissões mistas de medidas provisórias passaram a ter quinze senadores e quinze deputados.

vice-presidente e relator serão ocupados por membros da Casa distinta dos primeiros. A cada nova comissão de MP, proceder-se-á a um rodízio entre as Casas com relação aos cargos.

As comissões mistas são constituídas de forma temporária, lidando com matéria que tem força de lei. O ponto mais sensível dessa configuração é que as comissões possuem a obrigação constitucional de aprovar parecer instrutivo das medidas provisórias, mas não têm prazo determinado para tanto. Ora, como a manifestação desses colegiados é obrigatória, nenhum mecanismo regimental é capaz de tirar a matéria da comissão e levá-la diretamente ao plenário, como os requerimentos de urgência. Com a mudança do rito a partir da decisão do STF em 2012, que exigiu o cumprimento da previsão de análise por comissão mista, essas comissões passaram a concentrar mais de 70% do tempo de tramitação das medidas provisórias, deixando o restante dividido com os plenários de Câmara e Senado (BEDRITICHUK, 2015).

Com mais uma etapa no processo de apreciação das medidas provisórias, o resultado foi a elevação dos custos de aprovação dessas matérias para o governo. Três fatores demonstram como se deu esse aumento. A constituição de várias arenas decisórias dispersou o processo decisório e criou maiores dificuldades de mobilização da base, bem assim de controle político por parte do governo. O regramento regimental específico fez multiplicar os pontos de veto pela possibilidade dada a vários atores de obstruírem o processo legislativo. Por fim, a baixa institucionalização das comissões criou ambiente normativo confuso, demandando maior esforço do governo para a construção de acordos e a aprovação das medidas (BEDRITICHUK, 2015).

O aumento nos custos de aprovação das medidas provisórias e a nova configuração do instituto interferiram na dinâmica decisória já estabelecida no Congresso. Observou-se verdadeiro desarranjo dos mecanismos citados anteriormente (distribuição das relatorias para coordenação da base, controle do perfil dos relatores e controle de texto da MP votada), os quais garantiam a MP como instrumento de governabilidade, conforme se verá adiante.

a) Rodízio de relatorias

A seleção das relatorias antes de 2012 funcionou como mecanismo útil ao governo para resolver problemas na coordenação da base. Esse mecanismo ruiu parcialmente quando o STF determinou a obrigatoriedade de parecer prévio pelas comissões mistas, em março de 2012, de forma que o processo de seleção de relatores não pôde mais operar sob o controle estrito do governo, nem servir integralmente para resolver problemas de coordenação da base.

Quando começou a vigorar o novo rito de tramitação, ainda não estava claro como se daria a apreciação das medidas provisórias em plenário, após a manifestação das comissões. O presidente Marco Maia fixou, em 20 de junho de 2012, entendimentos⁷⁴ que seriam seguidos pelas duas Casas no tocante à tramitação em plenário das medidas provisórias: o relator da comissão mista daria parecer sobre a medida provisória e as emendas apresentadas; no plenário, não caberia mais a apresentação de emendas; os parlamentares poderiam apenas destacar emendas já apresentadas ou trechos do relatório aprovado pela comissão; o relator e o relator revisor teriam, em plenário, somente o papel de esclarecer pontos do relatório aprovado na comissão, ou eventualmente de dar parecer sobre destaques, mas também sem a possibilidade de inovação do texto.

Isso significa que passou a ser quase nula a função de relator revisor, que tem apenas o papel de “esclarecer”, em sua Casa, pontos do relatório aprovado pela comissão mista. Nem mesmo o relator tem papel relevante em plenário a partir de 2012, apenas no âmbito da comissão. Como se deve estabelecer um rodízio nas relatorias entre as Casas, o primeiro efeito do novo rito de tramitação das MPs foi a perda do protagonismo dos deputados.

Antes de março de 2012, era o relator de plenário da Câmara quem sempre dispunha de forma livre sobre a medida provisória, na maior parte das vezes propondo um PLV. Apesar de possuir a mesma prerrogativa, o relator de plenário do Senado geralmente não tinha tempo para promover alterações. Com a alternância estabelecida pelo novo rito, ora os deputados funcionam como relatores, tendo na comissão as mesmas prerrogativas que anteriormente tinham em plenário, ora como relatores revisores, nesse caso em função quase figurativa.

Assim, a alteração reequilibrou a balança do bicameralismo, conferindo aos senadores prerrogativa que antes era exclusiva dos deputados. Mas se o governo ganhou na Câmara Alta a possibilidade de utilizar a distribuição de relatorias como ferramenta mais efetiva de coordenação da base, viu esse poder diminuir pela metade na Câmara dos Deputados. Uma vez que o foco de instabilidade da coalizão governista no governo Dilma foi na Câmara conforme análise da cronologia do governo feita na seção 4.1, e não no Senado, o novo rito representou a perda pela metade de cargos de relatores disponíveis para funcionar como instrumentos de soluções de conflitos horizontais entre os deputados.

Outra consequência do novo rito na seleção dos relatores foi a institucionalização do processo. Como a designação dos relatores deixou de ser uma escolha discricionária dos presidentes das Casas Legislativas e passou a ocorrer no âmbito de um colegiado, não tardou

⁷⁴ Diário da Câmara dos Deputados de 20/06/2012, p. 22394-22396.

para que os partidos reclamassem por um critério proporcional na distribuição. Anteriormente, havia margem de manobra para o presidente utilizar a relatoria como forma de recompensa de um partido fiel ao governo ou como forma de atração a um segmento insatisfeito da coalizão. Com a escolha dos relatores feita dentro das comissões mistas, a discricionariedade de um ator foi dando lugar a procedimento mais institucionalizado.

O Quadro 2 mostra que, no ano de 2012, quando passou a vigorar o novo rito, ainda o critério de distribuição de relatorias não seguia um padrão fixo nas duas Casas. Observa-se claramente a predominância da base governista.

Quadro 2
Rodízio nas relatorias de MPs nas
comissões *antes* do acordo de líderes

Câmara (até mar. 2013)		Senado (até fev. 2013)	
MP	Partido	MP	Bloco Parlamentar
562	PT	563	Maioria
564	PMDB	565	Governo
567	PT	568	Maioria
570	PT	571	Maioria
574	PMDB	575	Maioria
576	PT	577	Maioria
578	PMDB	579	Maioria
580	PT	581	Governo
582	PMDB	584	Governo
585	PT	586	União e Força
587	PSDB		
590	PMDB		
592	PT		
594	PMDB		
597	PT		
600	PMDB		
602	PT		
605	PMDB		

Fonte: Senado Federal

Na Câmara, das dezoito relatorias disponíveis aos deputados, uma foi distribuída ao PSDB, enquanto que as outras dezessete alternaram entre PT e PMDB, mas sem padrão definido. No Senado, a falta de critério e o domínio dos dois maiores partidos também se repetiram. O Bloco Parlamentar da Maioria (PMDB, PP e PV) e o Bloco de Apoio ao Governo (PT, PDT, PSB, PCdoB e PRB) concentraram todas as relatorias à exceção da MP nº 586, distribuída ao Bloco União e Força (PTB, PR e PSC).

Em 2013, após a eleição das mesas diretoras de ambas as Casas, os líderes partidários fizeram acordo para que fosse feito rodízio das relatorias de medidas provisórias segundo critério fixo, que respeitasse a proporcionalidade. Inclusive esse rodízio foi promessa de campanha do deputado Henrique Eduardo Alves⁷⁵. Assim, de 2013 até o final da legislatura, vigorou acordo informal entre as lideranças no tocante à distribuição proporcional das relatorias.

O Quadro 3 demonstra que em ambas as Casas foi seguido um padrão determinado a cada conjunto de seis medidas provisórias.

Os deputados chegaram ao acordo em março, prevendo que, a cada conjunto de seis medidas provisórias, PT e PMDB seriam os primeiros contemplados, seguidos por outros três partidos até o fechamento do bloco⁷⁶. Para atender todas as legendas com direito à proporcionalidade, foram necessários três conjuntos. A partir do quarto conjunto, com a MP nº 651, começou-se a repetir os partidos (PT, PMDB, PSDB, PSD etc.).

No Senado, os líderes fixaram um critério já em fevereiro de 2013, como informado pelo senador José Pimentel na reunião de instalação da MP nº 589, em 20 de fevereiro de 2013:

Hoje, pela manhã, fizemos uma série de reuniões de trabalho aqui no Senado, para definir esses critérios. Vamos, aqui no Senado, trabalhar o princípio da proporcionalidade.⁷⁷

No Senado, em virtude da composição em blocos parlamentares, o acordo foi mais simples, sendo necessário apenas um conjunto de seis MPs para contemplar todos os partidos. O critério adotado foi: Maioria, Governo, Oposição, Maioria, Governo, União e Força.

⁷⁵ O Parlamento representa o povo em sua maior legitimidade, diz Henrique Eduardo Alves. *Jornal da Câmara*. Brasília, 5 fev. 2013.

⁷⁶ Como se observa no Quadro 3, a exceção é com relação à MP 643, já que a relatoria foi distribuída ao PMDB, partido já contemplado com a medida provisória anterior (MP 640). O que ocorreu é que a relatoria da MP 643 caberia ao PDT segundo o acordo dos líderes, mas devido à perda de deputados da bancada em razão da criação do Solidariedade, o PDT perdeu direito à vaga de relatoria pela proporcionalidade. A vaga, então, foi distribuída ao PMDB, repetindo-se o mesmo partido da MP anterior.

⁷⁷ Diário do Senado Federal de 05/04/2013, p. 15888.

Quadro 3
Rodízio nas relatorias de MPs nas
comissões após o acordo de líderes

Câmara		Senado	
MP	Partido	MP	Bloco Parlamentar
607	PT	589	Maioria
609	PMDB	591	Governo
612	PSDB	593	PSDB
614	PSD	595	Maioria
617	PP	599	Governo
619	PR	601	União e Força
621	PT	603	Maioria
627	PMDB	606	Governo
629	DEM	608	PSDB
631	PSB	610	Maioria
633	SDD	613	Governo
635	PROS	615	União e Força
638	PT	618	Maioria
640	PMDB	620	Governo
643	PMDB	623	PSDB
645	PTB	628	Maioria
647	PPS	630	Governo
649	PSC	632	União e Força
651	PT	634	Maioria
653	PMDB	636	Governo
657	PSDB	639	PSDB
660	PSD	641	Maioria
		644	Governo
		646	União e Força
		648	Maioria
		650	Governo
		652	PSDB
		656	Maioria
		658	Governo

Fonte: Senado Federal

Fica evidente a institucionalização do processo de seleção de relatores de medidas provisórias após o funcionamento das comissões mistas em 2012. Não há mais espaço de manobra ou discricionariedade como antes, onde o presidente de cada Casa escolhia com relativa flexibilidade quem iria relatar determinada medida provisória. O critério fixo na distribuição das relatorias fez com que o governo diminuísse seu controle do processo de escolha dos relatores, mecanismo que permitia a resolução de conflitos dentro da base.

Com cada partido sabendo de antemão qual a medida provisória que irá relatar, há mudança considerável na percepção do processo de seleção de relatores. A relatoria deixa de ser vista como favor concedido pelo governo, pelas mãos do presidente da Casa Legislativa respectiva, para ser encarada como um direito que o partido tem de exercer. Afinal, não é mais pelo alvedrio do presidente da Câmara ou do Senado que o partido consegue a relatoria de determinada MP, mas sim por direito correspondente ao tamanho de sua bancada.

A tarefa de relatoria perde o caráter de “recompensa” a um partido fiel ou de “favor” concedido a um segmento descontente da coalizão. Ao perder sua vinculação como uma concessão do governo e se tornar um direito do partido, a relatoria passa a ser exercida de forma mais autônoma. Assim, o prejuízo para o governo com a fixação de critérios para o rodízio de relatores é duplo: por um lado, ele perde discricionariedade e controle na distribuição das relatorias, mecanismo útil para a coordenação horizontal da coalizão; por outro lado, os partidos, em tese, ganham mais autonomia e independência na tarefa de relatar medidas provisórias.

Outro efeito óbvio da institucionalização do processo de escolha de relatores foi a maior amplitude de partidos beneficiados, inclusive com maior participação da oposição nas duas Casas. Se antes da decisão do STF e antes do estabelecimento do acordo entre as lideranças apenas 4% dos relatores designados em plenário eram da oposição, essa proporção sobe para 19% após o acordo. Em outros termos, quase um quinto das principais matérias legislativas do governo foram relatadas por membros da oposição.

Diante dessa visível perda de controle do processo de conversão em lei das medidas provisórias, o governo teve de adotar outros mecanismos de controle, já que não poderia simplesmente ignorar o acordo de lideranças e propor relatores de sua base de apoio para as MPs. Uma tática utilizada foi abandonar as medidas provisórias relatadas pela oposição, seja porque os textos propostos pelos relatores se afastavam demais de suas preferências, seja porque não era de seu interesse dar crédito aos parlamentares opositoristas. Não é à toa que 40% das medidas provisórias relatadas pela oposição após o acordo dos líderes perderam eficácia por decurso de prazo.

A perda do controle da distribuição das relatorias deixou o governo muitas vezes na mão de relatores da oposição ou de relatores da base sobre os quais não poderia exercer o mesmo controle de antes, dado o caráter mais autônomo da relatoria. No mecanismo anterior, viu-se que foi possível ao governo controlar o perfil dos relatores, beneficiando parlamentares mais fieis, de forma que o índice de governismo dos relatores foi de 88%, número superior à média de toda a Câmara no período de “lua de mel”, que foi de 79% (ver Tabela 7).

Já a partir do rodízio das relatorias em 2013, o quadro se alterou. A média do índice de governismo dos relatores na Câmara caiu para 74%. É certo que, com as manifestações de junho de 2013, a aproximação do período eleitoral e as brigas internas da coalizão, os partidos não foram tão fieis ao governo quanto anteriormente – a média do índice de governismo de toda a Casa foi de 72%. Por isso, o interessante a notar não é nem tanto a queda do índice a partir do rodízio, mas sua correspondência com a média geral da Câmara. Na “lua de mel”, os relatores apresentaram índices de governismo bem superior à média geral, sugerindo que o governo pôde controlar o perfil dos escolhidos. Com o rodízio das relatorias, o índice de governismo dos relatores é praticamente o mesmo do deputado médio, o que sugere maior liberdade dos partidos na escolha dos relatores.

Entende-se que o rodízio nas relatorias de medidas provisórias foi consequência direta do novo rito de tramitação com a constituição das comissões mistas. Esse rodízio quebrou o mecanismo anterior que permitia ao governo controlar a distribuição das relatorias e o perfil dos relatores. De forma sintética, podem-se elencar, então, três efeitos do rodízio: i) a perda da discricionariedade do governo em usar a relatoria como forma de coordenação de conflitos na base; ii) a participação mais ativa da oposição nas relatorias; e iii) a perda da capacidade de controlar o perfil dos relatores, já que a relatoria passa a ser vista como direito do partido, e não como concessão do governo. Esses últimos dois pontos levaram, conseqüentemente, ao enfraquecimento do governo no controle do texto a ser votado.

Além disso, a alternância entre Senado e Câmara nas relatorias, que consta de disposição regimental e não do acordo de lideranças quanto ao rodízio, tirou dos deputados a primazia no processo de conversão em lei das medidas provisórias. Esse também é um efeito considerável ao se levar em conta que o grande foco de instabilidade política do governo foi na Câmara dos Deputados, especialmente dentro da coalizão governista, conforme visto na cronologia e nos dados do Basômetro. Se antes as relatorias de medidas provisórias podiam ser consideradas como recursos do governo para beneficiar deputados, com a alternância entre Senado e Câmara a disponibilidade desses recursos caiu pela metade. Comparado ao período de “lua de mel”, no período de desgaste da coalizão houve menos “moeda” legislativa para granjear o apoio dos deputados. E a metade restante das relatorias disponíveis à Câmara nem pode ser vista como moeda, já que, a partir do rodízio, a relatoria deixou de figurar como concessão do governo e passou a ser vista como direito do partido.

A Figura 4 demonstra de forma esquemática os efeitos do rodízio de relatorias de medidas provisórias no governo Dilma. A cronologia ajuda a entender como fatores institucionais também contribuíram para a deterioração da coalizão governista. No caso, com

o rodízio das relatorias, as medidas provisórias perderam força como instrumentos de coordenação da base, e o governo teve menor controle no processo de votação das MPs.

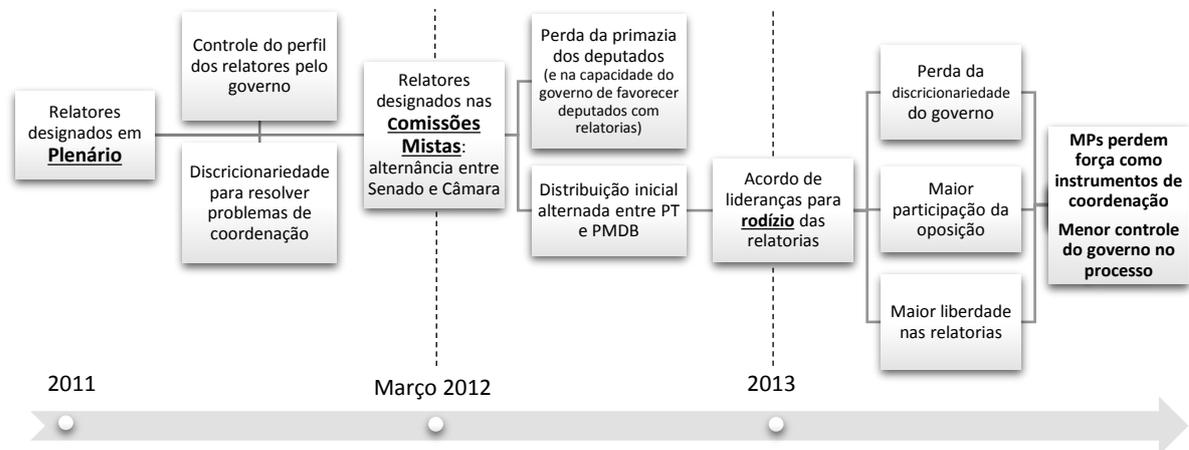


Figura 4 – Efeitos do rodízio de relatorias de medidas provisórias no governo Dilma
Elaboração própria.

b) Dispersão do processo decisório

A dispersão do processo decisório com a instalação das comissões mistas levou ao desarranjo do controle do texto aprovado pelo governo. Como já mencionado, uma vez que para cada medida provisória é criada uma comissão específica, o processo decisório se tornou disperso, com a existência de diversos colegiados que funcionam concomitantemente. Do ponto de vista do governo, essa nova configuração exigiu imenso trabalho de coordenação, mobilização e monitoramento. Com o processo disperso em várias comissões, houve a necessidade de coordenar os trabalhos em várias arenas, seja para controlar prazos, seja para evitar que reuniões de comissões distintas fossem marcadas para o mesmo dia e horário, seja para garantir que as MPs fossem aprovadas segundo as preferências governamentais.

Outro problema acarretado pela dispersão do processo foi a mobilização dos parlamentares para efeitos de quórum. Para abrir a reunião e iniciar a discussão, é necessária a presença de um terço dos membros de cada Casa, ou seja, cinco deputados e cinco senadores. Já para realizar qualquer deliberação, o quórum exigido é de maioria absoluta, ou seja, sete deputados e sete senadores⁷⁸.

Conciliar agendas para encontrar dia e horário propícios às reuniões é um processo complexo. Ora, a dinâmica acelerada de deputados e senadores, dividida entre compromissos partidários, relatoria de matérias, reuniões de comissões, sessões plenárias e questões dos

⁷⁸ Cabe lembrar que a Resolução nº 1/2012-CN criou mais duas vagas nas comissões mistas para contemplar o PSD. Assim, até o fim de 2014 o quórum para a deliberação foi de oito deputados e oito senadores.

distritos eleitorais, faz do tempo do parlamentar um ativo precioso na atividade política. O comparecimento a mais uma reunião de comissão, assim, não é questão trivial. O fato de serem comissões mistas agrava ainda mais a questão, pois a agenda de atividades distinta entre Câmara e Senado deve ser conciliada para se encontrar data e horários comuns.

Além disso, o problema do quórum nas comissões envolveu intenso esforço de mobilização da base para comparecimento às reuniões. Entrevistas com assessores da liderança do governo, da secretaria das comissões de medidas provisórias e a própria observação participante confirmam o enorme esforço despendido para mobilizar parlamentares. O senador José Pimentel, líder do governo no Congresso, geralmente chegava às reuniões com bastante antecedência para ligar e mobilizar os parlamentares da base. Mesmo assim, eram frequentes os atrasos e as reuniões não realizadas por falta de quórum.

A dispersão do processo decisório, além de maior trabalho de mobilização para efeitos de quórum, colocou o governo em várias frentes de atuação no Congresso, requerendo da liderança papel maior de monitoramento. O controle político nesse contexto ficou certamente mais difícil, com o risco de, nas reuniões, relatórios serem aprovados em desconformidade com a vontade do governo.

A dificuldade de monitoramento foi reforçada pela falta de regramento normativo adequado nas comissões mistas. Desde questões mais básicas do processo legislativo até as mais complexas não se encontram devidamente reguladas pela Resolução nº 1/2002-CN. O Regimento Comum do Congresso Nacional é igualmente omissivo em vários pontos das discussões nas comissões. Em caso de omissão, o próprio Regimento Comum prevê que se use como subsidiário o Regimento do Senado Federal, e, se esse ainda for omissivo, que se utilize o Regimento da Câmara dos Deputados. Como se percebe, quatro diplomas normativos podem ser utilizados para regulamentar as discussões nas comissões de medidas provisórias, o que, obviamente, contribui para a falta de clareza nas regras a estruturar o processo decisório.

O problema da lacuna normativa é ainda agravado pela descontinuidade entre as diversas comissões. Como para cada medida provisória é constituída uma comissão distinta, com membros, relator e presidente diferentes, o processo de uniformização das normas se torna ainda mais difícil. A interpretação regimental utilizada por uma comissão não necessariamente é utilizada por outra.

Com a maturação do funcionamento das comissões de medidas provisórias no período 2012-2014, foi se observando a criação de um arcabouço normativo informal, que passou a orientar os diversos colegiados. Após longo processo de interpretações regimentais, questões de ordem e acordos de lideranças, criou-se jurisprudência mínima capaz de conferir

estabilidade ao processo decisório nas comissões. Ainda assim, trata-se de uma jurisprudência formada em sua maioria por regras informais, que levaram tempo para serem consolidadas e ainda demandam o monitoramento e controle do governo para seu efetivo cumprimento.

Sintetizando, a atuação em diversas arenas distintas dos plenários significou grande aumento dos custos de coordenação das medidas provisórias, de mobilização da base para comparecimento às reuniões, e de monitoramento das atividades dos relatores e das comissões. Contando com estrutura parlamentar limitada para trabalhar em várias arenas, o governo viu diminuir seu controle sobre o texto das medidas provisórias.

Avalia-se que a dispersão do processo decisório com o funcionamento das comissões mistas significou também maior especialização dos debates e maior participação dos parlamentares, diminuindo a assimetria de informações. Ora, na sistemática anterior, a medida provisória ficava a maior parte do tempo na Câmara, nas mãos do relator de plenário. A obscuridade na instrução – envolvendo geralmente o relator e os órgãos governamentais em reuniões privadas – fazia com que o texto a ser votado pelo plenário fosse desconhecido da maioria. Nesse cenário de incerteza, na hora da votação valia a palavra do governo, que tinha autoridade sobre as informações prestadas, e também a palavra dos líderes.

O quadro muda com a alteração do rito. Com mais uma etapa na tramitação, o trabalho do relator passa a ser mais bem analisado. A comissão, por ser uma instância decisória menor, favorece a análise mais cuidadosa do relatório. Além disso, a frequência considerável de audiências públicas⁷⁹, com a participação de diversos membros do governo, reduz sobremaneira a assimetria de informações, já que há compartilhamento público de dados e informações relevantes sobre a medida provisória. Por fim, a maior participação dos parlamentares na discussão das MPs nas comissões tende a flexibilizar a força da orientação dos líderes ou do governo nas votações em plenário. Se antes a incerteza sobre a matéria favorecia a fidelidade nas votações, agora, com informações disponíveis, o parlamentar tem maior embasamento para justificar um voto independente da orientação de liderança.

Nos dois casos, isto é, na diminuição da assimetria de informações em plenário e na maior dificuldade de mobilização e controle do governo nas comissões, a dispersão do processo decisório resultou no enfraquecimento do controle do texto das medidas provisórias.

⁷⁹ De 2012 a 2014, foram realizadas 57 audiências públicas no âmbito das comissões de MPs.

c) Aumento dos pontos de veto

A configuração regimental da nova tramitação das medidas provisórias deu aos parlamentares maior acesso a recursos legislativos, de modo que se observou uma multiplicação dos pontos de veto. Isto é, com as comissões, passou a ser possível que atores agissem individualmente em várias etapas do rito de tramitação de modo a interromper o processo decisório.

A inclusão da instância das comissões deu poder de veto a quatro grupos de atores, cada qual com a possibilidade de travar o processo: o presidente da comissão, o relator, a maioria da comissão e os líderes partidários.

O presidente da comissão é o ator competente para marcar as reuniões e dirigir os trabalhos. A aprovação do relatório na comissão depende de sua atuação direta nesse sentido. Em caso de discordância com o texto da medida provisória, basta ao presidente atrasar o agendamento das reuniões de modo a fazer com que a medida provisória perca a vigência por decurso de prazo, ou, ainda que o parecer seja aprovado na comissão, não possa ser votada a tempo nos plenários da Câmara e do Senado. Como a comissão é etapa obrigatória, o poder de agenda do presidente do colegiado é recurso valioso.

O relator, igualmente, pode procrastinar a apresentação do relatório para tentar impor texto de sua preferência. Dificilmente um relator será contra todo o texto de uma medida provisória, mas é quase certo que ele usará a oportunidade para incluir diversas alterações, muitas das quais contrárias ao interesse do governo. Essa prerrogativa de alterar livremente o texto da medida provisória após o prazo único de emendamento dá ao relator também um recurso relevante na negociação com o governo. No rito antigo, o relator de plenário também dispunha dessas prerrogativas. A diferença, como visto na subseção 4.4.1, é que o governo conseguia controlar o perfil do relator e a relatoria possuía um caráter de missão a ser desempenhada conforme a orientação do Executivo. A partir do rodízio das relatorias, os relatores puderam dispor de maior liberdade.

A maioria formada na comissão mista também constitui um grupo de atores com poder de veto. Uma vez que as votações só podem ocorrer com a presença mínima da maioria absoluta do colegiado, ou seja, oito deputados e oito senadores, e uma vez que o presidente tem apenas voto de desempate, é preciso apenas que a metade deles se junte para formar uma maioria, seja para rejeitar o relatório, aprovar destaques ou aprovar um texto de sua preferência. Dessa forma, apenas oito parlamentares podem se sobrepor ao conjunto do Congresso Nacional. Quando as votações se davam diretamente nos plenários de cada Casa, era impensável que poucos parlamentares pudessem impor sua vontade dessa maneira.

Por fim, após questão de ordem respondida no plenário do Congresso no dia 12 de dezembro de 2012, as prerrogativas dos líderes passaram a ser garantidas nas comissões de medidas provisórias⁸⁰. Recursos importantes do processo legislativo, como requerimento de destaque e pedido de verificação de votação, ficaram disponíveis a todos os líderes do Congresso, mesmo que não fossem membros dos colegiados. Cada líder pode, em tese, apresentar um arsenal de recursos regimentais para obstruir a votação das medidas provisórias nas comissões, ainda que não sejam membros dos colegiados. Para se ter uma ideia, em novembro de 2014 existiam 26 líderes partidários entre Senado e Câmara que poderiam exercer essas prerrogativas em quaisquer comissões de medidas provisórias.

O pedido de verificação de votação, por exemplo, é recurso regimental utilizado para que votações realizadas pelo processo simbólico sejam repetidas pelo processo nominal, onde se requer o voto de cada parlamentar presente. Tal recurso é frequentemente utilizado pela oposição para que as votações sejam interrompidas pela falta de quórum que porventura se constata quando da chamada nominal dos parlamentares. Nas comissões, dados o número reduzido de membros e a já comentada dificuldade para se alcançar o quórum nas reuniões, o pedido de verificação de votação feito por um único líder pode, na maioria das vezes, barrar a tramitação de uma medida provisória.

Presidente da comissão, relator, maioria do colegiado e líderes partidários – são atores que obtiveram papel central com o novo rito a partir de 2012. A manifestação contrária de apenas um desses atores mediante os recursos legislativos disponíveis passou a poder a travar a tramitação das medidas provisórias.

Ademais, começou-se a observar o fenômeno da *obstrução cruzada* nas comissões de medidas provisórias, quando um partido obstruía a tramitação de uma ou mais medidas provisórias com objetivos externos, como a aprovação de uma determinada matéria no plenário da Câmara, por exemplo. Segundo entrevistas com atores-chave, esse recurso da obstrução cruzada é expediente comum, principalmente na Câmara dos Deputados, quando, por exemplo, um partido obstrui todas as reuniões de comissões permanentes para pressionar pela votação de determinado projeto em plenário.

Utilizar a obstrução cruzada nas comissões de medidas provisórias é tática de muito maior potencial. Isso porque as MPs são matérias com eficácia imediata e prazo temporário de vigência, o que torna a ameaça efetiva, consubstanciando-se na perda de eficácia de uma ou mais medidas provisórias.

⁸⁰ Diário do Congresso Nacional de 13/12/2016, p. 2464.

O aumento dos pontos de veto a partir do novo rito, com a incidência da prática da obstrução cruzada, representou aumento do poder de barganha dos parlamentares. Tanto o governo perdeu controle do texto a ser votado quanto os parlamentares puderam contar com novas armas para tornar sua barganha com o Executivo mais eficiente.

4.3 MPs e relação Executivo-Legislativo: encadeamento de eventos

Até aqui, o capítulo trabalhou em duas frentes: primeiro, analisou a sucessão de eventos políticos no governo Dilma que levou ao gradativo desgaste da coalizão; segundo, investigou como os mecanismos que faziam da medida provisória importante instrumento de governabilidade foram parcialmente desmontados com o novo rito de tramitação a partir de 2012. Cabe agora unir esses dois elementos, relacionando o desarranjo dos mecanismos de tramitação das medidas provisórias ao desgaste político do governo.

A hipótese principal é que a mudança no rito de tramitação das medidas provisórias teve grande impacto na gestão da coalizão governamental, contribuindo para o desgaste político no primeiro governo Dilma. Uma vez que a medida provisória constitui instrumento fundamental no âmbito do presidencialismo brasileiro, o desarranjo dos mecanismos que faziam dela uma ferramenta de coordenação da base teve influência negativa na relação Executivo-Legislativo. Naturalmente, não se afirma que a mudança no instituto das MPs tenha sido a única causa do desgaste, mas fica evidente, a partir do rastreamento de eventos, que há relação entre a mudança e a deterioração política da base.

Antes de explorar alguns eventos cruciais e seus desdobramentos, verifica-se a existência de uma evidência importante, obtida a partir de dados agregados, que parece corroborar a relação estabelecida entre o novo rito de tramitação e o desgaste político. Trata-se do aumento explosivo dos dispositivos vetados, possivelmente resultado da maior liberdade dos relatores e do maior poder de barganha do Congresso com o novo rito.

Ora, na subseção 4.2.1 viu-se que o rodízio das relatorias das MPs significou maior liberdade aos relatores, seja por incluir a oposição na distribuição, seja por fazer da relatoria um direito do partido mais do que uma concessão do governo. Essa maior autonomia foi sugerida também pelo índice de governismo dos relatores, mais baixo e bem próximo ao índice de governismo geral.

Quando o governo tem o controle do processo decisório, consegue evitar que itens contrários à sua vontade sejam aprovados no Congresso como emendas às medidas provisórias. À medida que vai perdendo esse controle, o governo tem de recorrer ao veto

presidencial como última instância de controle de texto. O aumento do número de dispositivos vetados sugere a perda de controle do processo decisório pelo governo. Além disso, o veto tem um grande potencial para criar um mal-estar entre o presidente e os parlamentares, reforçando, assim, a situação de conflito entre os Poderes.

A Tabela 8 mostra esse indicador, considerando os vetos presidenciais e as medidas provisórias aprovadas, à exceção das MPs orçamentárias. Foram considerados dois períodos do governo Dilma: a “lua de mel”, de janeiro de 2011 a fevereiro de 2012; e a fase do desgaste, de março de 2012 a dezembro de 2014.

Tabela 8
Relação de Dispositivos vetados por MPs aprovadas

Período	Lula I		Dilma I	
	2003-2004	2005-2006	01/2011-02/2012	03/2012-12/2014
MPs aprovadas	108	51	28	56
Dispositivos vetados	71	62	38	380
Média	0,657	1,216	1,357	6,786

Fonte: Presidência da República

A diferença entre os períodos é nítida. Enquanto no começo do governo a média de dispositivos vetados é de 1,35, observa-se explosão do número de vetos presidenciais, resultando numa média de 6,78. Isso significa que a cada medida provisória convertida em lei pelo Congresso, a presidente vetou ao menos seis dispositivos. O número é evidência da perda de controle do texto pelo governo, e sinaliza maior conflito entre Executivo e Legislativo.

Essa diferença observada pode ter como motivo o desgaste natural do governo nos últimos dois anos de mandato, quando o ciclo eleitoral normalmente enfraquece os laços da coalizão (PEREIRA *et al.*, 2005). Por isso é útil apresentar um controle do indicador. A Tabela 8 também mostra a relação de dispositivos vetados no primeiro governo Lula. Tanto Lula quanto Dilma disputariam a reeleição, tinham coalizões semelhantes e atuaram sob a mesma sistemática constitucional das medidas provisórias. A crise do Mensalão, em meados de 2005, também desencadeou uma crise política na segunda metade do mandato de Lula. A comparação entre os dois períodos, portanto, é plausível.

Observa-se diminuição significativa do número de medidas provisórias aprovadas na segunda metade do governo Lula, de 108 para 51. Apesar da diminuição, o número ainda é bastante elevado, semelhante ao segundo período de Dilma. A média de dispositivos vetados também sofre variação positiva, saindo de 0,65 para 1,21. Mas se trata de uma média muito

baixa, indicando apenas um veto para cada medida provisória convertida em lei pelo Congresso. Nada comparável à explosão de vetos observada em Dilma.

A comparação entre os dois governos ajuda na determinação da causalidade. Embora tanto Lula quanto Dilma tenham sofrido desgaste na metade final de seus primeiros mandatos, os dados sugerem que Lula conseguiu manter o controle dos textos das medidas provisórias aprovadas pelo Congresso, enquanto Dilma teve de recorrer fortemente aos vetos. A articulação política da presidente não teve sucesso em barrar alterações indesejadas pelo Executivo na tramitação das medidas provisórias; ademais, o grande número de vetos ainda contribuiu para piorar a relação Executivo-Legislativo.

O aumento na taxa de dispositivos vetados é evidência geral da influência da alteração do rito de MPs na relação Executivo-Legislativo. Esse indicador funciona como teste de causalidade do tipo “*hoop*”⁸¹, afirmando a relevância da hipótese, sem necessariamente confirmá-la (COLLIER, 2011). Para reforçar a relação de causalidade entre as duas variáveis da hipótese, alteração do rito de MPs e desgaste na coalizão, convém utilizar a técnica do rastreamento de processo, analisando o encadeamento de eventos selecionados.

De março de 2012 até o fim de 2014, 77 medidas provisórias tramitaram sob o novo rito. Evidentemente, não é possível nem recomendável proceder ao rastreamento da tramitação de todas essas medidas provisórias. O rastreamento de processo deve ser feito a partir de eventos *selecionados* (COLLIER, 2011). Conforme mencionado na seção 3.3.1, foram escolhidos quatro eventos, com base nas entrevistas e na observação participativa, que evidenciam como o novo rito de MPs impactou na relação entre Executivo e Legislativo.

Em pesquisas futuras, outros eventos podem e devem ser estudados com essa finalidade. Evidentemente, há processos de medidas provisórias em que o impacto da alteração de rito talvez não esteja tão evidente, de forma que a pesquisa se apresenta limitada. Isso não exclui, no entanto, a possibilidade de “generalizações contingentes” a partir dos casos rastreados (GEORGE; BENNET, 2005).

O primeiro evento selecionado foi o processo da MP dos Portos, que talvez possa até ser classificado como conjuntura crítica⁸², guardadas as devidas proporções, dado seu impacto no Congresso. Os outros três eventos são as MPs n^{os} 579 e 605, que trataram da redução da conta de luz; a maior participação da oposição, evidenciada pelas MPs n^{os} 617 e 623; e o

⁸¹ O “teste das argolas” ou *hoop* é um teste de causalidade onde se está diante de uma causa necessária, mas não suficiente para a observação do resultado. Passando por esse teste, a hipótese não é descartada, mas também não pode ser confirmada.

⁸² Conjuntura crítica é um período de intensa mudança nas instituições, e que geralmente se apresenta como marco temporal de uma mudança institucional importante (COLLIER; COLLIER, 2002).

processo de ascensão de Eduardo Cunha. Para a análise dos eventos, procedeu-se segundo recomendação de Barzelay e Velarde (2004), identificando e mapeando eventos anteriores e posteriores ao evento principal, em um esquema sequencial.

4.3.1 Evento 1: MP dos Portos

A MP nº 595 foi editada em dezembro de 2012, e alterava todo o marco legal do setor portuário do país. A medida recebeu 645 emendas dos parlamentares. Na reunião de instalação da comissão, em 20 de fevereiro de 2013, houve discussão acalorada envolvendo vários deputados. Para a presidência do colegiado, foi eleito o deputado José Guimarães (PT-CE), e para relator foi designado o senador Eduardo Braga (PMDB-AM).

Durante a tramitação da matéria, várias centrais sindicais se posicionaram contra a MP e ameaçaram entrar em greve nos portos do país. O deputado Paulo Pereira da Silva, que era dissidente da base do governo e desde o início do ano articulava a criação de novo partido⁸³, foi o porta-voz do sindicalismo contra a MP dos Portos. Pereira aliou-se ao governador de Pernambuco, Eduardo Campos, que também era contrário à MP pela retirada de prerrogativas dos Estados. A aliança tinha objetivos eleitorais, visando fortalecer a campanha presidencial de Campos para 2014. Como reação aos dois atores, o governo utilizou a Abin para monitorar possível greve no Porto de Suape, localizado em Pernambuco, o que contribuiu para acirrar os ânimos⁸⁴.

Sete audiências públicas foram realizadas em março no âmbito da comissão mista, uma delas inclusive com a participação de Eduardo Campos. Em abril, o esforço foi para votar o relatório na comissão, tendo sido marcadas reuniões nos dias 10, 17, 23 e 24 de abril. No dia 17, o senador Eduardo Braga fez a leitura do seu relatório. Antes disso os deputados Eduardo Cunha e Mendonça Filho tentaram obstruir a reunião, mas cederam após acordo para votar a matéria apenas na semana seguinte.

No dia 23 de abril, a reunião foi retomada com uma pilha monumental de requerimentos apresentados à mesa. O deputado Mendonça Filho apresentou quarenta requerimentos de destaque; os deputados Glauber Braga (PSB-RJ), Márcio França (PSB-SP), Milton Monti (PR-SP), Roberto Santiago (PSD-SP), Paulo Pereira da Silva (PDT-SP) e Arnaldo Jardim (PPS-SP) apresentaram, conjuntamente, outros 645 requerimentos de destaque. Por sua vez, Eduardo Cunha apresentou 825 requerimentos. Somando todos,

⁸³ Grupo de Paulinho usa secretaria de Alckmin para articular novo partido. *Estadão*. São Paulo, p. A4, 15 jan. 2013.

⁸⁴ Abin monitora movimento sindical no Porto de Suape. *Estadão*. São Paulo, p. A6, 4 abr. 2013.

chegava-se ao número absurdo de 1.515 requerimentos com o objetivo de obstruir a votação na comissão. Se não fosse feito algum acordo entre os líderes, a MP perderia vigência.

No dia seguinte foi feita outra reunião para votar o relatório. A reunião começou com mais de duas horas de atraso, na tentativa de se chegar a um acordo de procedimentos quanto à votação⁸⁵. Afinal, chegou-se a um acordo mínimo e a reunião foi iniciada. A pilha de requerimentos de destaques foi rejeitada em globo, com exceção de quatro requerimentos do deputado Eduardo Cunha. Nos quatro dispositivos destacados, o relator Eduardo Braga foi derrotado pelo colegiado. O texto, então, seguiu para o plenário da Câmara.

Nota-se como a possibilidade de intervir no processo decisório com novos recursos legislativos, no caso o requerimento de destaque na comissão, permitiu que os parlamentares pudessem impor derrotas ao governo ainda na etapa inicial. O prazo limitado de vigência da MP possibilita uma estratégia do tipo “tudo ou nada”. Ou o governo cede e aceita a imposição dos parlamentares, ou corre o risco de ver a MP rejeitada. A vitória de Eduardo Cunha na comissão inverteu a dinâmica do processo, deixando o ônus da articulação política ao governo, que teve de correr para retirar, em plenário, as emendas inseridas ao texto.

No plenário da Câmara, a MP começou a ser discutida no dia 8 de maio. Cunha apresentou emenda aglutinativa, reunindo emendas apresentadas por outros deputados em um texto consolidado. O governo era frontalmente contrário à emenda de Cunha: segundo o líder do PT, deputado José Guimarães, a emenda desconstituiu “a espinha dorsal da medida provisória”.

O deputado Anthony Garotinho (PR-RJ) engrossou as críticas à emenda, chamando-a de “emenda Tio Patinhas”, insinuando que interesses econômicos escusos estavam por trás da matéria, falando que seria mais apropriado chamar a MP dos Portos de “MP dos Porcos”. A partir daí, seguiu-se tensa troca de acusações entre os deputados, fazendo o presidente Henrique Alves afirmar: “Eu quero ponderar, com a experiência de 42 anos nesta Casa, que esta foi uma das noites mais constrangedoras deste Plenário”. A sessão foi encerrada após grande tumulto.⁸⁶

No dia 14 de maio, a matéria voltou a ser discutida, no mesmo dia em que trabalhadores entraram em greve nos portos de Santos, Rio e Paranaguá⁸⁷. O tempo era exíguo, já que a MP perderia vigência no dia 16, e ainda precisava ser votada no Senado. A

⁸⁵ Segundo o deputado Ivan Valente (PSOL-SP): “eu assisti a um pedaço da finalização do acordo que foi feito lá na Comissão Especial, e foi uma briga de foice no escuro”. Diário da Câmara de 09/05/2016, p. 16135.

⁸⁶ Diário da Câmara dos Deputados de 15/05/2013.

⁸⁷ Estivadores de Paranaguá, Santos e Rio entram em greve contra MP dos Portos. *Veja*, 14 mai. 2013. Disponível em <<http://veja.abril.com.br/economia/estivadores-de-paranagua-santos-e-rio-entram-em-greve-contra-mp-dos-portos>> Acesso em 05 ago. 2016.

sessão começou de manhã e seguiu até alta madrugada. A discussão transcorreu em meio à notícia, publicada por diversos jornais, de que a Ministra Ideli havia prometido a liberação de R\$ 1 bilhão em emendas parlamentares. O clima de balcão de negócios contaminou a votação e deixou ainda mais inflamados os deputados:

O SR. SEVERINO NINHO (PSB-PE.) – Sr. Presidente, o Correio Braziliense colocou manchete igual à da Folha de S. Paulo na primeira página, no mesmo sentido, dizendo que esta Casa está trocando a aprovação da MP por 1 bilhão de reais. Nós, Deputados, não podemos aceitar esse tipo de manchete na imprensa brasileira, nem do Correio Braziliense nem da Folha de S. Paulo⁸⁸

A base do governo, apesar de majoritária e de estar presente à Câmara, não comparecia ao plenário para garantir quórum para a votação, sendo o PMDB um dos criticados. O partido, inclusive, votou favoravelmente à retirada de pauta da matéria:

O SR. FERNANDO FERRO (PT-PE.) – O que nos parece preocupante é o fato de um partido da base que defende uma proposta de governo, de um partido da base de que faz parte o Vice-Presidente da República, praticar através da sua Liderança uma política de obstrução. Não dá para compreender essa atitude⁸⁹

As emendas aglutinativas propostas por Cunha foram rejeitadas pelo plenário. Como revide, começou, então, um cansativo jogo de obstrução. Enquanto a oposição veiculava os instrumentos de obstrução e se mostrava abertamente contra a MP, parcela expressiva da base governista fazia jogo duplo, contribuindo para o sucesso da estratégia da oposição e para o alongamento da apreciação da MP. Nessa linha:

O SR. CARLOS SAMPAIO (PSDB-SP.) – A Presidente Dilma impôs uma derrota hoje ao Líder do PMDB, Sr. Presidente. Não nos enganemos! (...) Vem o PT, o PR e os outros partidos da base aliada até a nós, da bancada do PSDB, e dizem: **“Ajudem-nos a derrotar o PMDB”**. **Eu nunca vi um governo pedir para a Oposição ajudar a derrotar um partido da base aliada.** É inacreditável a falta de habilidade da Presidente Dilma ao impor uma derrota ao seu maior parceiro, que tem a Vice-Presidência da República! (grifo nosso)⁹⁰

Após sucessão de manobras regimentais, a sessão foi suspensa depois das 4h da madrugada e retomada às 11h do dia 15. Ao longo de todo o dia, mais uma maratona de recursos regimentais estendeu a sessão até a madrugada. O governo teve de ceder em alguns pontos, preocupado muito mais com o tempo do que com o texto aprovado. Às 7h da manhã do dia 16 de maio, a matéria foi finalmente aprovada na Câmara, chegando ao Senado ainda pela manhã.

⁸⁸ Diário da Câmara dos Deputados de 15/05/2013, p. 16877.

⁸⁹ Diário da Câmara dos Deputados de 15/05/2013, p. 16859.

⁹⁰ Diário da Câmara dos Deputados de 15/05/2013, p. 17065 e 17069.

A Câmara Alta começou sua sessão às 11h33, e teve pouco mais de doze horas para discutir e votar a matéria. Diferentemente do que ocorreu na Câmara, a base se mostrou mais coesa e a oposição foi menos combativa, de forma que a MP foi aprovada antes das 20h daquele mesmo dia. A exiguidade do tempo, porém, causou constrangimentos em toda a Casa. Na tentativa de buscar um acordo para a votação, o presidente Renan Calheiros firmou o compromisso de não mais pautar nenhuma medida provisória que chegasse com menos de sete dias para o vencimento⁹¹.

O saldo final da MP dos Portos foi bastante prejudicial ao governo. Apesar de a matéria ter sido aprovada a tempo nas duas Casas e apesar de ter sido rejeitada a emenda aglutinativa de Eduardo Cunha, a confusão na votação escancarou a crise na base aliada. A fraqueza na mobilização da base e, ao mesmo tempo, a ascensão de Eduardo Cunha como liderança de poder dentro da Casa, foram reconhecidas pelos próprios parlamentares:

O SR. CHICO ALENCAR (PSOL-RJ.) – Em 190 anos de Parlamento brasileiro, jamais houve um intervalo, um abismo tão grande entre o tamanho da base de apoio do Governo – 80% deste plenário – e sua capacidade de mobilização

O SR. SILVIO COSTA (PTB-PE.) – Sinceramente, eu acho que a base do Governo hoje deu uma demonstração de que alguns Ministros do Governo têm que refletir em relação à maioria. O Governo, em minha opinião, sai derrotado daqui. Além de derrotado, recebe uma grande mensagem. Qual é a mensagem? Nós precisamos começar a fazer política. Acho que a Presidente Dilma tem que fazer uma autoanálise⁹²

Diante da evidente fragilidade do Executivo em seu relacionamento com o Congresso, a coordenação política do governo foi reforçada com a participação de Aloisio Mercadante, ministro da Educação⁹³.

Alguns atores foram destaque na votação conturbada e no desgaste sofrido pelo governo durante e após a tramitação da MP dos Portos. Sem dúvida, o principal deles foi Eduardo Cunha. Cunha valeu-se da posição de líder para apresentar uma série de ferramentas regimentais, na comissão e no plenário, com o intuito de barganhar com o governo um texto de sua preferência. Sua eleição para a liderança do PMDB em fevereiro de 2013, assim, foi fator crucial para o resultado observado. Após a votação da MP dos Portos em maio, Cunha se fortaleceu no horizonte congressional. O deputado Edio Lopes reconheceu a ascendência de Cunha sobre a coalizão governista no processo de votação da MP:

⁹¹ Diário do Senado Federal de 17/05/2013, p. 26819.

⁹² Diário da Câmara dos Deputados de 17/05/2013, p. 17978 e 17974.

⁹³ Mercadante ajudará na articulação política depois de 'vexame'. *Estadão*. São Paulo, p. A4, 30 mai. 2013.

O SR. EDIO LOPES (PMDB-RR.) – Sr. Presidente, por paradoxal que possa parecer, a Situação, que detém aqui quatro centenas de Sras. e Srs. Parlamentares, parecia estar acuada. Paradoxal, mas era a realidade do momento. E todos, sem exceção, pareciam transferir a responsabilidade daquele momento crucial para os ombros de um único Líder, o Líder peemedebista Eduardo Cunha. Os olhares se voltavam, na maioria das vezes, para um único homem⁹⁴

Também o deputado Paulo Pereira da Silva foi voz importante no processo, já que sua dissidência do PDT retirou do governo apoio relevante de parte do sindicalismo, o que redundou em greves e ameaças de paralisação nos portos. O projeto presidencial de Eduardo Campos pelo PSB igualmente foi fator de relevo. Campos aliou-se ao deputado Paulo Pereira e buscou fazer um contraponto, a nível nacional, à medida provisória, com vistas a seu projeto para 2014. Obviamente a oposição teve destaque no processo, apresentando uma série de instrumentos regimentais para obstruir a votação na Câmara. Mas, por ser minoritária, não teria qualquer sucesso não fosse a fragilidade da base.

Mas a par desses elementos contextuais, o novo rito de tramitação das medidas provisórias também ajudou a construir o quadro de instabilidade na votação. Ora, a reforma do marco jurídico do setor portuário era certamente matéria polêmica, de forma que haveria muito embate mesmo no rito antigo de tramitação, que dispensava a etapa da comissão. Mas a inclusão da comissão alterou significativamente a dinâmica de votação, potencializando conflitos.

Por ser arena decisória menor e mais transparente, a discussão na comissão deu visibilidade e força aos setores contrários à medida provisória. Como já mencionado, foram realizadas sete audiências públicas, com a presença de nada menos que 31 convidados, algo que no rito anterior seria simplesmente inexistente. Na comissão foi dado espaço para amplo debate e, principalmente, para a crítica. Além disso, o prazo apertado nos plenários da Câmara e do Senado e o risco de perda de vigência decorreu diretamente da concentração da tramitação da MP na comissão, também fruto do novo rito. Por fim, o novo arsenal de recursos legislativos no âmbito da comissão deu aos líderes, ainda na etapa inicial, grande poder de barganha com o governo.

A “derrota” do governo na MP dos Portos teve outras consequências importantes para a relação Executivo-Legislativo: i) o maior desgaste da base e o fortalecimento de Eduardo Cunha; ii) a perda de vigência das MPs 601 e 605 e a confusão no setor elétrico; iii) incentivo à aprovação da resolução que estabelecia a votação periódica dos vetos presidenciais; iv) o

⁹⁴ Diário da Câmara dos Deputados de 17/05/2013, p. 18042.

impulso político para a aprovação da PEC do Orçamento Impositivo; v) a mudança na estratégia legislativa do governo.

A Figura 5 mostra a lista de eventos ligados ao episódio e suas respectivas relações, conforme adaptação do esquema proposto por Barzelay e Velarde (2004). O esquema permite visualizar melhor a sequência lógica e temporal de acontecimentos que indica possíveis relações de causa e efeito.

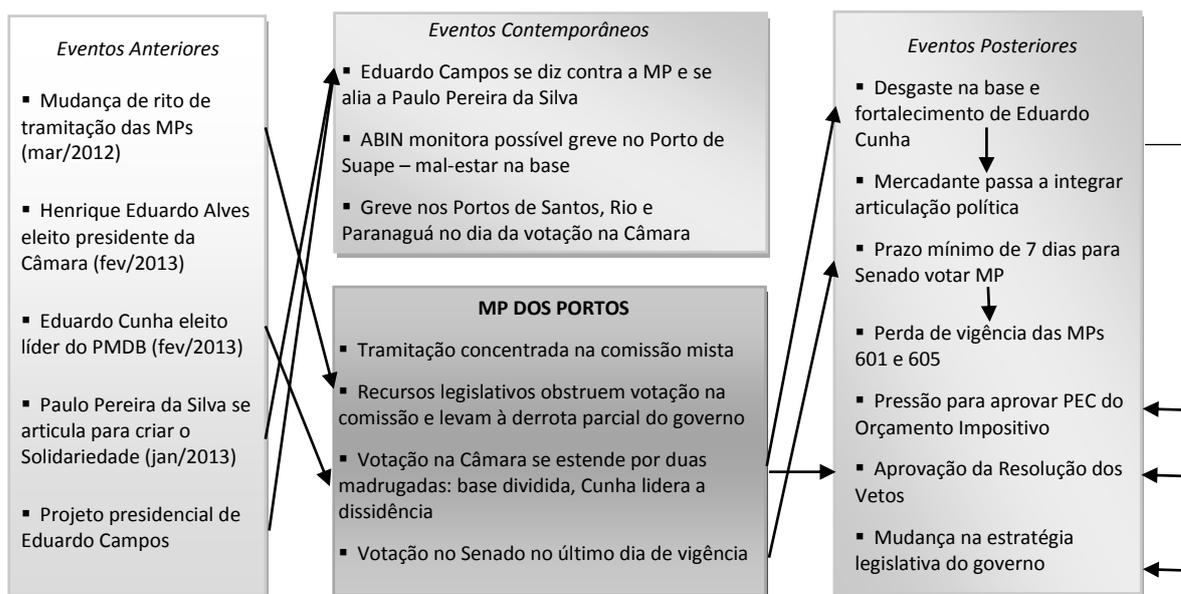


Figura 5 – Sequência de eventos relacionados à MP dos Portos

Elaboração própria

Prazo mínimo no Senado

O fato de ter de votar a MP dos Portos em apenas doze horas criou clima de grande constrangimento no Senado. Diversos senadores manifestaram descontentamento com a função de meros “carimbadores da Câmara”⁹⁵. Foi nesse clima que o senador Renan Calheiros firmou o compromisso de não mais receber qualquer medida provisória da Câmara com menos de sete dias para o fim do prazo de vigência.

Ocorre que, duas semanas após o compromisso público, duas medidas provisórias chegaram ao Senado a menos de sete dias para o vencimento. A MP 601, que previa uma série de benefícios fiscais, e a MP 605, que destinava recursos do Tesouro para reduzir a conta de luz. O governo pressionou para que Renan abrisse exceção com relação ao seu compromisso,

⁹⁵ Conforme fala dos senadores Pedro Taques (PDT-MT), Roberto Requião (PMDB-PR), Eduardo Lopes (PRB-RJ) e Randolfê Rodrigues (PSOL-AP). Diário do Senado de 17/05/2013.

mas o senador acabou por negar o recebimento dessas medidas provisórias, reforçando a crise na relação dos Poderes⁹⁶.

As MPs n.ºs 601 e 605 perderam vigência em 3 de junho. O prejuízo só não foi maior porque o texto de cada uma das medidas provisórias foi inserido como emenda de relator em outras duas MPs. De todo modo, o episódio é mais um caso de desgaste político, consequência direta da votação da MP dos Portos.

Resolução dos Vetos

A questão dos vetos pendentes de votação no Congresso veio à tona no final de 2012. Dilma havia vetado parte de um projeto aprovado pelos parlamentares que alterava a regra sobre a redistribuição dos *royalties* do petróleo, beneficiando estados não produtores. Dispostos a derrubar o veto na sessão do Congresso em dezembro de 2012, os parlamentares desses estados se depararam com uma pauta com mais de dois mil vetos pendentes de votação, alguns com mais de dez anos na fila de espera.

O episódio levou a oposição e alguns membros da base a cobrarem a votação periódica dos vetos. Mas a cobrança só se tornou efetiva após a votação da MP dos Portos, quando Eduardo Cunha, contrariado com os vetos de Dilma à proposição, entrou no grupo dos parlamentares que exigia a aprovação de critérios para a votação dos vetos⁹⁷. Com grande ascendência sobre a base, Cunha comandou a obstrução à votação da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

A partir de junho de 2013, a bancada do PMDB na Câmara começou a utilizar a obstrução cruzada com o objetivo de aprovar nova resolução para os vetos: Em 12 de junho, as reuniões das MPs n.ºs 612 e 617 foram obstruídas por parlamentares do PMDB com esse objetivo⁹⁸. A tática persistiu pelos meses de junho e julho, quando outras oito reuniões de MPs deixaram de ocorrer. A Resolução n.º 1/2013-CN, afinal, foi aprovada no dia 11 de julho de 2013, estabelecendo reuniões mensais para votar os vetos do Executivo.

A nova mudança institucional teve impacto na relação Executivo-Legislativo, representando a perda de poder do presidente. A dinâmica estabelecida até então era

⁹⁶ Nova tarifa de luz patina no Senado e volta a expor descompasso entre Dilma e o PMDB. *Estadão*. São Paulo, p. A4, 29 mai. 2013.

⁹⁷ Líder do PMDB ameaça derrubar vetos de Dilma na MP dos Portos. *Folha de S. Paulo*, disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2013/06/1290465-lider-do-pmdb-ameaca-derrubar-vetos-de-dilma-na-mp-dos-portos.shtml>>, 05 jun. 2013. Acesso em 05 ago. 2016.

⁹⁸ Obstrução por calendário de vetos derruba duas reuniões e compromete LDO. *Câmara Notícias*, 12 jun. 2013. Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/444856-OBSTRUCAO-POR-CALENDARIO-DE-VETOS-DERRUBA-DUAS-REUNIOES-E-COMPROMETE-LDO.html>>. Acesso em 05 ago. 2016.

considerar a sanção ou veto do presidente como a etapa final do processo legislativo. A obrigatoriedade de agendar sessões mensais do Congresso para deliberar sobre eventuais vetos presidenciais altera esse quadro, permitindo que os parlamentares mantenham uma ameaça constante ao Executivo.

PEC do Orçamento Impositivo

A PEC do Orçamento Impositivo, que obrigava o governo a executar as emendas orçamentárias, era promessa de campanha do presidente Henrique Eduardo Alves. Tramitando na Câmara desde 2006, a PEC foi aprovada na Comissão de Constituição e Justiça no dia 3 de abril de 2013, há apenas dois meses do início da presidência de Henrique Eduardo Alves, seguindo para comissão especial.

A matéria estava com tramitação acelerada e contava com empenho pessoal de Henrique Alves. Mas a partir da fragilização da base do governo com a MP dos Portos, parece ter ganhado impulso especial. A liberação de verbas orçamentárias para arregimentar maioria no Congresso em votações importantes sempre foi um recurso do Executivo, prática reconhecida por grande parte da literatura como ferramenta do presidencialismo de coalizão (RAILE *et al.*, 2011).

A utilização desse expediente na MP dos Portos, no entanto, aumentou o desconforto na coalizão. A promessa de liberação de mais de R\$1bilhão em emendas parlamentares teve repercussão negativa, com vários deputados vindo a público para reprovar a abertura do “balcão de negócios” do governo. Esse clima deu força à proposta da PEC do Orçamento Impositivo, e levou o presidente Henrique Eduardo Alves a apelar, por diversas vezes durante a sessão de votação da MP dos Portos, pela rápida aprovação da matéria na comissão especial:

O SR. PRESIDENTE (Henrique Eduardo Alves) – Tem toda a razão V.Exa. Como Presidente desta Casa e em nome dela, rechaço qualquer notícia nesse sentido. E para que se acabe com isso de uma vez por todas – esse noticiário, certo ou incerto, justo ou injusto, distorcido ou não –, para se acabar de uma vez por todas, eu asseguro a este Plenário que antes do recesso de julho nós vamos votar aqui a PEC do Orçamento Impositivo das emendas individuais dos Srs. Parlamentares, por uma questão de altivez e de independência desta Casa, independente do fato de ser verdadeiro ou não, porque eu não tenho conhecimento. (Palmas.)

O SR. PRESIDENTE (Henrique Eduardo Alves) – Antes de dar início à orientação das bancadas, vou solicitar à Comissão Especial que está analisando a PEC do Orçamento Impositivo – o Relator Deputado Edio Lopes está presente – que conclua e vote o seu parecer, para que possamos em junho aprovar o orçamento impositivo das emendas individuais, a fim de que não haja nenhum tipo de distorção, de acusação, parta de onde partir, em relação a qualquer Parlamentar desta Casa. (Palmas.)⁹⁹

⁹⁹ Diário da Câmara dos Deputados de 15/05/2016, p. 16877 e 17045.

A PEC foi aprovada no plenário da Câmara em agosto de 2013. O Senado também aprovou a matéria, mas com alterações, em novembro do mesmo ano. A aprovação final pela Câmara deu-se apenas na legislatura seguinte, em fevereiro de 2015, mas a execução obrigatória de emendas já passou a constar da LDO aprovada para 2014. Foi outra alteração institucional que retirou parcela importante dos poderes do presidente, e que teve como uma das forças catalisadoras catalisadora a votação da MP dos Portos.

Mudança na estratégia legislativa

A estratégia legislativa do presidente pode alternar entre a edição de medidas provisórias e a apresentação de projetos de lei pela via ordinária (AMORIM NETO, 2006). No decorrer do primeiro governo Dilma, percebe-se claramente mudança dessa estratégia.

Pelas entrevistas, o ponto de inflexão foi a MP dos Portos. A expectativa no Congresso era que, terminada a votação da MP dos Portos, o governo enviasse outra medida provisória, dessa vez propondo novo Código de Mineração. A medida estava na linha do governo de alterar a infraestrutura do país, dando sequência à mudança no setor aeroviário (MP nº 551), no setor elétrico (MP nº 579) e nos portos (MP nº 595).

A perda de capital político e o desgaste sofrido na votação da MP dos Portos, no entanto, fez o governo alterar sua estratégia¹⁰⁰, enviando ao Congresso um projeto de lei (o PL nº 5.807) ao invés de uma medida provisória. Referido PL, enviado em junho de 2013, recebeu pedido de urgência constitucional do governo, e chegou a trancar a pauta. Mas o governo recuou, retirando o pedido de urgência. O PL, até o fim do governo Dilma, sequer chegou a ser votado nas comissões da Câmara.

Após a edição da MP nº 623 em 19 de julho de 2013, ou seja, pouco tempo depois da votação da MP dos Portos, Dilma ficou por 116 dias sem editar outra medida provisória não orçamentária. Foi o maior período sem edição de MPs desde a aprovação da Emenda Constitucional nº 32 em 2001. Em dois anos de governo FHC, oito anos de governo Lula, dois anos e meio de governo Dilma, nunca um presidente havia ficado tanto tempo sem editar MP.

Para analisar a estratégia legislativa do presidente, pode-se analisar novamente a taxa de confiança em decretos, conforme feito na seção 2.4, excluindo-se da análise as matérias orçamentárias. Para efeitos de análise, os dados foram divididos em quatro períodos: i) de janeiro de 2011 a março de 2012, captando o rito antigo das MPs; ii) de abril de 2012 a maio de 2013, mostrando o momento inicial do novo rito; iii) de junho de 2013 a dezembro de

¹⁰⁰ Após crise com base no Congresso, governo desiste de código de mineração. *Folha de S. Paulo*, 23 mai. 2013. Disponível em < <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2013/05/1283386-apos-crise-com-base-no-congresso-governo-desiste-de-codigo-de-mineracao.shtml>. Acesso em 05 ago. 2013.

2013, mostrando o desgaste político após a MP dos Portos; e iv) o ano de 2014, quando o ciclo eleitoral esvaziou as atividades do Congresso. A Tabela 9 mostra a média da taxa de confiança em decretos para cada um desses períodos.

Tabela 9
Média da Taxa de Confiança em Decretos por período

01/2011 - 02/2012	03/2012 - 05/2013	06/2013 - 12/2013	01/2014 - 12/2014
0,564	0,701	0,418	0,75

Fonte: Presidência da República e Câmara dos Deputados

O valor menor da taxa de confiança em decretos para o período de lua de mel do governo não significa, necessariamente, que Dilma fez pouco uso das MPs no início do mandato. Há que se considerar que o ano já começou tendo na pauta 22 MPs editadas por Lula, o que certamente congestionou a atividade congressual e fez o governo dosar o uso de medidas provisórias no primeiro ano de governo. O valor que chama atenção é do segundo semestre de 2013, quando se observa nítida mudança na estratégia do governo, com o índice de confiança em decreto apresentando forte queda em relação ao período anterior¹⁰¹.

Já em 2014, ano eleitoral, a taxa de confiança em decretos aumentou de valor. O esvaziamento do Congresso durante as eleições torna o envio de projetos pela via ordinária tarefa inócua, já que o presidente sabe que os parlamentares não analisarão as matérias. Por isso as MPs voltam a ter um papel central na estratégia presidencial.

O que teria causado essa mudança de estratégia em meados de 2013? A resposta, de acordo com a teoria da delegação, está na perda de força política da presidente: uma presidente fraca politicamente deixa de editar medidas provisórias, recorrendo à via ordinária. Com efeito, em junho de 2013 ocorreram grandes manifestações populares no Brasil e a popularidade de Dilma caiu, o que parece dar suporte à teoria. Mas também aprovar medidas provisórias passou a ser tarefa mais difícil no novo rito, já que se observou desarranjo dos mecanismos que garantiam o controle do governo. Essa dificuldade ficou evidente na votação da MPs dos Portos, quando instrumentos legislativos inexistentes no rito anterior foram utilizados para aumentar o poder de barganha do Congresso e de certos atores.

A mudança na estratégia legislativa do governo no segundo semestre de 2013 representou perda de força do governo. Ao administrar sua agenda legislativa por intermédio de medidas provisórias, o governo tinha garantia de votação da matéria e vantagem na barganha. Forçado a mudar de estratégia no meio do mandato, o Executivo perdeu força e

¹⁰¹ Repara-se que não foi uma diminuição de toda a atividade legislativa do Executivo, já que, de junho a dezembro de 2013, Dilma editou apenas quinze MPs enquanto apresentou 26 projetos pela via ordinária.

capacidade de articulação, vide o caso do novo Código de Mineração, apresentado pela via ordinária e ainda sem aprovação na Câmara.

O enfraquecimento do governo significa, inversamente, maior força do Congresso, e especialmente da base, para lutar por seus interesses específicos e barganhar com o Executivo. Esse duplo movimento, de um governo perdendo força por não utilizar como antes seu principal instrumento legislativo, e de um Congresso que adquire maior independência, contribuiu para desgastar a coalizão, potencializando conflitos já existentes.

4.3.2 Evento 2: Redução na Conta de Luz

Uma das grandes bandeiras do governo Dilma foi a redução da conta de luz em 20%, anunciada em pronunciamento público no feriado de 7 de setembro de 2012. Naturalmente, o anúncio foi classificado como “eleitoreiro” pela oposição¹⁰², já que foi feito a menos de um mês das eleições municipais de 2012. A redução seria viabilizada pela MP nº 579, de 12 de setembro, que estipulava a renovação antecipada de concessões de energia em condições tais que possibilitariam a queda na conta de luz.

O pronunciamento da presidente, no entanto, foi feito antes da conversão em lei da medida provisória. A MP nº 579 perderia eficácia no dia 19 de fevereiro de 2013, mas o prazo para as concessionárias aderirem às novas regras era no dia 4 de dezembro de 2012. Ou seja, as empresas poderiam aceitar a renovação antecipada das concessões, mas as regras poderiam mudar logo depois na tramitação da MP no Congresso. A insegurança criou forte conflito entre governo e oposição, já com vistas ao possível embate presidencial que se daria em 2014: enquanto o senador Aécio Neves classificou a medida de autoritária, impondo o acordo às elétricas¹⁰³, Dilma acusou a oposição de “insensibilidade” e disse que o governo garantiria a redução de todo jeito¹⁰⁴.

Diante da insegurança jurídica, algumas concessionárias, como Cemig, Cesp e Copel¹⁰⁵, decidiram não renovar as concessões de determinadas usinas, o que comprometeu a redução de 20% da tarifa. Para garantir o prometido, o governo teve de aumentar o aporte de recursos do Tesouro. A redução da tarifa nos moldes propostos foi possibilitada com a edição

¹⁰² Oposição rebate Dilma e diz que redução de tarifa de energia é ‘eleitoreira’. *Portal Último Segundo – IG*, 11 set. 2012. Disponível em < <http://ultimosegundo.ig.com.br/politica/2012-09-11/oposicao-rebate-dilma-e-diz-que-reducao-de-tarifa-de-energia-e-eleitoreira.html> > Acesso em 10 set. 2016.

¹⁰³ Para Aécio, governo foi autoritário com elétricas. *Estadão*. São Paulo, p. B5, 6 dez. 2012.

¹⁰⁴ Dilma ataca tucanos e indica que bancará corte de tarifa. *Estadão*. São Paulo, p. A1, 6 dez. 2012.

¹⁰⁵ Elétricas colocam em risco plano de Dilma para reduzir conta de luz. *UOL Notícias*, 08 nov. 2012. Disponível em <<http://economia.uol.com.br/ultimas-noticias/reuters/2012/11/08/eletricas-colocam-em-risco-plano-de-dilma-para-reduzir-conta-de-luz.jhtm>> Acesso em 10 set. 2016.

da MP nº 605, de 24 de janeiro de 2013, o que levou Dilma a outro pronunciamento em rede nacional para anunciar a redução¹⁰⁶.

Tanto a MP nº 579 quanto a MP nº 605 tramitaram de acordo com o novo rito das medidas provisórias, mas essa última sob condições diferentes. Cabe lembrar que em 2013 foi feito acordo de líderes para rodízio das relatorias de medidas provisórias. Em 2012, na tramitação da MP nº 579, esse acordo não existia, e a comissão ficou sob comando de atores totalmente alinhados com o Executivo, com o deputado Jilmar Tatto (PT-SP) na presidência e o senador Renan Calheiros na relatoria. Já a MP nº 605 também ficou com parlamentares da base: a senadora Ana Amélia (PP-RS) na presidência e o deputado Alexandre Santos (PMDB-RJ) na relatoria. Mas, como já comentado na subseção 4.2.1, o rodízio dos partidos nos cargos fez o governo ter menor controle sobre a tramitação das MPs¹⁰⁷.

Além disso, percebe-se como o novo rito prejudicou o governo ao dispersar o processo decisório. Foi marcada reunião no dia 24 de abril de 2013 para votar o relatório da MP nº 605 na comissão. Entretanto, não se atingiu o quórum mínimo. O motivo: tratava-se do mesmo dia em que a comissão mista da MP dos Portos votava seu relatório. Todos os líderes estavam concentrados neste colegiado, adiando, portanto, a votação da MP nº 605.

A dispersão das atividades parlamentares fez com que a MP nº 605 só fosse votada na comissão no mês seguinte, no dia 15 de maio de 2013. Esse atraso custou caro. No plenário da Câmara, apesar de críticas oposicionistas de que a MP seria eleitoreira, a matéria foi aprovada. Ocorre que a MP nº 605 chegou ao Senado em 28 de maio, pouco menos de duas semanas após Renan Calheiros ter firmado o compromisso de não pautar nenhuma MP que chegasse com menos de sete dias para o vencimento, depois do constrangimento da MP dos Portos. Como visto anteriormente, Calheiros deixou de receber a MP nº 605, apesar dos apelos da base.

O governo teve de recorrer a uma solução engenhosa para garantir a aprovação de sua pauta legislativa. A Ministra Gleisi Hoffmann veio a público no dia 29 de maio para afirmar que o governo garantiria a redução mediante a edição de um decreto executivo (que não necessitava da aprovação do Congresso). O Decreto nº 8.020, editado em 29 de maio de 2013, regulamentava a MP nº 605 (que tinha mais seis dias de vigência), estendendo por sete meses o repasse de recursos para garantir a redução. Ou seja, até o fim de 2013 a redução da conta de luz estava garantida.

¹⁰⁶ Dilma anuncia corte maior na conta de luz e ataca ‘alarmistas’. *Estadão*. São Paulo, p. A1, 24 jan. 2013.

¹⁰⁷ Jilmar Tatto e Renan Calheiros tiveram índices de governismo de 98% e 97%, respectivamente. Já o índice em relação a Alexandre Santos e Ana Amélia foi de 81% e 79% (Fonte: Basômetro).

Impossibilitada de editar outra medida provisória com o mesmo teor, a saída do governo foi incorporar o texto da MP nº 605 no corpo da MP nº 609, que tratava da desoneração da cesta básica. A engenhosidade legislativa recebeu críticas e contribuiu para minar cada vez mais a atuação do governo dentro do Congresso.

O Tesouro teve de despendar R\$ 8,5 bilhões apenas em 2013 para arcar com a redução¹⁰⁸. Em 2014, o valor gasto foi de R\$ 10,5 bilhões¹⁰⁹. A confusão no setor elétrico teve outro ingrediente. A estiagem vivida no Brasil e a crise hídrica, que atingiram seu pico em 2014, fizeram com que as usinas termoeletricas fossem acionadas para garantir o abastecimento de energia. Como a operação dessas usinas é mais cara, as empresas do setor trabalharam com prejuízo, já que não podiam repassar a conta aos consumidores¹¹⁰.

Reeleita em 2014, Dilma promoveu mudança radical na política econômica. A nova equipe de governo constatou que a política de subsídios era insustentável diante do quadro de crise fiscal, e o governo deixou de subsidiar o setor elétrico em 2015. Como resultado, a conta de luz aumentou até 50%¹¹¹. Os impactos, evidentemente, foram refletidos na inflação do ano, e também no grande descontentamento popular, contribuindo para a crise política do ano de 2015. A Figura 6 esquematiza a sequência de eventos relacionados à conta de luz.

Para visualizar o impacto do novo rito de tramitação das MPs é preciso fazer um esforço de se imaginar um contrafactual¹¹². Talvez com relação à MP nº 579, o novo rito não tenha trazido maiores dificuldades de aprovação, além de ter feito da comissão uma arena visível de debates acalorados entre governo e oposição. Quanto à MP nº 605, o efeito do novo rito foi mais aparente. A tramitação concentrada na comissão, o comando do colegiado nas mãos de atores menos alinhados com o Executivo, e a dispersão da atividade parlamentar foram elementos provenientes do novo rito que comprometeram a aprovação da MP nº 605. Além, é claro, do resultado da MP dos Portos.

¹⁰⁸ Tesouro arcará com R\$ 8,5 bi para garantir corte na conta de luz. *Estadão*. São Paulo, p. A1, 25 jan. 2013.

¹⁰⁹ Governo reduz subsídios à energia e conta de luz terá novos aumentos. *Estadão*. São Paulo, p. B1, 13 jan. 2015.

¹¹⁰ Geradores vão discutir com Aneel solução para perdas. *Estadão*. São Paulo, p. B6, 10 mai. 2014.

¹¹¹ Conta de luz da indústria deve subir até 53% em março. *Estadão*. São Paulo, p. A1, 18 fev. 2015.

¹¹² Situação hipotética onde se altera o valor de uma variável, mantendo todas as outras condições constantes.

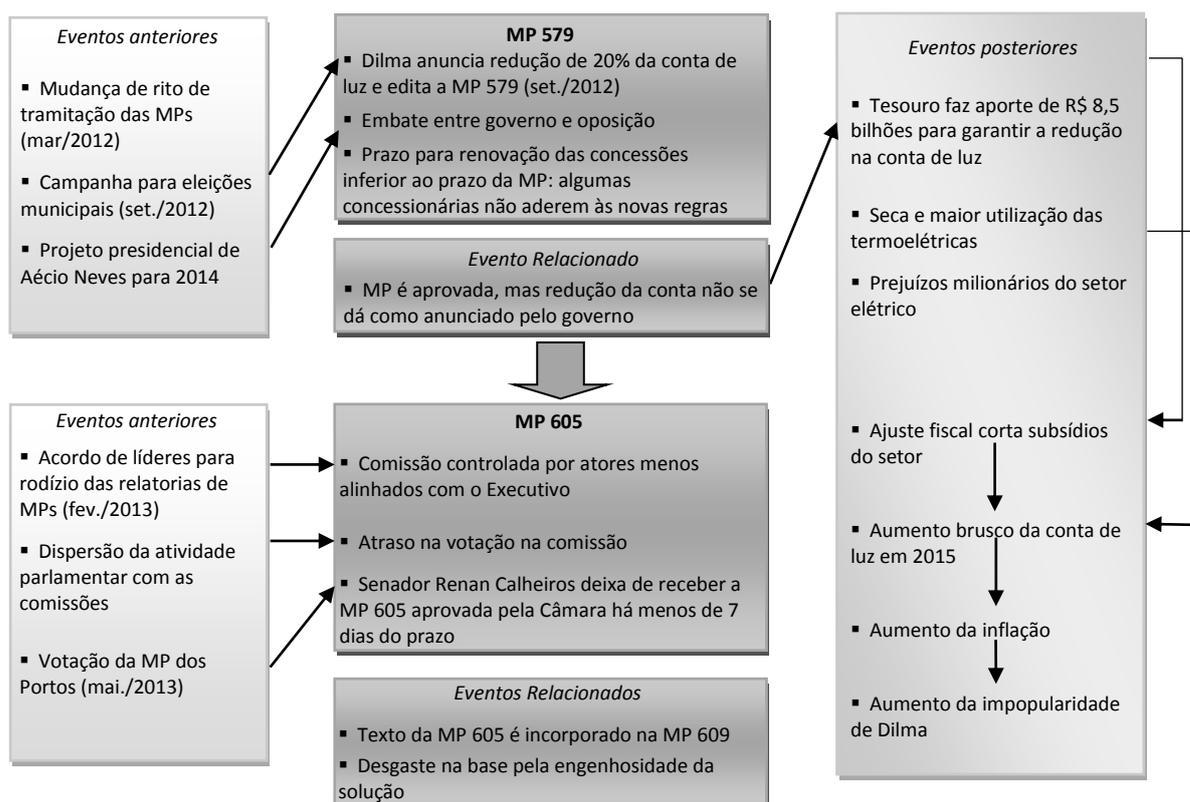


Figura 6 – Sequência de eventos relacionados à redução na conta de luz

Elaboração própria

Não obstante o foco principal da análise seja a mudança no instituto das MPs, não se pode perder de vista a influência do uso das medidas provisórias, de forma geral, na relação Executivo-Legislativo. Sendo um instrumento ambíguo, a MP pode engendrar efeitos positivos ou negativos, a depender da habilidade do governo no seu manejo.

Pois eis um caso emblemático do mau uso das medidas provisórias. Com relação à MP 579, foram cometidos dois erros claros. Primeiramente, Dilma anunciou em rede nacional de televisão a redução de 20% da conta de luz, quando tudo o que havia eram meras projeções técnicas. Apesar de ter vigência imediata, a medida provisória está sujeita a emendamento no Congresso, de maneira que o governo não pode assumir que ela será convertida em lei da forma como foi editada. Conforme se constatou que a redução seria menor, o governo passou a perseguir obsessivamente a meta de 20% para garantir o cumprimento da promessa da presidente. O impacto fiscal e político do pronunciamento precipitado, assim, prejudicou o governo.

Em segundo lugar, a MP nº 579 estipulou o prazo de 4 de dezembro de 2012 para que as empresas escolhessem se aceitariam a renovação antecipada das concessões de energia nos novos termos estipulados pelo governo. Ocorre que a MP teria validade até o dia 19 de fevereiro de 2013. Até lá, a matéria poderia ser modificada pelo Congresso, o que deixou as

empresas inseguras para aderir ao novo modelo. O que estava em jogo eram contratos milionários a vigorar por dezenas de anos. Novamente, o governo fez mau uso das medidas provisórias ao tratar o tema dessa forma.

4.3.3 Evento 3: Participação da oposição

Após o acordo para o rodízio das relatorias em 2013, a oposição conseguiu a relatoria de dez medidas provisórias. Esse fato passou a constituir entrave para o governo, dependente agora de atores não alinhados para a aprovação de matérias importantes de sua agenda legislativa. Além disso, com a etapa das comissões, a oposição passou a ter mais recursos para interferir no processo de tramitação das medidas provisórias. Destarte, a participação mais ativa da oposição no rito das MPs dessas duas formas teve influência clara sobre a relação Executivo-Legislativo no governo Dilma.

No que tange às relatorias, observa-se o fenômeno de boicote do próprio governo às medidas provisórias relatadas pela oposição. A análise da MP nº 623 evidencia essa prática, adotada também em outras medidas provisórias que tiveram como relator parlamentares da oposição, como a MP nº 612 (incorporada parcialmente na MP nº 610) e a MP nº 652 (incorporada na MP nº 656).

MP nº 623 – Créditos agrícolas

A MP nº 623 concedia descontos aos empréstimos dados a agricultores da região da Sudene. A medida provisória foi editada em 19 de julho de 2013, e a comissão mista instalada em 7 de agosto. Para a presidência, foi eleito o deputado José Airton (PT-CE), e designado o senador Cícero Lucena (PSDB-PB) para a relatoria.

Após a realização de audiência pública, iniciou-se grande esforço para votar o parecer do relator. Foi marcada reunião para o dia 8 de outubro, mas, por falta de quórum, não foi realizada. Nova tentativa foi feita no dia 15, e dessa vez o quórum foi atingido. O senador Cícero Lucena leu o relatório, mas encontrou resistência na votação por parte do deputado Manoel Junior (PMDB-PB), que apresentou requerimentos para retirar a matéria de pauta e adiar a votação.

No dia 22 de outubro, outra reunião foi marcada na tentativa de votar o relatório. Dessa vez, quem tentou obstruir a votação foi o próprio líder do governo no Congresso, senador José Pimentel, que apresentou requerimentos de retirada de pauta e adiamento da votação, além do deputado Marcelo Castro (PMDB-PI), que agiu no mesmo sentido. Após acordo, a reunião foi suspensa e os trabalhos foram retomados no dia 29 de outubro, o quarto

dia de tentativa de votação do relatório. Nessa data, finalmente o relatório foi aprovado e seguiu para a Câmara dos Deputados. Mas a medida provisória perdeu eficácia no dia 15 de novembro de 2013, sem ter sua votação concluída na Câmara.

Por que o líder do governo e deputados da base governista agiriam em conjunto para obstruir a votação de uma medida provisória editada pelo próprio governo? A falta de quórum, o pedido de vista e a obstrução na votação do relatório na comissão foram movimentos nítidos para impedir o avanço da tramitação da MP nº 623. A resposta não está no mérito da medida, mas na figura do relator. O senador de oposição Cícero Lucena assumiu o posto de relator da MP porque, pelo critério do rodízio, a vaga caberia ao PSDB do Senado. Naturalmente, nessa situação o governo não dispunha do mesmo controle sobre o processo caso o relator fosse de sua base parlamentar de apoio.

Desejando aprovar a medida provisória, mas sem o controle do relator, a saída do governo foi engenhosa: incluir o texto da MP nº 623 no relatório de outra medida provisória, abandonando o trâmite da própria MP nº 623 para não correr o risco de ver aprovado texto distante de suas preferências. Os descontos das dívidas dos agricultores da Sudene foram incluídos, assim, no relatório da MP nº 618, a qual não tinha nenhuma relação com o tema, pois tratava de aporte de recursos para a Valec¹¹³ e outros assuntos financeiros. No entanto, como tal medida provisória tinha como relator um parlamentar da base aliada, o senador Valdir Raupp (PMDB-RO), o governo preferiu veicular o texto da renegociação das dívidas dos agricultores da Sudene nessa matéria ao invés de tratar do tema na MP original.

Dessa forma, o governo garantiu a aprovação do texto original da MP nº 623, ao passo que conseguiu evitar que diversos dispositivos do relatório do senador Cícero Lucena que iam além da MP original fossem aprovados na comissão.

Esse complexo mecanismo de controle do texto da medida provisória encontrou resistências e angariou críticas. A medida provisória, nesse novo formato, era menos um instrumento de governabilidade e mais uma fonte de desgastes ao governo no Congresso. A tática de afastamento da oposição logo encontrou limites. Em setembro de 2013 a Câmara não passou mais a aceitar que o parecer aprovado pela comissão mista contivesse matéria estranha ao tema original¹¹⁴, impossibilitando, assim, manobras de incluir o texto de uma medida provisória em outra, como visto na MP nº 623.

¹¹³ Empresa pública responsável pela construção e exploração de infraestrutura ferroviária.

¹¹⁴ Questão de Ordem nº 352/2013.

MP nº 617 – Alíquotas do transporte municipal

A MP nº 617 foi editada no dia 31 de maio de 2013, e reduziu a zero as alíquotas de PIS/Pasep e Cofins incidentes sobre a receita de transporte coletivo municipal. A medida estava em linha com a política de desonerações tributárias promovida pelo governo Dilma, e tinha o claro objetivo de reduzir as tarifas do transporte público municipal. Menos de quinze dias após a edição da MP nº 617, as ruas do país estavam tomadas pelas manifestações de junho de 2013, cujo objetivo inicial havia sido justamente protestar contra o aumento das passagens de ônibus. Em face do teor popular, a MP era consensual, e seria difícil imaginar que ela não seria aprovada pelo Congresso.

Ocorre que a medida provisória continha teor quase idêntico ao PL nº 2729, de autoria do deputado Mendonça Filho (DEM-PE), apresentado em 2011. No dia 11 de junho, o deputado já havia conseguido se articular com os líderes da Câmara para dar celeridade ao seu projeto, firmando acordo com o presidente Henrique Eduardo Alves quanto a aprovação de um requerimento de urgência para o PL 2729. As palavras de Mendonça Filho são claras¹¹⁵:

Na semana passada, nós fomos surpreendidos com a edição da Medida Provisória nº 617, editada pela Presidenta Dilma, que praticamente copiou o nosso projeto de lei. Nós levamos esse fato à Mesa Diretora, ao Presidente da Casa; levamos ao conhecimento praticamente da totalidade dos Líderes da Câmara dos Deputados e fizemos ver que era um absurdo que nós apreciássemos uma medida provisória quando existia na Casa um projeto de lei que tratava, desde 2011, da mesma matéria. Felizmente, o eco junto ao Presidente da Casa, Henrique Eduardo Alves, foi positivo – junto a todos os Líderes que abordei também foi muito positivo –, no sentido de que nós priorizássemos a apreciação da matéria.

Nessa disputa pela paternidade dos projetos, a vantagem sempre pesou para o Executivo. Com efeito, a *apropriação* feita pelo governo em relação a projetos apresentados por parlamentares é fenômeno corrente da atividade política brasileira, no qual o Executivo atua, entre outros motivos, para manter seu domínio legislativo e gozar do *credit claiming* da política pública aprovada (SILVA, 2013).

No rito anterior, não é difícil imaginar como se daria essa disputa em nova análise contrafactual: o PL nº 2729, ainda que aprovado pela Câmara, ficaria parado em alguma comissão do Senado; a MP nº 617 seria votada diretamente no plenário da Câmara por volta do centésimo dia de vigência, isto é, em meados de setembro de 2013; até lá, o governo já poderia anunciar a paternidade do projeto; provavelmente o deputado Mendonça Filho

¹¹⁵ Diário da Câmara dos Deputados de 12/06/2013, p. 23516.

apresentaria requerimentos para obstruir a votação da matéria, os quais seriam facilmente rejeitados em plenário; aprovada a MP nº 617 nos plenários da Câmara e do Senado, o governo poderia reivindicar o crédito da aprovação da matéria, enquanto o projeto do deputado seria prejudicado.

Todavia, a inclusão das comissões acarretou o aumento dos pontos de veto e deu aos deputados maior poder de barganha. Um dia após a aprovação do requerimento de urgência do PL nº 2729, em 12 de junho, foram marcadas duas reuniões de medidas provisórias: a instalação da MP nº 617 e a votação de requerimentos da MP nº 612. Ora, o deputado Mendonça Filho conseguiu obstruir a instalação da comissão da MP nº 617 com ameaça de obstrução de outras medidas provisórias¹¹⁶. Também a reunião da MP nº 612 foi obstruída, mas pelo deputado Manoel Junior, que, entre outros motivos, desejava barrar a instalação da MP nº 617.

Nova reunião para instalar a MP nº 617 foi marcada para o dia 7 de agosto, também sem sucesso. Nesse ínterim, o PL nº 2729 já havia sido aprovado na Câmara e estava em apreciação no Senado. O deputado Mendonça Filho continuou a obstaculizar a instalação da MP nº 617 enquanto o governo não se comprometesse a aprovar seu projeto no Senado. A discussão do deputado com o líder do governo no Congresso esclarece a situação¹¹⁷:

Deputado MENDONÇA FILHO – V. Ex^a já me informou que, no caso da 617, expirou o prazo [para a realização da reunião] e que V. Ex^a vai se entender com o Governo para que se dê prioridade à urgência do projeto que é de 2011. O Governo Federal copiou o projeto e não quer, infelizmente, não sei por conta de quê, consagrar a autoria para um Parlamentar da oposição. Mas a gente está dentro da legitimidade da nossa representação política aqui no Parlamento brasileiro. E eu quero que os Regimentos da Casa, da Câmara, do Senado e o Comum, sejam cumpridos; e serei vigilante quanto a isso. V. Ex^a me instou a fazermos um entendimento, mas até agora não há entendimento. O entendimento aqui é cumprir o Regimento da Casa. Só isso.

Senador JOSÉ PIMENTEL – Não tenha dúvida, nobre Deputado. V. Ex^a é uma pessoa vigilante. Estamos sempre atentos. E no que diz respeito à 617, o compromisso é não instalar hoje, conforme disse a V. Ex^a. É por isso que eu nem a pautei. E vamos construir o cumprimento do acordo feito na Câmara aqui no Senado. Enquanto isso não acontecer, ninguém anda com a 617.

Na semana seguinte, no dia 13 de agosto, agendou-se nova reunião para tentar instalar a MP nº 617. Dessa vez, o deputado Mendonça Filho aquiesceu com a instalação, após

¹¹⁶ Observação participante.

¹¹⁷ Diário do Senado Federal de 20/09/2013, p. 65091.

receber do senador José Pimentel o compromisso de que o PL nº 2729 seria aprovado no Senado¹¹⁸:

“Eu estou dizendo aqui ao Senador Pimentel que nós não vamos obstruir a instalação dessa Comissão Mista, com o compromisso de que o texto da Medida Provisória nº 617 não venha a suplantiar o texto do projeto de lei de minha autoria de 2011 e que o nobre Senador vai obter do Governo o compromisso de sanção de um projeto que mostra e que demonstra a autonomia do Legislativo em legislar matéria dessa ordem. Então, eu peço o compromisso de V. Ex^a e digo que, se porventura o Governo não cumprir com o acordo, nós vamos, e eu pessoalmente, adotar todas as medidas para obstruir não só essa medida provisória, mas qualquer outra medida provisória que tramita aqui no Senado e na Câmara, no Congresso Nacional”

De fato, o PL nº 2729 foi aprovado no plenário do Senado na semana seguinte, em 21 de agosto, transformando-se na Lei nº 12.860 de 2013. Já a MP nº 617, apesar de perder objeto com a aprovação do projeto do deputado Mendonça Filho, teve relatório aprovado na comissão com a inclusão de outros pontos. No entanto, não houve tempo hábil para a aprovação pelos plenários da Câmara e Senado, de modo que a MP perdeu vigência por decurso de prazo em 27 de setembro de 2013.

Em suma, o projeto de um deputado da oposição foi aprovado e transformado em lei em detrimento de uma MP do governo. O caso revela de maneira clara como as novas possibilidades de obstrução nas arenas das comissões deram aos parlamentares maior força para lidar com o Executivo. A apropriação pelo governo de uma matéria popular, especialmente no contexto das manifestações de junho de 2013, não prosperou devido à obstrução feita nas comissões.

Os casos das MPs nºs 617 e 623 ilustram a maior participação da oposição no novo rito de tramitação das medidas provisórias e como isso interferiu na relação do governo com o Congresso. A Figura 7 permite visualizar melhor esses processos que tiraram força do principal instrumento legislativo do governo e assim contribuíram para desgastar a coalizão governista.

¹¹⁸ Diário do Senado Federal de 20/09/2013, p. 65087.

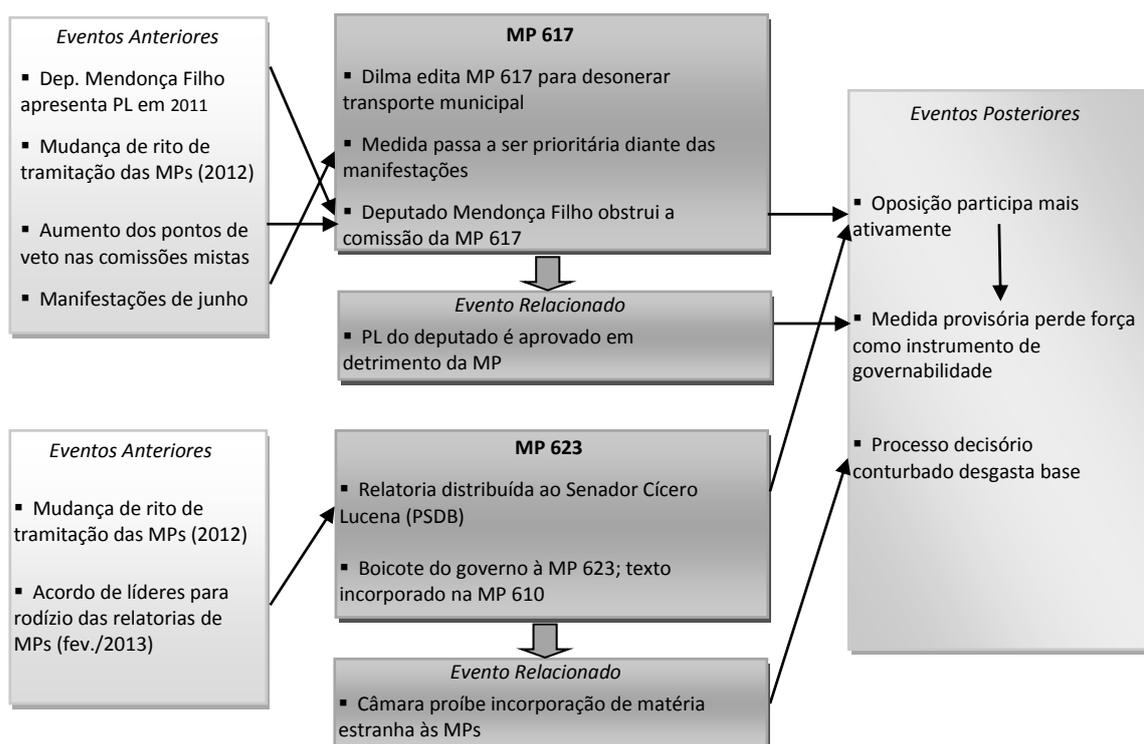


Figura 7 – Sequência de eventos relacionados à participação da oposição
Elaboração própria

4.3.4 Evento 4: Ascensão de Eduardo Cunha

No Capítulo I foram vistas algumas interpretações sobre a crise política no Brasil. Uma delas enxerga que as estruturas institucionais funcionam bem, e que a crise é explicada por fatores externos, sendo que um deles é justamente a atuação de Eduardo Cunha como um “cavaleiro das trevas” (PEREIRA, 2015), um ator com preferências contrárias ao Executivo que assume, a partir de 2015, o comando da Câmara e passa a minar a governabilidade.

A par dessa interpretação, é inegável que a figura de Eduardo Cunha foi indispensável para a eclosão da crise política observada no primeiro mandato de Dilma, bem como para o desenrolar do processo de *impeachment* ocorrido no segundo mandato. Nota-se que sua trajetória é bastante ligada às medidas provisórias.

Cunha participou ativamente do acordo de lideranças para estabelecer um rodízio nas relatorias de medidas provisórias no início de 2013. Ele mesmo esteve presente em diversas reuniões e participou na direção de algumas comissões. Foi presidente das comissões das MPs n°s 599 e 648; vice-presidente da comissão da MP n° 651; relator da MP n° 627; e relator revisor das MPs n°s 579, 634 e 656.

Eduardo Cunha fez questão de acompanhar de perto as comissões de MP; delegava aos vice-líderes a tarefa de ir às reuniões e agir segundo suas orientações, e ligava constantemente para monitorar as reuniões¹¹⁹.

Cunha é conhecido por dominar o regimento interno e saber utilizar os instrumentos legislativos a seu favor. A mudança no rito das MPs permitiu o incremento do arsenal legislativo do deputado de modo a aumentar seu poder de barganha. Como mencionado, viu-se sua atuação decisiva na comissão da MP nº 595, com requerimentos de retirada de pauta e de destaque.

Também se pode falar da atuação de Cunha na comissão da MP nº 652, que criava o Programa de Desenvolvimento da Aviação Regional. Na reunião da comissão em 5 de novembro de 2014, o senador José Pimentel deixa clara a atuação de Eduardo Cunha para derrubar a medida provisória (o que de fato ocorreu):

Quero registrar também que por parte dos partidos da Oposição tem havido uma colaboração muito forte para que nós possamos fazer as adequações necessárias que estão nesse relatório. (...) Todas as medidas provisórias que são editadas, eu as coordeno por definição da minha atividade de Líder do Governo no Congresso Nacional. E tenho tido o cuidado de construir entendimentos. (...) No caso concreto, nós temos uma divergência com a Liderança do PMDB da Câmara Federal. Nós tínhamos nos preparado para votar hoje. O Líder do PMDB da Câmara veio aqui dizer: “Se não aceitarem, se deixarem para o dia 11, nós vamos articular, o PMDB e os partidos da Câmara a que eu tenho ascensão, para derrubar essa medida provisória” (...) Eu tive o cuidado de hoje recorrer a vários Líderes dos vários partidos para nos ajudarem a superar essa questão do PMDB da Câmara Federal. Todos mediarão, mas, infelizmente, a intransigência foi maior que nossa capacidade de argumentação¹²⁰

A atuação efetiva de Cunha nas comissões mistas, seja com cargos de direção, seja manobrando instrumentos legislativos (obstrução cruzada, requerimentos de destaque etc.) para fazer valer sua vontade, conferiu à sua liderança maior poder de negociação, aumentando seu capital político dentro do Congresso. A MP dos Portos, a resolução dos vetos e a PEC do Orçamento Impositivo foram resultados importantes de sua liderança, todos com consequências diretas na relação Executivo-Legislativo.

Obviamente, sua trajetória ascendente dentro do parlamento não se deve unicamente aos recursos legislativos disponíveis com o novo rito das medidas provisórias. Mas não se pode negar o reforço que isso deu à sua atuação, uma vez que um ator experiente no uso de instrumentos legislativos teve à sua mão novas armas para barganhar com o Executivo.

¹¹⁹ Conforme entrevista realizada com assessor da Liderança do PMDB.

¹²⁰ Diário do Senado Federal de 18/11/2014, p. 39 e 40.

A deterioração política observada no primeiro mandato passa por Cunha, e esse navega bem pelo novo rito de tramitação das medidas provisórias. Observa-se duplo processo de retroalimentação. Em primeiro lugar, a base insatisfeita elege um porta-voz de seu descontentamento, o qual passa a atuar de forma a enfraquecer cada vez mais o governo e prejudicar a relação do governo com o Congresso. Em segundo lugar, o líder do PMDB atua com armas do regimento para aumentar seu poder político, e encontra no novo rito das MPs novos instrumentos para reforçar sua luta.

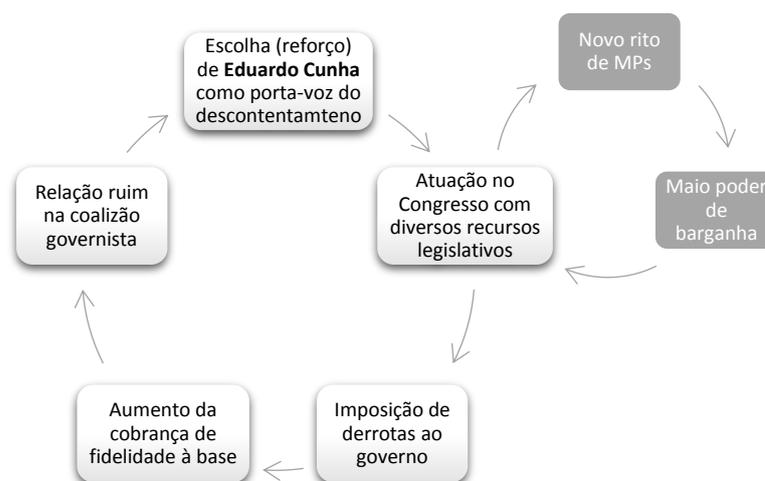


Figura 8 – Atuação de Eduardo Cunha no desgaste da coalizão governista

Elaboração própria

O fortalecimento de Cunha extrapolou o âmbito do PMDB no início de 2014. A formação do “Blocão” como frente parlamentar suprapartidária, informal, e de atuação independente do governo, serviu para enfraquecer mais ainda o governo Dilma. Com o início do processo eleitoral, o esfacelamento da base se mostrou ainda mais forte. O PMDB apoiou a aliança com o PT para 2014 por pequena margem, e foi para as eleições dividido.

Apesar da reeleição de Dilma, Eduardo Cunha já havia pavimentado o apoio de grande parte dos deputados para elegê-lo no ano seguinte para a presidência da Câmara. O desfecho, como se sabe, redundaria no *impeachment* de Dilma. Mas se pode observar desde o começo de sua liderança no partido, em 2013, como ele se valeu de recursos legislativos, muitos envolvendo as medidas provisórias, para aprovar matérias importantes para o Legislativo, dar mais autonomia ao parlamento e diminuir a dominância do Executivo.

4.4 Conclusão

O capítulo debruçou-se sobre três eixos de análise. Primeiro, fez uma breve cronologia dos principais acontecimentos políticos do primeiro governo Dilma, identificando os maiores problemas dentro da coalizão governista na Câmara.

Segundo, identificou os mecanismos pelos quais a medida provisória se afigurava para o governo como importante instrumento de governabilidade no rito antigo, e como esses mecanismos foram desarranjados a partir da decisão do STF em 2012. Mecanismos como o controle da distribuição das relatorias, a seleção do perfil do relator e o controle de texto, os quais permitiam ao governo o controle do processo decisório das MPs, deram lugar ao rodízio dos relatores e a um processo legislativo disperso e marcado por pontos de veto.

O rastreamento de processo com o objetivo de buscar mecanismos causais constituiu importante avanço na literatura sobre medidas provisórias no Brasil, posto que a maior parte dos estudos lidavam com dados agregados, sob a perspectiva ou da teoria da delegação, ou da teoria da ação unilateral. Ao identificar mecanismos causais e suas formas de operação, e também como eles foram desarranjados após um choque externo no governo Dilma (a decisão do STF), a pesquisa abre uma linha de investigação futura, possibilitando estudos sobre esses mecanismos em outros governos.

Por fim, o terceiro eixo de análise do capítulo investigou a relação dos dois elementos anteriores, mostrando como a mudança no rito da MPs contribuiu para tirar força do Executivo e acentuar a deficiência da relação do governo com o Congresso.

A hipótese conta com uma evidência forte – o aumento exponencial do número de vetos apostos às medidas provisórias aprovadas pelo Congresso. Esse indicador sinaliza que o governo teve diminuído seu controle sobre o processo de conversão em lei das medidas provisórias, e que as MPs passaram a ser fonte de conflito para a coalizão, visto que os vetos presidenciais contribuem para desgastar a relação do governo com a base.

O rastreamento de processo, mediante o encadeamento temporal de eventos, reforçou a hipótese. A análise detalhada de quatro eventos selecionados conforme as entrevistas e a observação participante indicaram a relação entre a mudança institucional e o desgaste da coalizão. Utilizar o rastreamento como ferramenta analítica tem a vantagem de considerar fortemente o contexto na pesquisa, permitindo levar em conta diversas variáveis, como as manifestações de junho de 2013, a piora do cenário econômico e o ciclo eleitoral.

Ademais, a riqueza de detalhes e o encadeamento temporal dos eventos permitem que os efeitos da variável institucional analisada (a mudança no rito de MPs), sejam melhor identificados e, na medida do possível, separados de outras variáveis.

Nesse sentido, diversas evidências foram se incorporando para sugerir a confirmação da hipótese, como a mudança clara na estratégia legislativa do governo após a MP dos Portos, a confusão no setor elétrico após as MPs n°s 579 e 605, a participação efetiva da oposição na MP n° 617, e o maior poder de barganha do Congresso, especialmente de alguns atores como Eduardo Cunha. Entrevistas com atores-chave do processo igualmente sugerem que o impacto da alteração institucional foi grande na coordenação da base.

A mudança institucional operada por decisão do STF em 2012 desarranjou a dinâmica decisória estabelecida para apreciar o principal instrumento legislativo do governo, o que contribuiu para a deterioração política do governo. O novo rito passou a potencializar conflitos, dando armas a atores importantes. A Figura 9 apresenta o resumo dos eventos analisados e a sequência percorrida até se chegar ao desgaste na coalizão.

As dificuldades do governo com o novo rito de tramitação das medidas provisórias não se encerraram no primeiro mandato, mas continuaram em 2015. Além dos mecanismos que aumentaram o custo de aprovação das MPs com a inclusão das comissões, como o rodízio de relatorias, a dispersão do processo decisório e o aumento do número de vetos, em 2015 o governo levou adiante a pauta impopular do ajuste fiscal. O Capítulo 5 continua a investigação do governo Dilma sob a ótica das medidas provisórias, enfatizando agora o segundo mandato e os efeitos da impossibilidade de reedição das MPs, mudança feita pela EC n° 32/2001, a qual limitou o poder das medidas provisórias em momentos de crise fiscal e pode levar a efeitos colaterais, conforme se verá adiante.

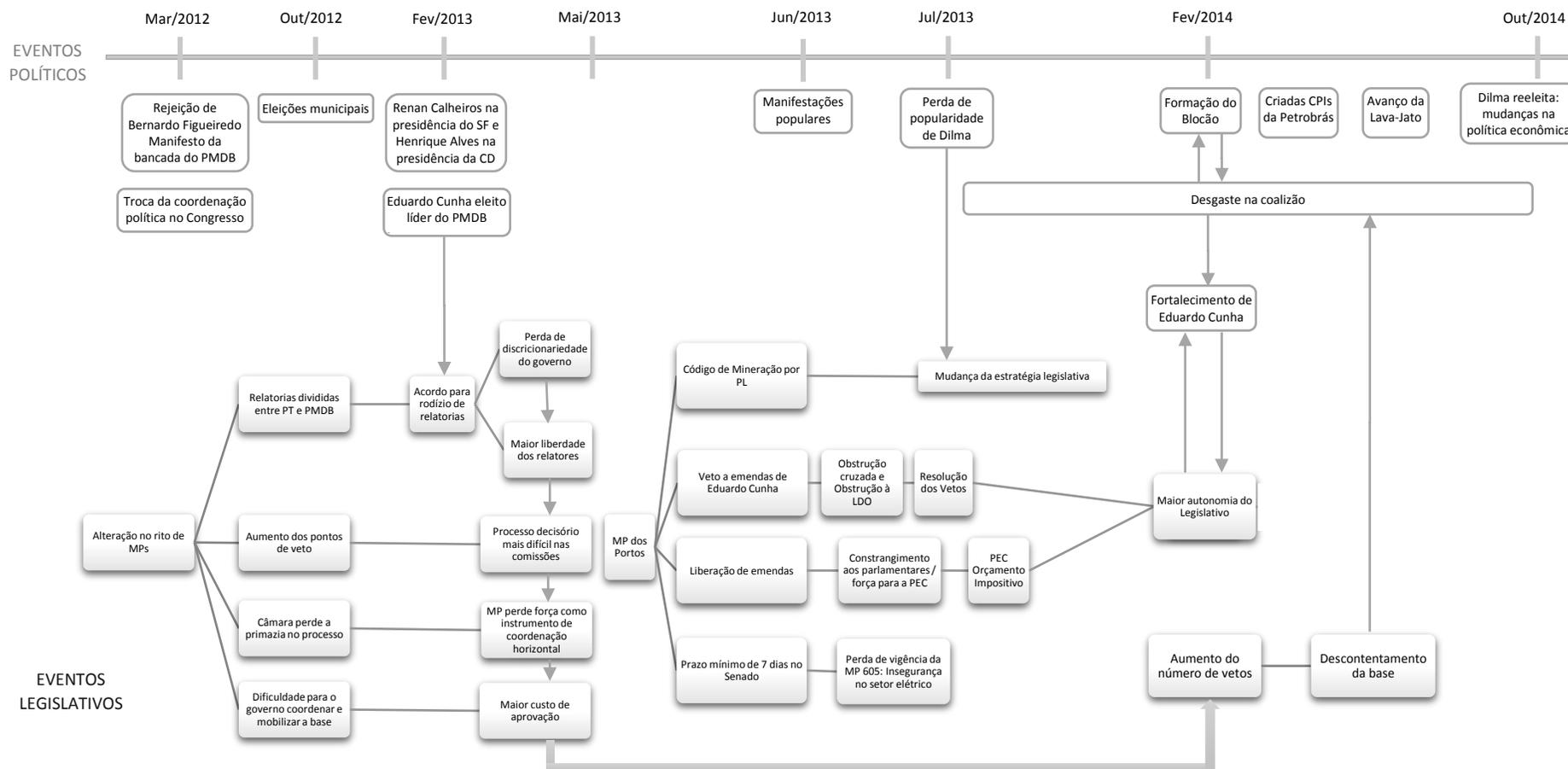


Figura 9 – Cronologia do desgaste do governo Dilma após mudança no rito de MPs
 Elaboração própria

CAPÍTULO V – AJUSTE FISCAL E PAUTA-BOMBA EM DILMA II

“Há falta de comando, há falta de liderança. A Presidente não tem habilidade política para tocar a Nação. A área econômica já foi terceirizada para o Ministro Joaquim Levy. Agora a área política foi terceirizada para o Vice-Presidente Michel Temer”

(Deputado Mendonça Filho, DEM/PE, 07/04/2015)¹²¹

“Nós estamos aqui nos momentos que antecedem a votação do ajuste fiscal. Eu não fugirei das responsabilidades para com o meu País. Mas para que isso aconteça é preciso que a base do Governo, capitaneada pelo PT, demonstre o que quer desse ajuste fiscal. (...) Não vamos votar essas medidas com o PT posando de populista e enganando a população brasileira. Na realidade, o que ele quer é a aprovação dessas medidas, sem assumir a responsabilidade”

(Deputado Heráclito Fortes, PSB/PI, 05/05/2015)¹²²

“Todos acompanharam que tenho sido um crítico transparente e claro do ajuste fiscal do Governo Federal. Também tenho sugerido reflexões sobre o colapso do atual modelo de coalizão, que, em determinados momentos, parece de colisão. (...) Apresentamos um esboço de uma agenda, que nós chamamos de Agenda Brasil, para indicar, para sugerir novos caminhos para a economia do País”

(Senador Renan Calheiros, PMDB/AL, 11/08/2015)¹²³

Problemas de governabilidade, conflitos no interior da coalizão e o surgimento de uma pauta legislativa paralela à agenda do governo – eis um breve resumo do ano de 2015 a partir das citações acima. No campo das relações Executivo-Legislativo, um dos assuntos que dominou o debate certamente foi o ajuste fiscal promovido pela nova equipe econômica, e aí se insere uma vez mais o instrumento das medidas provisórias.

¹²¹ Diário da Câmara dos Deputados de 08/04/2015, p. 117.

¹²² Diário da Câmara dos Deputados de 06/05/2015, p. 60-61.

¹²³ Diário do Senado Federal de 11/08/2015, p. 134.

O presente capítulo centra a análise nas medidas provisórias do ajuste fiscal, investigando como o uso e os limites desse instrumento tiveram relação com a crise política do segundo mandato de Dilma Rousseff.

Como no capítulo anterior, a análise se inicia com uma cronologia dos principais eventos políticos do ano de 2015, apresentada na seção 5.1, mostrando o agravamento da situação política até a abertura do processo de *impeachment*. Em seguida, na seção 5.2, faz-se investigação das medidas provisórias do ajuste fiscal, selecionando-se dois eventos para fins de rastreamento, os quais evidenciam bem o conflito entre os Poderes no tocante a essa pauta impopular: o processo das MPs n°s 664 e 665, e o processo da MP n° 669 e do PL n° 863. Por fim, a seção 5.3 mostra a possível relação entre o conflito na votação das MPs do ajuste fiscal, o surgimento da “pauta-bomba” e o agravamento da crise política no ano de 2015.

5.1 Paralisia decisória: 2015

O ano de 2015 foi marcado pelo avanço da Lava-Jato, pelo agravamento da crise econômica e pela instabilidade da política, evoluindo-se para um caso de paralisia decisória. Não por acaso, o ano chegou ao fim com o líder do governo no Senado preso, com um déficit de mais de cem bilhões nas contas públicas e com a abertura do processo de *impeachment*.

Dilma foi reeleita em 2014 em uma campanha bastante polarizada, vencendo Aécio Neves (PSDB) no segundo turno por apenas 3,28% dos votos válidos. A vitória apertada e o crescimento da oposição indicavam que a nova legislatura seria mais complicada para o governo. Embora a base governista ainda fosse maioria, a oposição tinha maior respaldo dos votos e da população para adotar postura de enfrentamento. Além disso, a frustração das promessas de campanha e a reversão da política econômica¹²⁴ a partir do segundo mandato de Dilma encontraram grande resistência no próprio PT¹²⁵, em particular, e na base, em geral.

Ainda em janeiro, Eduardo Cunha articulou a formação de grande bloco partidário para tonificar sua candidatura à presidência – o bloco era herdeiro do “blocão” do primeiro mandato. O governo entrou na disputa apoiando Arlindo Chinaglia: escalou ministros para convencer deputados e só liberou cargos do segundo escalão após a eleição. Não obstante o esforço do Planalto, Cunha foi eleito em primeiro turno, com 267 votos.

A entrada do governo na disputa da presidência da Câmara mostrou-se desastrosa: o PT ficou sem cargo na mesa diretora e na presidência das principais comissões; Henrique

¹²⁴ Por ajuste, Dilma desmonta pilares do 1° mandato. *Estadão*. São Paulo, p. B5, 18 jan. 2015.

¹²⁵ Medidas impopulares colocam PT em ebulição. *Estadão*. São Paulo, p. A7, 25 jan. 2015.

Fontana (PT-RS) deixou precocemente a liderança do governo na Câmara, sendo substituído por José Guimarães; e o núcleo político do governo, formado por seis ministros petistas¹²⁶, recebeu críticas até de Lula¹²⁷. As derrotas do governo vieram logo. Cunha deu aval para instalação de nova CPI da Petrobrás; a Câmara aprovou a PEC do Orçamento Impositivo em segundo turno, bem como convite para ouvir 39 ministros.

O começo de ano conturbado foi acompanhado pela piora significativa do quadro econômico. O dólar teve uma forte escalada, a inflação atingiu o maior nível em dez anos e a Petrobrás teve troca de comando ainda em fevereiro. A crise fiscal fez o governo abandonar o subsídio às empresas de energia, aprovado pela MP nº 605, resultando num aumento substancial da tarifa de energia, de até 50%¹²⁸. Outros impostos aumentaram, como da gasolina e do crédito. A insatisfação popular com o governo, impulsionada também pela economia, extravasou em diversas manifestações, como o “panelaço” e o expressivo protesto de 15 de março¹²⁹.

Também no início do ano o Congresso ficou paralisado em função da Lava-Jato. Houve grande apreensão quanto à “lista Janot”, a relação de parlamentares contra quem o Procurador-Geral da República, Rodrigo Janot, pediu abertura de inquérito no STF. A lista foi divulgada em março e envolvia 45 parlamentares, entre eles Eduardo Cunha e Renan Calheiros.

A inclusão dos presidentes da Câmara e do Senado na lista aguçou a crise política, principalmente pela alegação de que houve interferência do governo. Se Dilma estava acuada pela economia e pelo descontrole político, o Congresso se via emparedado pela justiça, e os dois Poderes travavam guerra por poder. A Lava-Jato seguiu produzindo estragos no mundo político durante o primeiro semestre de 2015. João Vaccari Neto, tesoureiro do PT, foi preso em abril¹³⁰, ao passo que dirigentes da Odebrecht e da Andrade Gutierrez, duas das maiores empreiteiras do Brasil, foram presos em junho¹³¹. Uma avalanche de delações premiadas envolvia, a cada semana, novos atores nos esquemas de corrupção, agravando a crise.

Nesse cenário já tumultuado, o governo dava uma guinada na política econômica e tentava promover um ajuste das contas públicas. No penúltimo dia do ano de 2014, Dilma

¹²⁶ Conhecido como G6, o núcleo era formado por Aloizio Mercadante (Casa Civil), Pepe Vargas (Relações Institucionais), Ricardo Berzoini (Comunicações), José Eduardo Cardozo (Justiça), Jacques Wagner (Defesa), e Miguel Rossetto (Secretaria-Geral da Presidência).

¹²⁷ Lula afirma a petistas que articulação política precisa de uma chacoalhada. *Estadão*. São Paulo, p. A8, 26 fev. 2015.

¹²⁸ Conta de luz da indústria deve subir até 53% em março. *Estadão*. São Paulo, p. A1, 18 fev. 2015.

¹²⁹ Protesto contra Dilma é maior manifestação desde as “Diretas-Já”. *Estadão*. São Paulo, p. A1, 16 mar. 2015.

¹³⁰ Tesoureiro do PT é preso na Lava Jato e se afasta da direção do partido. *Estadão*. São Paulo, p. A4, 16 abr. 2015.

¹³¹ Lava Jato prende presidentes da Odebrecht e Andrade Gutierrez e. *Estadão*. São Paulo, p. A1, 20 jun. 2015.

editou as MPs n^{os} 664 e 665, alterando regras do auxílio-doença, da pensão por morte, do seguro-desemprego e abono salarial. Um episódio simbolizou a recepção do Congresso em relação a essas medidas: em 3 de março, Renan Calheiros devolveu a MP n^o 669, que revogava diversas desonerações feitas no ano anterior. Dilma estava tão fragilizada que aceitou o ato de Renan e revogou ela própria a medida provisória, apresentando um projeto de lei no lugar. Outras MPs foram editadas com o objetivo de promover o ajuste fiscal, mas o ânimo do Congresso estava exaltado para levar adiante essa pauta impopular.

O que se seguiu foi uma grave descoordenação política. Os partidos da base, entre os quais PMDB e PT, foram se distanciando da pauta do governo, e o Legislativo como um todo afirmou sua independência. Cunha lançou uma agenda paralela, impingindo uma série de derrotas ao governo, como na redução da maioria penal, no projeto da terceirização e na reforma política. Calheiros foi mais modesto, apesar de ser um forte opositor do ajuste. O PMDB passou a defender veementemente o corte de ministérios¹³². Na contramão do governo, o Congresso armou uma “pauta-bomba”, aprovando o fim do fator previdenciário (vetado), o reajuste das aposentadorias (vetado), mudança no indexador das dívidas estaduais e o reajuste do Judiciário (vetado).

Em meio a episódios incomuns, como a demissão de Cid Gomes do Ministério da Educação¹³³ após fala polêmica na Câmara, a crise política atingiu contornos graves. Sem controle de sua base, Dilma passou a coordenação ao PMDB, convidando Eliseu Padilha para a tarefa, mas recebeu uma negativa. A cartada final foi passar a articulação política ao vice Michel Temer¹³⁴ em abril.

Com o governo fragilizado, o Legislativo teve maior número de votações em pelo menos vinte anos¹³⁵. Além disso, apenas no primeiro semestre foram abertas dez CPIs, recorde em 22 anos, mostrando a fraqueza do governo¹³⁶. Diante da pauta paralela do parlamento, era corrente a alegação de que o país vivia um “parlamentarismo branco”. O fatídico semestre terminou com o rompimento de Cunha com o governo, em 17 de julho¹³⁷, após série de desgastes.

¹³² PMDB diz que ajuste fiscal de Dilma tem de ‘cortar na carne’. *Estadão*. São Paulo, p. A1, 21 mar. 2015.

¹³³ Ministro é demitido depois de bate-boca no Congresso. *Estadão*. São Paulo, p. A1, 19 mar. 2015.

¹³⁴ Dilma entrega comando de articulação política a Temer. *Estadão*. São Paulo, p. A1, 8 abr. 2015.

¹³⁵ Com fragilidade do governo, Câmara tem recorde de votações. *Estadão*. São Paulo, p. A1, 7 jun. 2015.

¹³⁶ Congresso abre número recorde de CPIs em 22 anos. *Estadão*. São Paulo, p. A5, 9 jul. 2015.

¹³⁷ Cunha já vinha defendendo o fim da aliança com o PT e a saída de Temer da articulação política, pois dizia que o vice era sabotado pelo PT nas negociações, especialmente por Mercadante. A gota d’água foi a denúncia de delator afirmando que ele recebera cinco milhões em propina, o que segundo Cunha seria uma retaliação do Planalto para enfraquecê-lo.

O segundo semestre avançou rapidamente carregando a sombra do *impeachment* após o rompimento de Cunha. A primeira fase do ajuste fiscal passou a muito custo e com muitas alterações, muitas delas vetadas. Para manter os vetos, o governo consumiu grande esforço político ao longo do semestre. O veto ao reajuste do Judiciário, por exemplo, foi mantido apenas em novembro, após quase quatro meses na pauta do Congresso, onde o governo se articulava para adiar sessões e evitar a derrubada do veto. A pauta-bomba prosseguiu com a aprovação, na Câmara, da PEC da AGU em primeiro turno, e da mudança na correção do FGTS. De forma mais moderada, o Senado apresentava agenda positiva como alternativa ao ajuste fiscal. Em agosto Renan lançou a “Agenda Brasil”, conjunto de propostas para aquecer a economia e destravar investimentos¹³⁸. Era mais um sinal da descoordenação entre Executivo e Legislativo.

A crise política aprofundou-se com a evolução da Lava-Jato: José Dirceu foi preso em agosto, enquanto Vaccari, Renato Duque e André Vargas foram condenados em setembro. Lula foi alvo de investigações em diversas frentes, e seu enfraquecimento naturalmente prejudicava o governo. O clima de incerteza contaminava o ambiente político. Após a primeira fase do ajuste, Temer deixou a articulação política e iniciou um processo de afastamento do governo¹³⁹, dando declarações ambíguas¹⁴⁰. Sem uma figura de peso na coordenação política, agravou-se a crise de governabilidade, e o governo teve grande dificuldade para fazer avançar a segunda etapa do ajuste¹⁴¹, que incluía projetos como a recriação da CPMF e a prorrogação da DRU.

Para consagrar a péssima relação Executivo-Legislativo, Dilma encaminhou ao Congresso o projeto de orçamento prevendo déficit nominal, pedindo que os parlamentares efetuassem os cortes necessários. Além de expor divergências na área econômica, o gesto de Dilma foi recebido pelos parlamentares como tentativa de empurrar a responsabilidade¹⁴² do governo ao Congresso. Após idas e vindas, o governo reviu alguns pontos de sua estratégia¹⁴³, mas o episódio levou o Brasil a perder o grau de investimento pela agência Standard & Poor's¹⁴⁴. A crise política alimentava a crise econômica num círculo vicioso que parecia não ter fim.

¹³⁸ Renan tenta impor agenda anticrise. *Estadão*. São Paulo, p. A7, 11 ago. 2015.

¹³⁹ Temer decide deixar articulação política do governo. *Estadão*. São Paulo, p. A1, 22 ago. 2015.

¹⁴⁰ Temer: ‘É preciso alguém para reunificar o país’. *Estadão*. São Paulo, p. A1, 6 ago. 2015.

¹⁴¹ Proposta de ajuste fiscal avança pouco no Congresso. *Estadão*. São Paulo, p. A1, 26 out. 2015.

¹⁴² Congresso rejeita pedido de Dilma para salvar orçamento. *Estadão*. São Paulo, p. A1, 2 set. 2015.

¹⁴³ Dilma prepara novo tributo e promete rever Orçamento. *Estadão*. São Paulo, p. A1, 3 set. 2015.

¹⁴⁴ Brasil perde grau de investimento; agência cita déficit no Orçamento. *Estadão*. São Paulo, p. A1, 10 set. 2015.

Na tentativa de recompor sua base e dar sinal de austeridade, Dilma promoveu reforma ministerial em outubro, cortando oito ministérios¹⁴⁵. A reforma, no entanto, não surtiu o efeito desejado, já que o governo estava enfraquecido pela batalha em outros *fronts*, como no julgamento das contas de 2014 no TCU e na análise da candidatura de Dilma no TSE. As contas foram rejeitadas por unanimidade em outubro, inflamando o discurso a favor do *impeachment*.

Ao longo de todo o período, Eduardo Cunha travava sua batalha pessoal defendendo-se de acusações de corrupção. Cunha foi denunciado por Janot em agosto e teve pedido de cassação protocolado no Conselho de Ética em setembro. A partir desse ponto, o *impeachment* passou a ser usado como escudo em sua defesa. O ano chegava ao fim, mas a crise política não arrefecia; pelo contrário, aumentava. No fim de novembro o senador Delcídio Amaral, líder do governo no Congresso, foi preso pela Polícia Federal. O ano explosivo chegou a seu clímax quando, em 2 de dezembro, Cunha aceitou a abertura do processo de *impeachment* contra Dilma. O pedido, protocolado por três juristas, tinha como foco as pedaladas fiscais e a edição de créditos suplementares em desacordo com a meta fiscal. Deflagrava-se ali o processo que tiraria Dilma Rousseff do poder em 31 de agosto de 2016.

5.2 MPs e ajuste fiscal

A análise em retrospecto permite afirmar que o ano de 2015 pode ser referido como o que os cientistas políticos costumam chamar de “paralisia decisória” (LIMONGI, 2015; MELO, 2016). Paralisia não se confunde com inação, até porque o volume de trabalho do Congresso no ano foi bastante intenso. Entretanto, o flagrante descolamento das agendas do Executivo e do Legislativo fez com que o país ficasse paralisado tanto em âmbito político quanto econômico, sem fazer avançar soluções para dar conta dos problemas vividos. O resultado foi a entrada num redemoinho negativo, um círculo vicioso no qual a piora no quadro econômico desestabilizava o mundo político e vice-versa.

O cenário de paralisia decisória no caso de uma presidente recém-eleita e com maioria no Congresso coloca em questionamento alguns instrumentos do presidencialismo de coalizão. Afinal, se os poderes constitucionais do presidente são, como se diz no caso brasileiro, garantidores da governabilidade, como entender o que se passou em 2015? Esses instrumentos mudaram, perderam força, ou só funcionam sob determinadas condições?

¹⁴⁵ Dilma corta 8 ministérios e PMDB já apoia nova CPMF. *Estadão*. São Paulo, p. A1, 3 out. 2015.

Novamente, o caso histórico é propício para analisar os elementos institucionais do sistema político do Brasil.

Quanto às medidas provisórias, é evidente a vantagem que esse instrumento legislativo confere ao presidente, mesmo em situação de crise econômica. A vigência imediata da MP altera desde logo o mundo jurídico e econômico, criando um fato consumado cuja desconstituição pelo Congresso tem custo bastante elevado. Power (1998) afirma que o plano econômico de Collor, apesar do teor extremamente impopular, foi aprovado pelo Congresso pela constatação de que sua rejeição poderia implicar na quebra de todo o sistema bancário. Como explicado anteriormente, essa característica das MPs força a cooperação do Congresso mesmo em se tratando de medidas impopulares.

No entanto, apesar das medidas provisórias continuarem sendo ferramentas úteis ao presidente em cenário de crise econômica, pode-se observar mudança na recepção, pelo Legislativo, dessas medidas, alterando-se o relacionamento de delegação para conflito. Frente a uma pauta impopular e diante de um Executivo em baixa popularidade, os parlamentares não teriam interesse em participar da agenda do governo, frustrando a possibilidade de o Executivo veicular seus projetos pela via ordinária. A única saída para o governo acaba sendo a edição das medidas provisórias, mas agora em postura de conflito e enfrentamento com o Congresso, e não mais de delegação.

E nesse ponto é interessante notar como outra mudança institucional relacionada às medidas provisórias teve impacto no funcionamento do sistema político brasileiro. Trata-se da Emenda Constitucional nº 32/2001, que acabou com a possibilidade de reedição de MPs. Antes dessa mudança, Figueiredo e Limongi (1997) reconhecem que aos parlamentares a delegação legislativa ao Executivo era vantajosa para evitar a responsabilização por medidas impopulares. O ônus do ajuste econômico era todo do presidente, que editava a medida provisória e continuava a reeditá-la indefinidamente. O Congresso estava em situação bastante cômoda, pois lhe era exigido apenas a inação – a falta de quórum nas sessões conjuntas –, podendo os parlamentares inclusive criticar verbalmente as medidas sem maiores consequências práticas.

Foi nesse arcabouço institucional que o presidente Fernando Henrique Cardoso enfrentou a crise cambial de 1999. O contexto era bem parecido com o da presidente Dilma em 2015: ambos haviam sido reeleitos no ano anterior; ambos tinham avaliação positiva no primeiro mandato e conviviam com a impopularidade no segundo mandato; houve quebra de promessas de campanha logo no primeiro ano após a reeleição; havia um cenário de crise

econômica; os dois comandavam coalizões majoritárias no Congresso; e nos dois casos foram protocolados pedidos de *impeachment*.

Uma das grandes diferenças entre os dois períodos é justamente quanto ao instrumento das medidas provisórias. Ao exigir a manifestação do Congresso no formato pós-EC nº 32/2001, a medida provisória no governo Dilma tem a potencialidade de criar conflitos no interior da coalizão e desestabilizar planos de ajuste econômico. Se o presidente tem o poder de decisão e pode contornar momentos de crise econômica editando medidas provisórias para ter vantagem na negociação de sua agenda, também é natural esperar que os parlamentares procurem alternativas ou se recusem a aprovar tal agenda legislativa de ajuste.

Em momentos de crise econômica ou fiscal, portanto, as medidas provisórias afiguram-se como instrumentos de alcance reduzido dentro do *toolbox* do Executivo. Não havendo a possibilidade de reedição, o presidente divide a responsabilização de medidas impopulares com o Congresso. Esse fato pode criar conflitos na relação Executivo-Legislativo, não sendo difícil imaginar que os parlamentares possam criar uma agenda legislativa paralela e, com isso, distorcer o ajuste promovido pelo governo.

Em 2015 observou-se justamente esse comportamento. O governo lançou mão de seu principal instrumento legislativo e editou uma série de medidas provisórias dentro do escopo do ajuste fiscal. As medidas, porém, desencadearam grande insatisfação entre os parlamentares, a qual foi se extravasando ao longo do ano em aprovação de emendas ou projetos que iam na contramão do ajuste pretendido.

O Quadro 4 mostra as medidas provisórias do ajuste fiscal, editadas seja para reduzir despesas seja para aumentar receitas. Foram nove medidas provisórias editadas no primeiro momento do ajuste, até setembro de 2015, com tramitação iniciada ainda nesse ano. Outras MPs foram editadas em resposta à crise econômica, mas sem impactos consideráveis nas contas públicas, como a MP nº 680, que instituiu o Programa de Proteção do Emprego, flexibilizando normas trabalhistas para a manutenção do emprego. Por isso não foram consideradas como integrantes do pacote do “ajuste fiscal”.

Das nove MPs do ajuste, seis foram aprovadas com emendas, uma foi devolvida e posteriormente revogada, e outras duas perderam eficácia por decurso de prazo. As MPs aprovadas foram bastante alteradas pelo Congresso, com a inclusão de “emendas-bomba”, isto é, mudanças que distorciam a proposta de ajuste e concediam benefícios fiscais com renúncia de receita.

Quadro 4
MPs do Ajuste Fiscal em 2015

MP	Assunto	Resultado	Emendas vetadas
664	Altera valores, prazos e condições de elegibilidade da pensão por morte; e valores e pagamento do auxílio-doença	Aprovada com emendas	a) Extinção da aplicação do fator previdenciário nos casos 85/95 e para pessoas com deficiência
665	Altera elegibilidade e duração do seguro desemprego, bem como do abono salarial	Aprovada com emendas	-
668	Eleva alíquotas do PIS e Cofins incidentes sobre importação de bens e também sobre cosméticos	Aprovada com emendas	a) Inclusão de diversos municípios na região da SUDENE b) Parcelamento de débitos com a União de empresas em recuperação judicial c) Remissão de créditos tributários da Terracap com a União d) Subvenção econômica a empresas industriais exportadoras
669	Reduz a desoneração da folha de pagamento das empresas de vários setores e altera tributação sobre bebidas frias	Devolvida / Revogada	-
675	Aumenta de 15% para 20% a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido - CSLL incidente sobre bancos e instituições financeiras	Aprovada com emendas	a) Isenção do Adicional de Frete da Marinha Mercante no Nordeste e Amazônia b) Isenção de PIS e Cofins para sociedades cooperativas de crédito c) Benefícios fiscais a empresas inativas ou em recuperação d) Isenção de PIS e Cofins de diversos produtos
685	Institui Programa de Redução de Litígios Tributários - PRORELIT, facilitando o pagamento de dívidas com o Fisco	Aprovada com emendas	-
689	Exige o pagamento de contribuição previdenciária do servidor afastado por licença de interesse particular	Perda de eficácia	-
690	Aumenta o IPI sobre bebidas quentes e revoga benefícios fiscais do Programa de Inclusão Digital	Aprovada com emendas	a) Descontos de PIS e Cofins para empresas do setor b) Restituição de tributos pagos a maior por fatos geradores ocorridos em dezembro de 2015 c) Prorrogação da produção de efeitos da Lei
694	Suspende benefícios fiscais da indústria química, de inovação tecnológica e aumenta IR dos juros sobre capital próprio	Perda de eficácia	-

Fonte: Presidência da República

Análise detalhada da tramitação de algumas dessas medidas provisórias permite visualizar melhor o constrangimento do Congresso frente à pauta do ajuste fiscal e também a reação dos parlamentares com a inclusão de “emendas-bomba”.

5.2.1 Evento 5: MPs n^{os} 664 e 665

As Medidas Provisórias n^{os} 664 e 665 foram editadas ainda 2014, no dia 30 de dezembro, e tiveram tramitação similar. Foram certamente as medidas mais polêmicas do ajuste, posto que tocaram em questões trabalhistas pouco mais de dois meses após o segundo

turno das eleições, quando as promessas de campanha ainda estavam vivas na memória popular.

Como no caso da MP nº 579, que reduziu a tarifa de energia, percebe-se uso equivocado das medidas provisórias pelo governo. Começar o ajuste fiscal sem um conjunto mais elaborado de ações e pelo lado dos trabalhadores mostrou-se erro de estratégia. Os parlamentares cobraram com veemência que as medidas também atingissem as empresas, as instituições financeiras e o próprio governo. O ajuste de fato contemplou esses setores – com as MPs nºs 668 e 669 (reoneração de empresas), MP nº 675 (aumento da tributação de instituições financeiras) e MP nº 696 (reforma ministerial) –, mas de forma tardia e reativa.

Por essa razão, o ajuste fiscal, a começar pelas MPs nºs 664 e 665, foi alvo de duras críticas no Congresso. A participação intensa dos parlamentares no emendamento revela a polêmica das matérias: a MP nº 664 recebeu 517 emendas; a MP nº 665, 233 emendas. As respectivas comissões mistas foram instaladas em 19 de março de 2015.

O acordo de lideranças para rodízio das presidências e relatorias das comissões, feito em 2013, foi refeito na nova legislatura iniciada em 2015. Para a MP nº 664, foi designado relator o deputado Eduardo da Fonte (PP-PE), mas ele renunciou ao cargo, já que a relatoria de uma medida impopular não lhe traria qualquer benefício. Em seu lugar foi nomeado o deputado José Guimarães (PT-CE), que foi posteriormente retirado da comissão. O deputado Carlos Zarattini (PT-SP), vice-presidente da comissão, afinal renunciou ao cargo e assumiu a relatoria da matéria. Na MP nº 665 não houve troca de cargos, mas presidência e relatoria estavam nas mãos do PT. Percebe-se o desinteresse dos parlamentares na relatoria dessas medidas provisórias.

Era evidente o constrangimento dos parlamentares em dividir a responsabilização por MPs que afetavam os trabalhadores. Partidos da coalizão reclamavam da falta de diálogo e da dureza das MPs¹⁴⁶, enquanto a oposição acusava quebra das promessas da campanha de 2014¹⁴⁷.

As duas matérias foram aprovadas nas respectivas comissões, a MP nº 665 no final de abril, e a MP nº 664 em maio. Como os relatores eram petistas, as matérias foram alteradas,

¹⁴⁶ Deputado Daniel Almeida (PCdoB-BA): “Eu queria dizer que faço parte da base do Governo Dilma. Sou parte de um projeto político que governa o Brasil há 12. No entanto, o PCdoB, a Bancada do PCdoB, não pode votar a favor da Medida Provisória nº 665” (Diário da Câmara de 19/05/2015, p. 62).

¹⁴⁷ Deputado Pauderney Avelino (DEM-AM): “É lamentável que o povo brasileiro, ao votar em outubro e novembro do ano passado, tenha sofrido um estelionato eleitoral. Como uma Presidente de um partido dito dos trabalhadores entra em um processo de retirar direitos desses trabalhadores? Não podemos, de forma nenhuma, aceitar que essa medida provisória venha a suprimir tais direitos” (Diário da Câmara de 02/07/2015, p. 23).

mas dentro do limite acertado com o governo. Foi em plenário que a insatisfação dos parlamentares se expressou na aprovação de emendas que distorceriam o ajuste fiscal.

A MP nº 665 foi a primeira a ser votada na Câmara, em 5 de maio. Diante da ausência de grande parte do PT na sessão, o mal-estar na coalizão governista foi bastante intenso. Os partidos da base não queriam assumir o ônus da aprovação de matéria impopular enquanto os deputados petistas não se manifestassem publicamente a favor da MP nº 665:

O SR. MAURO PEREIRA (PMDB-RS) – E agora, num momento como este, em que nós estamos votando a Medida Provisória nº 665, que foi encaminhada para esta Casa pela Presidente Dilma Rousseff, eu gostaria que todos os Ministros da Presidente Dilma soubessem: a bancada do Partido dos Trabalhadores – a maioria, quase 90% – e a bancada do PCdoB não estão aqui no plenário. O Deputado Vicentinho precisa vir a esta tribuna e dizer para o Brasil o que pensa desse pacote.

O SR. MARCO TEBALDI (PSDB-SC) – Nós estamos hoje aqui para fazer a análise da Medida Provisória nº 665. E eu pergunto: onde está o PT? Onde está o Deputado Padre Luiz Couto, que fala muito? Onde está o Deputado Vicentinho? Onde está o Deputado José Guimarães? Onde está o Deputado Sibá Machado? Onde estão as Deputadas Maria do Rosário e Jandira Feghali?”

O SR. DARCÍSIO PERONDI (PMDB-RS) – Que os Deputados do PT venham daqui a pouco ao plenário e votem com a sua Presidenta! Que votem com o Brasil! O PMDB tem consciência da importância do ajuste fiscal. Então, que o PT venha aqui e vote! O PMDB vai votar se o PT vier votar também.¹⁴⁸

Enquanto isso, os deputados petistas estavam em tensa reunião de bancada para definir posição sobre as MPs do ajuste. Afinal, o deputado Sibá Machado, líder do PT, apareceu em plenário para informar que o partido havia decidido apoiar as MPs nºs 664 e 665, mas não falou em fechamento de questão, ou seja, o partido não iria aplicar sanções aos deputados infiéis, apenas orientar o voto de forma favorável às MPs. A medida causou profundo desagrado na base, levando Eduardo Cunha a adiar a votação da matéria¹⁴⁹. Aproveitando o quórum elevado devido à mobilização do governo para votar o ajuste fiscal, Cunha votou, no lugar, o segundo turno da chamada PEC da Bengala¹⁵⁰, impingindo dupla derrota ao governo.

A MP nº 665 voltou a ser apreciada no dia seguinte. Dessa vez, o PT fechou questão sobre a matéria, mas a fragilidade da base era clara. A MP passou por pequena margem: 252 a 227. O governo também venceu na votação dos destaques por poucos votos (um deles por apenas cinco votos). No Senado, a votação também foi marcada pelo desconforto da coalizão

¹⁴⁸ Diário da Câmara dos Deputados de 06/05/2015, p. 79, 82 e 76.

¹⁴⁹ Planalto enquadra PT por ajuste, mas votação é adiada. *Estadão*. São Paulo, p. A1, 6 mai. 2015.

¹⁵⁰ Emenda à Constituição nº 88/2015, que aumentou o limite de idade da aposentadoria compulsória de 70 para 75 anos para ministros de tribunais superiores. A medida foi vista como derrota ao governo por tirar de Dilma a prerrogativa de indicar mais cinco novos ministros ao STF no segundo mandato.

governista na votação, com vários senadores da base solicitando alterações do texto da Câmara (entre os quais Paulo Paim, Lindbergh Farias e Walter Pinheiro do PT). O governo venceu a votação da MP por apenas sete votos, e o texto aprovado, apesar de modificado pelo Congresso, não continha nenhum item da chamada “pauta-bomba”.

Depois foi a vez da MP nº 664. A Câmara realizou sessão no dia 13 de maio para votar a medida, e as galerias estavam lotadas de manifestantes contra a MP, o que tumultuou a sessão. Após alguns embates, a MP nº 664 foi aprovada pelo plenário. Mas na votação dos destaques, o governo sofreu uma derrota grave, tendo sido incorporado ao texto emenda que previa o fim do fator previdenciário¹⁵¹ nos casos 85/95. Líderes da base, como do PDT e PCdoB, encaminharam votos a favor da emenda e contra o governo. A emenda foi aprovada por 232 a 210. Além da unanimidade das bancadas do PDT e PCdoB a favor da emenda, houve grandes defecções no PMDB, PP e PSD.

O próprio PT registrou nove votos favoráveis à emenda, além de várias abstenções. Inclusive votou “sim” o deputado Carlos Zarattini, relator da MP nº 664, fato simbólico do desconforto da medida entre os parlamentares, que aprovavam medidas fiscais restritivas encaminhadas pelo governo ao mesmo tempo em que apresentavam emendas de teor mais distributivista e popular. O governo ainda sofreu outra derrota em plenário, no destaque sobre auxílio-doença¹⁵², ponto fulcral do ajuste. Em todos os discursos, o mesmo posicionamento a favor dos trabalhadores, pensionistas e aposentados, e contra o ajuste fiscal do governo atingir essa classe e preservar recursos para outros setores, como os aportes ao BNDES. A MP nº 664 passou no Senado com as alterações feitas pela Câmara. Dilma vetou o dispositivo relativo ao fator previdenciário, editando no lugar a MP nº 676, com regras mais rígidas.

Principais medidas do ajuste fiscal, as MPs 664 e 665 foram aprovadas em maio, a despeito das pesadas críticas. A vigência imediata das MPs deu vantagem ao governo na negociação, mas não evitou que a atuação descontente do parlamento se transformasse em “pauta-bomba”, expressa tanto na apreciação dessas MPs quanto em outros momentos. Observa-se também má utilização dessa ferramenta pelo governo: começar o ajuste por medidas que afetam os trabalhadores justamente após campanha eleitoral polarizada causou enorme desconforto na coalizão de governo.

¹⁵¹ A emenda foi apresentada pelo deputado Arnaldo Faria de Sá (PTB-SP), e acabava com a correção das pensões pelo fator previdenciário caso a soma do tempo de contribuição e da idade fosse de 85 para as mulheres e 95 para os homens. O curioso é que a proposta foi apresentada por Pepe Vargas, do PT, e sempre foi uma bandeira do Partido dos Trabalhadores.

¹⁵² A MP 664 previa que o empregado afastado por doença só receberia auxílio-doença a partir do 31º dia, e não mais do 16º, como era anteriormente. Até esse prazo, o empregador teria o ônus de pagar o salário. O dispositivo foi retirado.

5.2.2 Evento 6: MP nº 669 e PL nº 863

Após assumir o Ministério da Fazenda, Joaquim Levy deu início a uma série de reversões da política econômica do primeiro mandato de Dilma, principalmente em relação à política de desonerações tributárias, a qual Levy chamou de “grosseira”¹⁵³. Diante da nova orientação econômica, Dilma editou a MP nº 669, em 27 de fevereiro de 2015, reduzindo a desoneração da folha de pagamento de vários setores.

Na semana seguinte, na leitura da MP em plenário, o senador Renan Calheiros surpreendentemente ordenou a devolução da medida ao Executivo. Renan argumentou que, apesar da eficácia da MP ser imediata, ela só produziria efeitos a partir do quarto mês de vigência, e que, portanto, não era urgente. Além disso, Renan Calheiros atacou frontalmente o ajuste do Executivo, contrariando políticas aprovadas pelo Congresso no ano anterior:

Aumentar impostos por meio de medida provisória, poucos meses após ter concedido uma vantagem fiscal que se dizia definitiva, sem a mínima discussão com o Congresso Nacional, é um péssimo sinal para quem deseja vender a imagem da normalidade institucional e econômica do Brasil. Além disso, é apequenar o Parlamento, é diminuir e desrespeitar suas prerrogativas institucionais e, como disse, o próprio Estado democrático de direito.

Renan ainda se manifestou contrário às MPs nºs 664 e 665, lamentando não ter devolvido as medidas porquanto elas foram editadas no período do recesso do Congresso:

Apenas lamento não ter tido a oportunidade de fazer o mesmo com as Medidas Provisórias nºs 664 e 665, que limitaram o exercício de direitos previdenciários por trabalhadores, porque essas medidas, havendo sido editadas no período do recesso legislativo, já tiveram sua tramitação iniciada, inclusive com oferecimento de emendas, e já se encontram hoje nas respectivas comissões mistas, devendo ser apreciadas pelo Plenário das Casas do Congresso Nacional.¹⁵⁴

O tom mais duro e a gravidade do ato repercutiram prontamente na coalizão. A medida de Renan contribuiu para agravar a crise de governabilidade do início do ano e enfraquecer ainda mais o governo. Surpreende a atitude dos senadores petistas e da própria presidente Dilma. Quando Renan devolveu a MP nº 669 no dia 4 de março, nenhum senador da base do governo levantou-se para criticar a medida, assumindo desde logo a derrota política. Dilma teve a mesma atitude, revogando ela própria a MP nº 669 com a edição da MP nº 671, e encaminhando ao Congresso o PL nº 863, com o mesmo teor da medida provisória.

O PL nº 863 foi relatado na Câmara pelo deputado Leonardo Picciani (PMDB-RJ), e teve longa tramitação. Após idas e vindas, acordos e confrontos com o governo¹⁵⁵, o projeto

¹⁵³ Levy vê desoneração ‘grosseira’ e eleva imposto sobre folha. *Estadão*. São Paulo, p. A1, 28 fev. 2015.

¹⁵⁴ Diário do Senado Federal de 04/03/2015, p. 446.

¹⁵⁵ Planalto tenta adiar votação da desoneração. *Estadão*. São Paulo, p. A6, 10 jun. 2015.

foi aprovado no final de junho. No Senado, a matéria foi aprovada no dia 19 de agosto. O Congresso alterou muito a proposta original, e ainda aprovou uma “emenda-bomba” vetada por Dilma, que diminuía tributos sobre o setor de vestuário.

O episódio mostra o conflito Executivo-Legislativo desencadeado pela edição de uma MP. A ferramenta que pode servir para resolver problemas de barganha horizontal acabou sendo elemento de conflito entre os Poderes. A atitude de Renan Calheiros contra a pauta do ajuste fiscal por medidas provisórias potencializou a divisão de base e deu força à formulação de uma agenda legislativa paralela por parte do parlamento, já que a devolução havia sido feita pelo presidente do Congresso Nacional e membro do PMDB.

A devolução da MP mostrou também como o governo perdeu vantagem no processo legislativo sem seu principal instrumento. Se a MP nº 669 não fosse devolvida, ela teria validade desde fevereiro e deveria ser votada até meados de junho. Pela via ordinária, com o PL 863, o governo só conseguiu reverter as desonerações da folha de pagamento em agosto, com a sanção da Lei nº 13.161. A demora certamente repercutiu na crise econômica e na confiança dos agentes com relação à solidez fiscal do Brasil.

5.3 Pauta-bomba e paralisia decisória

Mesmo diante de um quadro econômico negativo, a Constituição dá ao presidente amplo leque de poderes para garantir a governabilidade e encontrar soluções viáveis. O controle do orçamento, a iniciativa legislativa exclusiva e a edição de medidas provisórias são nítidos exemplos. O que se viu em 2015 foi que, a despeito da baixíssima popularidade da presidente ou da impopularidade do ajuste fiscal, Dilma não se furtou a fazer uso das medidas provisórias. Foram editadas 43 medidas provisórias em 2015, média de 3,6 por mês – número bastante alto para os padrões do governo Dilma. Apenas em 2012 a presidente editou mais MPs, num total de 45.

O quadro contrasta com o cenário de meados de 2013, quando a deterioração política levou Dilma a reduzir o número de MPs e mudar sua estratégia legislativa (seção 4.3). Naquela oportunidade, a mudança de comportamento no tocante à edição de medidas provisórias parecia dar razão à teoria da delegação, indicando que um presidente fraco diminui sua confiança nesses instrumentos legislativos.

Já em 2015, mesmo com uma coalizão fragilizada e com baixa popularidade, Dilma aumentou sua taxa de edição de MPs. A média da taxa de confiança em decretos no ano de 2015 foi de 0,710, número alto em comparação com o primeiro mandato de Dilma (ver Tabela

9), reforçando a ideia de que o Executivo baseou sua estratégia legislativa na edição de medidas provisórias. Todavia, como a agenda legislativa do governo versou em sua maioria sobre matérias impopulares, especialmente do ajuste fiscal, encontrou fortes resistências no Congresso.

O caso, portanto, se aproxima da teoria da ação unilateral, quando um presidente fraco passa por cima do desejo do Congresso valendo-se dos poderes em editar medidas provisórias. Encontrar aspectos da teoria da delegação e da teoria da ação unilateral em momentos distintos de um mesmo presidente mostra tanto a importância de elementos contextuais na análise quanto a ambiguidade do instrumento das MPs. Por isso, reforça-se a necessidade de superar o debate entre a aplicação de uma ou outra teoria e aprofundar o entendimento dos mecanismos causais que fazem as medidas provisórias influenciarem a relação Executivo-Legislativo.

No segundo governo Dilma, o aspecto de unilateralidade na ação presidencial no que se refere à edição de medidas provisórias levou a maior conflito entre Executivo e Congresso. Considerando que após a EC nº 32/2001 os parlamentares têm a necessidade de colocar suas digitais nas MPs, e no caso concreto no ajuste fiscal, o conflito entre os Poderes se observou na aprovação de uma “pauta-bomba” e de uma agenda paralela do parlamento.

Assim, uma das causas da paralisia decisória de 2015 foi a descoordenação de agendas entre Executivo e Legislativo, fato que guarda relação com o poder reduzido das medidas provisórias em momentos de crise fiscal. O comportamento do Congresso não pode ser encarado sob o viés de “sabotagem” à ação presidencial, como muitos querem crer. O desconforto em aprovar medidas impopulares e a tentativa de apresentar uma pauta positiva, beneficiando grupos e setores diversos, são comportamentos previsíveis de atores racionais.

Como expresso pelo deputado Arthur Oliveira Maia (SD-BA) na votação da MP nº 664:

Não vamos permitir que nós, nesta Legislatura, sejamos taxados como o Congresso Nacional e como a Câmara dos Deputados que atuaram contra o trabalhador e contra o aposentado.¹⁵⁶

O Quadro 5 mostra a lista das principais matérias da pauta-bomba, projetos que teriam impactos significativos nas contas públicas caso aprovados¹⁵⁷. À exceção da PEC do Orçamento Impositivo, aprovada em fevereiro e promulgada em março de 2015, o governo conseguiu barrar todas as outras matérias. Mas o esforço nas tratativas consumiu o já escasso

¹⁵⁶ Diário da Câmara dos Deputados de 14/05/2015, p. 196.

¹⁵⁷ Impacto da pauta-bomba é estimado em R\$ 284 bi. *Estadão*. São Paulo, p. A5, 14 set. 2015.

capital político do governo, levando à deterioração da coordenação política e à nomeação de Temer como o articulador do governo, criando impasses constantes entre Executivo e Congresso.

Quadro 5
Matérias da Pauta-bomba de 2015

Matéria	Providência do Governo
Veto à correção da tabela do IR (emenda à MP 656/2014)	Fez acordo para manter o veto e editou a MP 670, mais restrita
PEC do Orçamento Impositivo (PEC 358/2013)	Derrotado
Mudança no indexador da dívida dos estados (PLP 37/2015)	Tentou por diversas vezes adiar a votação na matéria, cedeu, mas fez acordo no Senado
Reajuste das aposentadorias igual ao salário mínimo (emenda à MP 672)	Dispositivo vetado
Vinculação do salário da AGU ao STF (PEC 443/2009)	Atuou para barrar a votação na Câmara
Correção do saldo do FGTS (PL 4566/2008)	Atuou sem sucesso para barrar a votação na Câmara, mas conseguiu segurar a votação no Senado
Fim do fator previdenciário nos casos 85/95 (emenda à MP 664)	Dispositivo vetado; editada a MP 676, com regras mais rígidas
Reajuste do Judiciário (PL 7920/2014)	Projeto vetado totalmente
Isenção de PIS/Cofins para óleo diesel (emenda à MP 670)	Dispositivo vetado
Veto ao reajuste do Judiciário (VET 26/2015)	Mantido após diversos adiamentos das sessões do Congresso
Veto ao fim do fator previdenciário (VET 19/2015)	Mantido após diversos adiamentos das sessões do Congresso
Veto à isenção de PIS/Cofins para óleo diesel (VET 25/2015)	Mantido após diversos adiamentos das sessões do Congresso
Veto ao reajuste das aposentadorias (VET 29/2015)	Mantido após diversos adiamentos das sessões do Congresso

Fonte: Presidência da República, Senado Federal e Câmara dos Deputados

Além da “pauta-bomba”, pode-se falar da agenda paralela do Congresso, composta por projetos que contrariam os interesses do Executivo, embora não acarretem prejuízos fiscais: regulamentação da terceirização; redução da maioria penal; PEC da Bengala; PEC limitando o número de ministérios a vinte; e Agenda Brasil lançada por Renan Calheiros. As derrotas do governo nessas matérias dão ideia do descompasso de agendas entre Executivo e Legislativo.

Novamente, recorrer ao encadeamento temporal dos eventos permite visualizar relações de causalidade entre esses elementos da análise – ajuste fiscal, medidas provisórias, pauta-bomba e paralisia decisória. A Figura 10 demonstra a sequência de eventos relacionados à votação das MPs n°s 664 e 665, mostrando como o desconforto em aprovar o

ajuste fiscal levou os parlamentares a uma postura de enfrentamento, fragilizando a coalizão e fazendo com que o Congresso aprovasse uma pauta-bomba e formasse uma agenda paralela.

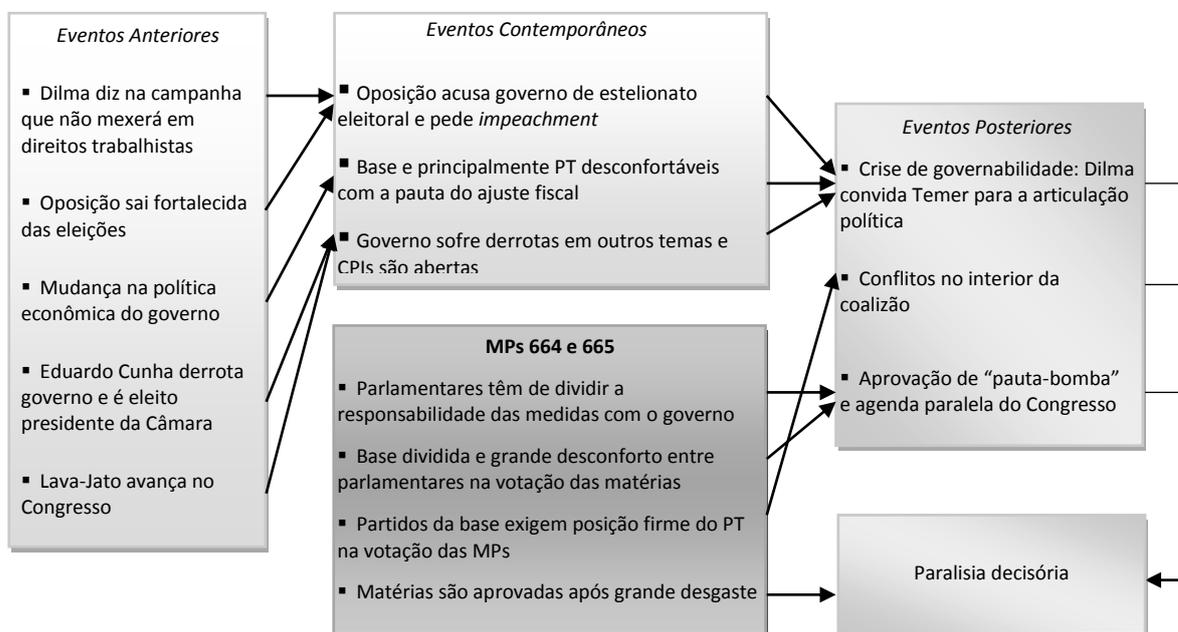


Figura 10 – Sequência de eventos relacionados às MPs 664 e 665

Elaboração própria

A Figura 11 reforça essa relação ao incluir eventos-chave do ano de 2015 e sua evolução temporal. Os eventos de cima são os relacionados ao ajuste fiscal, os do meio à agenda da “pauta-bomba”, e os de baixo são eventos relacionados aos dois anteriores.

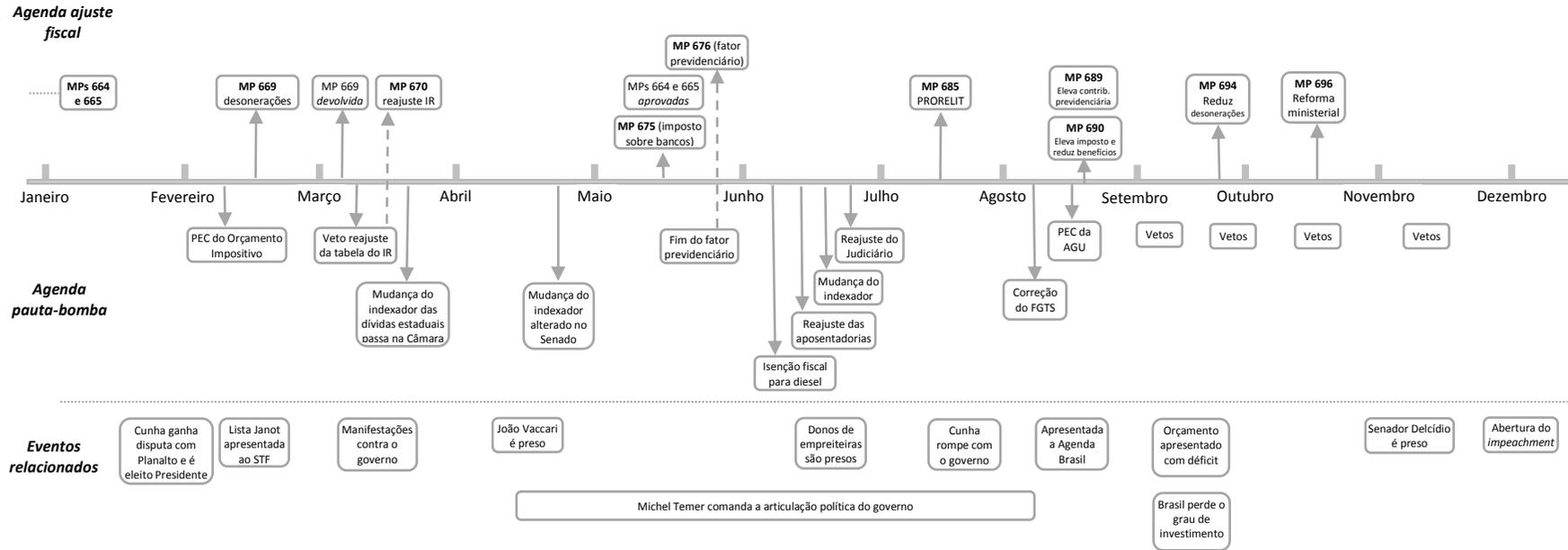


Figura 11 – Cronologia da agenda de ajuste fiscal e da pauta-bomba em 2015

Elaboração própria

Algumas coisas ficam mais aparentes a partir da visualização temporal dos eventos. A primeira delas é a estratégia equivocada do governo na condução do ajuste. A edição das MPs n^{os} 664 e 665, que afetaram trabalhadores, desempregados e aposentados, repercutiu negativamente por todo o primeiro semestre de 2015. A crítica dos parlamentares é que outros setores também poderiam fazer parte do ajuste, entre eles o próprio governo.

Apenas em maio, no calor da votação das MPs n^{os} 664 e 665, o Executivo editou a MP 685, aumentando a tributação sobre instituições financeiras e acalmando boa parte de sua base de apoio. A reforma ministerial, o tão demandado “corte na carne”, só veio em outubro. Foram medidas reativas e desencontradas. Por mais que o grosso do ajuste fiscal viesse das MPs n^{os} 664 e 665 e da reversão das desonerações, medidas simbólicas contam muito para angariar apoio da coalizão, e faltou essa sensibilidade ao governo no tocante à utilização das medidas provisórias como instrumentos do ajuste.

Outro ponto que se nota na cronologia é que o período de maior conflito entre Executivo e Legislativo se dá entre abril e julho. Enquanto nesse período se observa maior aprovação da “pauta-bomba”, no segundo semestre o grande risco para o governo se deu quanto a derrubada de vetos importantes, o que levou o Executivo a lutar para postergar as sessões do Congresso em que ele não tinha segurança de vitória. O veto ao reajuste das aposentadorias, por exemplo, figurou na pauta por cinco sessões do Congresso: 22 de setembro, 30 de setembro, 7 de outubro, 17 de novembro e 18 de novembro, quando enfim foi mantido.

Mas de abril a julho a atuação do Congresso foi mais efetiva no tocante à pauta-bomba. Não à toa, foi nesse momento que Dilma se deu conta da ineficácia da coordenação política do governo e delegou a Temer a tarefa. Também foi nesses meses que se deu a discussão das MPs n^{os} 664 e 665. Essa é uma evidência importante que sugere que matérias sensíveis – reajuste do Judiciário, reajuste dos aposentados, isenção fiscal para o diesel e a mudança no cálculo das dívidas estaduais –, todas aprovadas em junho, teriam sido reação direta dos parlamentares à aprovação da pauta impopular das MPs n^{os} 664 e 665.

Além da coincidência temporal, também a análise dos discursos parlamentares na apreciação dessas matérias indica a mesma direção, sugerindo relação causal entre o desconforto do Congresso no processo legislativo do ajuste fiscal e o surgimento e a aprovação da “pauta-bomba”. Essa vinculação também foi corroborada pelas entrevistas feitas com assessores, que indicaram haver relação entre o desconforto com o ajuste fiscal e a aprovação da referida pauta.

Outra evidência que aponta a relação entre medidas provisórias e “pauta-bomba” pode ser encontrada no tipo das matérias. Ora, das matérias aprovadas pelo Congresso e vetadas por Dilma, todas foram inseridas como emendas em outras medidas provisórias, à exceção do reajuste do Judiciário. O fim do fator previdenciário veio como emenda na MP nº 664; o reajuste anual das aposentadorias foi inserido como emenda na MP nº 672; e a isenção fiscal do diesel como emenda na MP nº 670. Todas elas foram aprovadas entre maio e junho de 2015. Apesar de ser instrumento que confere vantagem de barganha ao presidente, a medida provisória pode se voltar contra ele, seja aumentando o conflito no interior da base pela necessidade de aprovar matérias impopulares, seja dando velocidade e urgência às emendas distributivistas que pegam “carona” na tramitação das MPs.

Desse modo, evidências importantes se congregam para indicar relação entre desconforto parlamentar com as medidas provisórias do ajuste fiscal e o surgimento da “pauta-bomba”: i) a natureza de unilateralidade da ação presidencial, editando MPs impopulares a despeito da baixa popularidade de Dilma, criando relação de conflito com o Congresso; ii) a má estratégia do governo no tocante ao ajuste, sem plano coordenado, começando por MPs que afetam os trabalhadores e gerando enorme insatisfação no parlamento; iii) o período crítico da relação Executivo-Legislativo e da aprovação da pauta-bomba coincidindo com a apreciação das MPs nºs 664 e 665; iv) os discursos parlamentares na aprovação da pauta-bomba, sugerindo reação direta ao ajuste como forma de compensação; e v) a aprovação de “emendas-bomba” no bojo de medidas provisórias.

Algumas hipóteses alternativas podem ser utilizadas para explicar o surgimento da “pauta-bomba”. Uma delas é que a oposição sabotou as ações do governo imbuída de um revanchismo pós-eleições de 2014. Tal hipótese não prospera porquanto a oposição continuou a ser minoritária no segundo governo Dilma. Embora tivesse maior legitimidade popular e força no parlamento, isso não seria suficiente para minar as ações do governo e propor uma agenda paralela. Na verdade, o problema se operou dentro da coalizão. O PDT apresentou baixíssimos índices de fidelidade nas matérias do ajuste, e a divisão das bancadas também se observou em outros partidos da coalizão, como PMDB, PP, PSD e até mesmo o PT.

Outra hipótese é que Eduardo Cunha, desafeto de Dilma, tenha conduzido sozinho a agenda paralela do Congresso, levando à aprovação de matérias contrárias ao interesse do Executivo. De fato, diversos projetos avançaram na Câmara à revelia do governo, como a terceirização e a redução da maioria penal. Mas todos os itens da pauta-bomba aprovados pela Câmara foram referendados pelo Senado. Episódio sintomático foi a aprovação do reajuste do Judiciário em 30 de junho na Câmara Alta: a despeito da intensa movimentação do

governo contrariamente ao reajuste, o projeto foi aprovado pela unanimidade dos senadores. Além disso, o rompimento de Cunha com o governo em meados de julho não significou maior intensidade da pauta-bomba, como se observa na Figura 11. Importou, sim, em maior número de CPIs. Não se pode falar, portanto, de atuação isolada de Cunha no avanço da pauta-bomba.

As evidências reunidas e o descarte de outras hipóteses sugerem que a pauta-bomba foi reação racional dos parlamentares à apreciação das medidas provisórias do ajuste fiscal. Não obstante, as MPs continuaram a ser instrumentos importantes na estratégia presidencial, tanto que a maioria delas foi aprovada.

Um achado importante é que a eficácia das medidas provisórias se mostrou limitada em momentos de crise econômica e fiscal, tendo tais instrumentos o potencial de desorganizar a coalizão pela necessidade de coparticipação dos parlamentares na agenda de ajuste.

É certo que a evolução da pauta-bomba guarda relação direta com o quadro de paralisia decisória e, assim, com a abertura do processo de *impeachment*. Apesar de ter sido quase toda desarmada pelo governo, a pauta-bomba consumiu grande esforço político e esfriou as expectativas econômicas. O impacto bilionário nas contas públicas não se efetivou, embora o estrago em termos de perspectivas econômicas e políticas já tivesse sido feito.

Não se nega que outros elementos contribuíram conjuntamente para a paralisia decisória. A própria Figura 11 mostra a evolução Lava-Jato, prendendo atores importantes e comprometendo diversos partidos. O agravamento da crise econômica e a frustração eleitoral também foram ingredientes da crise. Mas o fato de os parlamentares terem de assumir a responsabilidade na votação das MPs do ajuste fiscal funcionou como catalisador de conflitos, que levou à atuação independente do Congresso e ao quadro de crise política. Afinal, a materialização de todo o esgarçamento político deu-se em 2 de dezembro de 2015, quando Cunha aceitou a abertura do processo de *impeachment* que tiraria Dilma Rousseff do poder em 31 de agosto de 2016.

Aqui cabe uma ressalva. Muitas vezes troca-se a causa pelo efeito, argumentando-se que a abertura do processo de *impeachment* contra Dilma tenha sido vingança de Cunha por uma barganha malsucedida entre ele e a bancada do PT no Conselho de Ética. Se o fato foi verdade ou não, a crise política não nasceu aí. A abertura do processo de *impeachment* em dezembro de 2015 demonstra o clímax de uma crise política que se arrastou durante todo o ano. É certo que Cunha só agiu no sentido da abertura do processo porque viu clima político para tanto. Ora, o desmoronamento da estrutura política do governo criou condições para que o discurso do *impeachment* se amplificasse na oposição e ganhasse terreno na base governista.

Por isso, entende-se que cabe considerar o ato de Cunha em dezembro muito mais como efeito do acúmulo de conflitos entre Executivo e Legislativo e entre os partidos da coalizão do que como a causa que deflagrou a crise política e o *impeachment*.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Da alta popularidade em 2011 ao *impeachment* em 2016 – o governo de Dilma Rousseff percorreu um caminho sinuoso até chegar a seu fim. Difícil eleger o acontecimento mais significativo desses cinco anos e meio. Para muitos, talvez, não haja dúvidas. Quando voltarem para trás a se lembrar do fato público que mais marcou esse início de década, quem sabe milhares de brasileiros respondam sem rodeios: “o 7 a 1”.

Foi inesquecível a derrota da seleção de futebol para a Alemanha na Copa do Mundo de 2014, disputada em nossa casa sob o governo de Dilma. O sentimento nacional de humilhação deu vazão a vários diagnósticos e medidas a respeito da “crise no futebol”. Para alguns, a questão era de comando: bastaria trocar Felipão, treinador que não acompanhou a evolução moderna do futebol. Para outros, o problema era estrutural: trocar o técnico não teria maiores efeitos enquanto não fosse feita uma ampla modernização na estrutura do esporte.

Dilma chegou a editar uma medida provisória no ano seguinte à Copa, a MP nº 671, que refinanciava a dívida dos clubes brasileiros, estabelecendo, em contrapartida, uma série de mudanças que modernizava a gestão do futebol. Mas afinal, o que levou ao nosso fracasso na Copa: um treinador ultrapassado ou uma estrutura falida?

De forma similar, a crise política que se desenvolveu no período recente até chegar ao *impeachment* levantou discussões sobre as causas do fenômeno. Novamente, um contraponto entre gerenciamento e estrutura institucional. Seria a crise resultado da inabilidade política de Dilma Rousseff ou da disfuncionalidade natural do presidencialismo de coalizão? A pergunta reabre discussões na ciência política brasileira e aponta novos caminhos de análise.

Instigado por este capítulo recente da história nacional, o presente trabalho recolocou à mesa o presidencialismo de coalizão no Brasil, articulando gerência do governo e fatores institucionais a partir da análise das medidas provisórias no governo Dilma, de forma a aprofundar o entendimento sobre a crise política e assim sobre o presidencialismo de coalizão. Analisou-se de que forma as medidas provisórias foram utilizadas como instrumentos de governabilidade por Dilma (gerência), e como mudanças no instituto (fator institucional) alteraram a dinâmica entre Executivo e Legislativo, contribuindo para a crise.

A conclusão mais evidente é que a medida provisória é um instrumento ambíguo, apresentando-se como ferramenta de governabilidade ao mesmo tempo em que potencializa conflitos na coalizão governista. Olhando em retrospecto o governo Dilma, observa-se que as medidas provisórias catalisaram conflitos e contribuíram para a quebra da coalizão em 2016.

Não se pretende que essa vinculação entre as medidas provisórias e a relação Executivo-Legislativo seja a única variável a explicar a crise política, nem que seja a resposta definitiva sobre os limites do presidencialismo de coalizão no Brasil. Mas se trata de um ponto de partida, e um ponto importante, porque agrega novas informações e dados sobre os instrumentos disponíveis para fazer funcionar nosso presidencialismo.

Aliás, voltando à questão inicial, o que teria dado errado no sistema político para que chegássemos ao *impeachment* em 2016? Seguramente, existem diversas variáveis explicativas e muitas óticas de análise. Para situar contextualmente o estudo de caso sobre as medidas provisórias, a pesquisa procedeu a breve cronologia dos principais fatos políticos do governo Dilma, de forma narrativa. Ao se adotar a abordagem contingencial do presidencialismo brasileiro, enxerga-se a crise como problema principalmente de gestão da coalizão.

A análise dos dois mandatos de Dilma é importante pois desfaz uma visão míope que enxerga a crise como um fenômeno repentino, que nasceu a partir da vontade de alguns atores ou de uma crise econômica mais forte. Na verdade, tem-se um longo processo de deterioração política, de desgaste da relação Executivo-Legislativo, e um acúmulo de divergências entre o governo e sua base parlamentar.

Nos cinco anos e meio de governo Dilma, percebe-se que o grande foco de insatisfação foi a Câmara dos Deputados, ao passo que o Senado se mostrou bastante dócil aos interesses do governo. No âmbito da Câmara, o problema se deu dentro da coalizão governista. Desde o final do primeiro mandato já se observa que a insatisfação da base não era mais dispersa e pontual, e foi passando por um processo de institucionalização, se podemos assim classificar, com a escolha de um líder e porta-voz, Eduardo Cunha, e a formação de um núcleo coeso, o “bloco”.

Estavam criadas de antemão as condições para a instabilidade política futura. Com ingredientes novos em 2015, como a eleição de Eduardo Cunha para a presidência da Câmara; o desenrolar da Lava-Jato; o recrudescimento da crise econômica; a pressão das manifestações populares; e o fortalecimento da oposição, a coalizão governista, que já começara o segundo mandato fragilizada, não aguentou tamanha pressão e se rompeu. O *impeachment* veio sem seguida.

Essa foi a base factual sobre a qual se estudou as medidas provisórias e seu impacto na relação Executivo-Legislativo. O objetivo, como já mencionado, era analisar se o uso das medidas provisórias pelo governo e as mudanças ocorridas no instituto tiveram relação com esse quadro de deterioração política.

Ao longo do governo, é possível identificar pelo menos dois casos flagrantes de má utilização das medidas provisórias por Dilma, que certamente tiveram impactos políticos. O primeiro foi o caso da MP nº 579, que pretendia reduzir as tarifas de energia elétrica. Dilma fez um anúncio precipitado, garantindo redução de 20% na conta de luz quando só havia projeções técnicas; além disso, a MP foi mal desenhada e criou insegurança jurídica no setor, o que acabou por limitar a extensão da redução das tarifas. Como consequência, o governo teve de editar a MP 605 para garantir a redução prometida, utilizando recursos do Tesouro.

O segundo caso foi das medidas provisórias do ajuste fiscal do final de 2014, as MPs nºs 664 e 665. Começar o ajuste tocando em direitos trabalhistas e previdenciários logo após o calor da campanha de 2014 mostrou-se grande erro de estratégia. O ajuste fiscal incorporou posteriormente outros setores, como as instituições financeiras (MP nº 675), as empresas (MPs nºs 668 e 669) e o próprio governo (MP nº 696). Mas de forma tardia. No primeiro semestre, a impressão que ficava para a coalizão parlamentar era que a “conta” seria paga apenas pelos trabalhadores, sem que outros setores participassem do ajuste fiscal, o que gerou bastante desconforto e contribuiu para a criação da pauta-bomba. Mais uma evidência da má utilização das medidas provisórias, já que o governo poderia, por exemplo, ter feito um programa consistente de corte de gastos e ter lançado ao mesmo tempo as MPs nºs 664, 665, 675 e 696.

Não é só porque a medida provisória tem vigência imediata e poder de agenda que o governo fica imune de avaliar seu melhor formato, o tema veiculado e o momento apropriado para fazer uso desse instrumento. Editar uma medida provisória em momento inoportuno ou em formato inadequado pode ter impactos negativos na relação Executivo-Legislativo, como foi o caso das MP nº 579 e das MPs nºs 664 e 665.

Com relação às alterações institucionais, observa-se que no primeiro mandato a mudança no rito de tramitação das MPs a partir de decisão do STF em 2012 teve efeitos visíveis no desgaste da coalizão, uma vez que desarranjou mecanismos que faziam da medida provisória instrumento de coordenação de conflitos horizontais. Na sistemática que vigorava antes da decisão do STF, a distribuição flexível das relatorias de medidas provisórias funcionou como mecanismo útil ao governo para resolver problemas no interior da coalizão. Além disso, no rito antigo o controle do governo sobre o processo decisório era maior. Observou-se que os relatores nesse período tinham índices de governismo bastante elevados, diminuindo as possibilidades de embate com o Executivo e indicando que o governo detinha controle do perfil dos relatores escolhidos. Na votação em plenário, a assimetria de

informações e o prazo exíguo para a análise pesavam a favor do governo, de modo que este conseguia atingir seus interesses.

Evidentemente, no período de “lua de mel” houve críticas a respeito do excesso de MPs e do caráter de imposição do governo em alguns temas tratados por medidas provisórias. Apenas se quis aproveitar esse momento de relativa harmonia dentro da base para enfatizar o papel de instrumento de governabilidade da medida provisória. Daí o foco na apresentação de mecanismos causais que ajudam a entender como a relação de delegação que se estabelece entre Executivo e Legislativo no tocante às MPs pode ser benéfica aos dois lados.

Com a mudança institucional operada pelo STF, observa-se claro desarranjo dos mecanismos que operaram anteriormente com relação às medidas provisórias. Cinco fatos demonstram as consequências do novo rito na dinâmica decisória.

- Primeiro: com a inclusão das comissões mistas no processo, a distribuição de relatorias deixou de ser tarefa discricionária dos presidentes das Casas Legislativas, não funcionando mais como mecanismo de resolução de conflitos dentro da base.
- Segundo: acordo de líderes partidários feito no início de 2013 fixou critério para o rodízio dos partidos no que tange aos cargos das comissões mistas. Como consequência do rodízio, o governo perdeu a capacidade de controlar o perfil dos relatores. A relatoria deixou de ser vista como concessão ou missão do governo e passou a ser encarada como direito do partido, o que deu maior liberdade aos relatores.
- Terceiro: o processo decisório tornou-se mais disperso, dificultando enormemente o controle do governo.
- Quarto: a nova forma de tramitação nas comissões ampliou os instrumentos legislativos dos parlamentares, aumentando os pontos de veto e, assim, o poder de barganha do Congresso em relação ao governo.
- Quinto: a discussão aberta e qualificada no seio das comissões também diminuiu a assimetria de informações, possibilitando maior liberdade aos parlamentares na votação em plenário.

Como forte evidência de que a mudança de rito teve impactos na relação Executivo-Legislativo, tem-se o aumento exponencial do número de dispositivos vetados por MP aprovada. Esse indicador sinaliza que o governo teve diminuído seu controle sobre o processo de conversão em lei das medidas provisórias, e que as MPs passaram a ser fonte de conflito para a coalizão, visto que os vetos presidenciais contribuíram para desgastar a relação do governo com a base.

O rastreamento de processo de quatro eventos selecionados reforçou a ideia de que o desarranjo de mecanismos da dinâmica decisória das medidas provisórias teve impacto direto na coalizão do governo, contribuindo para seu desgaste. A MP dos Portos mostrou o aumento do poder de barganha do Congresso, a dificuldade para aprovar medidas provisórias no novo rito e a mudança clara de comportamento do governo após a votação, com a diminuição da taxa de confiança em decretos. As MPs da redução da conta de luz mostraram a má utilização das medidas provisórias, além da dificuldade de se lidar com uma arena a mais no rito de tramitação. As MPs nºs 617 e 623 mostraram como a oposição participou mais ativamente do processo decisório das medidas provisórias, enfraquecendo a força desse instrumento para o governo. Por fim, o aumento dos recursos legislativos e do poder de barganha dos parlamentares permitiu a ascensão de atores como Eduardo Cunha, que utilizaram o novo rito como forma de alavancar seus interesses.

Com relação ao segundo mandato de Dilma, a pesquisa mostrou, a partir de entrevistas, análise de conteúdo de discursos e rastreamento de eventos, que as medidas provisórias se mostraram instrumentos menos efetivos ao governo em momento de ajuste fiscal. A maioria das MPs do ajuste foi aprovada pelo Congresso, o que mostra que a ferramenta ainda dispõe de força considerável para veicular a agenda legislativa do governo, mesmo que impopular. Entretanto, a necessidade de aprovação pelo Congresso – instituída após a EC nº 32/2001, que acabou com a prática de reedição – colocou os parlamentares em posição de corresponsáveis pelas medidas impopulares, o que acabou extravasando na criação de uma agenda paralela e de uma “pauta-bomba”. O quadro de paralisia decisória observado em 2015 teve como uma de suas causas justamente esse desconforto parlamentar com as medidas do ajuste.

Novamente, cuida-se de mais uma consequência do formato institucional das medidas provisórias, dessa vez alterado pela reforma promovida pela EC nº 32/2001. A literatura reconhecia que a delegação do Congresso ao Executivo de parte da função legislativa, por intermédio das medidas provisórias, era vantajosa para que os parlamentares pudessem se livrar da responsabilização de medidas impopulares, recaindo todo o ônus sobre o presidente. Esse parece ter sido o caso em 1999: apesar de lidar com uma forte crise cambial e de ter baixos níveis de popularidade, FHC podia editar e reeditar medidas provisórias impopulares sem a necessária manifestação do Congresso, o que dava força e consistência a sua pauta legislativa. Com a mudança constitucional de 2001, que proibiu a prática da reedição, a medida provisória afigura-se como instrumento limitado, conforme visto no caso da crise fiscal de 2015, inclusive com potencial de desestabilizar a coalizão.

Outro achado interessante da pesquisa foi a mudança, sob um mesmo presidente, da natureza da relação entre governo e Congresso com relação às medidas provisórias, ora aplicando-se a teoria da delegação, ora a teoria da ação unilateral. No segundo semestre de 2013, com as manifestações de junho e a deterioração da base, Dilma reduz a taxa de edição de MPs e passa a trabalhar mais pela via ordinária. Ora, tal mudança em momento de fragilidade política parece dar razão à teoria da delegação, indicando que o instrumento das MPs é usado em consonância com os interesses da base, e não em conflito. Todavia, no ano de 2015, quando Dilma tem baixa popularidade e relação ruim com o Congresso, a taxa de edição de MPs sobe para nível elevado. O movimento alberga a teoria da ação unilateral, sugerindo que o Executivo tenta impor sua agenda legislativa ao Congresso por intermédio das medidas provisórias.

Essa ambiguidade das medidas provisórias já foi encontrada no estudo de Power (1998), bem como no de Pereira, Power e Rennó (2005), e é reforçada aqui novamente. Por isso, cabe superar essa dicotomia entre as teorias e aprofundar o estudo, por exemplo, em relação aos mecanismos causais que conectam o uso do instrumento com a relação Executivo-Legislativo, inserindo-se fortemente o contexto na análise.

Por consistir um estudo de caso, analisando momento específico da política nacional, obviamente a pesquisa possui limites quanto a generalizações. Não se pode afirmar que as mudanças institucionais operadas pela EC nº 32/2001 e pela decisão do STF de 2012 desfiguraram as medidas provisórias a ponto de retirar, daqui para frente, a força dessa importante ferramenta do presidencialismo de coalizão. Mas também não se pode dizer, após analisar a presidência de Dilma, que as MPs não tiveram interferência na coordenação (ou descoordenação) política do governo.

A investigação do primeiro mandato de Dilma mostrou que a mudança de rito das medidas provisórias em 2012 teve sim impacto sobre a relação Executivo-Legislativo, contribuindo para seu desgaste. Se esse rito continuará sendo fonte de embates entre os Poderes ainda é questão que deve ser avaliada. Com a nova legislatura iniciada em 2015, fez-se novo acordo partidário para o rodízio das relatorias de MPs, o que indica que o processo já está se institucionalizando. Certamente, com a inclusão das comissões há maior custo de aprovação das MPs, mas se o governo já incorporou esses custos e se houve processo de aprendizado institucional também deverá ser objeto de análise futura. Seja como for, o fato é que a mudança repentina do rito em 2012 desorganizou a dinâmica decisória estabelecida, refletindo, ao menos no primeiro governo Dilma, na relação Executivo-Legislativo.

Já a impossibilidade de reedição com a EC nº 32/2001 tornou a medida provisória um instrumento gerador de conflitos no segundo mandato Dilma. Isso porque, ao exigir a participação dos parlamentares na aprovação de MPs impopulares, criaram-se condições para o avanço de pautas legislativas paralelas e muitas vezes contrárias ao interesse do Executivo, o que aprofundou a crise econômica e a crise política.

Afinal, uma das principais armas do presidencialismo brasileiro não se mostrou tão efetiva quanto costumava ser.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de Coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, 1988.

_____. **Os ciclos do presidencialismo de coalizão**. Disponível em <<http://www.ecopolitica.com.br/2014/03/11/os-ciclos-do-presidencialismo-de-coalizao/>> 11 mar. 2014. Acesso em 09 mai. 2016.

_____. **O consenso impossível e o agravamento da crise no presidencialismo de coalizão**. Disponível em <<http://www.ecopolitica.com.br/2016/04/18/o-consenso-impossivel-e-o-agravamento-da-crise-no-presidencialismo-de-coalizao/>> 18 abr. 2016. Acesso em 09 mai. 2016.

ALEMÁN, Eduardo; TSEBELIS, George. Political Parties and Government Coalitions in the Americas. **Journal of Politics in Latin America**, v. 3, n. 1, p. 3-28, 2011.

ALLISON, Graham; ZELIKOW, Philip. **Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis**. New York: Longman, 1999.

AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello. **Medida provisória e sua conversão em lei: A Emenda Constitucional n. 32 e o papel do Congresso Nacional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

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

AMORIM NETO, Octavio. Gabinetes Presidenciais, Ciclos Eleitorais e Disciplina Legislativa no Brasil. **Dados**, v. 43, n. 3, p. 479-517, 2000.

_____. The Presidential Calculus: Executive Policy Making and Cabinet Formation in the Americas. **Comparative Political Studies**, v. 39, n. 4, p. 415-440, mar. 2006.

_____; TAFNER, Paulo. Governos de coalizão e mecanismos de alarme de incêndio no controle legislativo das Medidas Provisórias. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 1, 2002.

BABBIE, Earl. **The Practice of Social Research**. 7. ed.. Belmont: Wadsworth, 1995.

BARRET, Andrew; ESHBAUGH-SOHA, Matthew. Presidential Success on the Substance of Legislation. **Political Research Quarterly**, v. 60, n. 1, p. 100-112, mar. 2007.

BARZELAY, Michael; VELARDE, Juan Carlos C. **Una guía práctica para la elaboración de estudios de caso sobre buenas prácticas en gerencia social**. Washington: Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES), Banco Interamericano de Desarrollo, 2004.

BEACH, Derek; PEDERSEN, Rasmus B. **Process Tracing Methods: foundations and guidelines**. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 2013.

BEDRITICHUK, Rodrigo. **Medida Provisória, uma moeda inflacionada: A inclusão das comissões no rito de tramitação das medidas provisórias e o aumento dos custos de aprovação**. Monografia (especialização em ciência política) – Instituto Legislativo Brasileiro, Brasília, 2015.

BENNET, Andrew. Process Tracing and Causal Inference. In: BRADY, Henry e COLLIER, David (ed.). **Rethinking Social Inquiry Diverse Tools, Shared Standards**. Maryland: Rowman & Littlefield Publishers, 2010.

_____; CHECKEL, Jeffrey T (org.). **Process Tracing: From Metaphor to Analytic Tool**. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.

BERTHOLINI, Frederico; PEREIRA, Carlos. **Pagando o Preço de Governar: Custos de Governabilidade no Presidencialismo de Coalizão Brasileiro**. Disponível em <https://www.academia.edu/12491612/Pagando_o_Pre%C3%A7o_de_Governar_Custos_de_Governabilidade_no_Presidencialismo_de_Coaliz%C3%A3o_Brasileiro> mai. 2015. Acesso em 12 dez. 2016.

BORGES, André. Desenvolvendo Argumentos Teóricos a Partir de Estudos de Caso: o Debate Recente em Torno da Pesquisa Histórico-Comparativa. **BIB**, São Paulo, n. 63, p. 45-59, 2007.

CAREY, John; SHUGART, Matthew. Calling out the tanks or filling out the forms? In: CAREY, John; SHUGART, Matthew (ed.). **Executive Decree Authority**. New York: Cambridge University Press, 1998.

CAVALCANTI, Marcelle R. C. **Medidas provisórias e sua tramitação por uma única comissão mista permanente**. Monografia (pós-graduação) – Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento – Cefor, da Câmara dos Deputados, Brasília, 2008.

CHEIBUB, José Antonio; PRZEWORSKI, Adam; SAIEGH, Sebastian M. Government Coalitions and Legislative Success Under Presidentialism and Parliamentarism. **British Journal of Political Science**. v. 34, issue 4, p. 565-587, out. 2004.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. **Medidas Provisórias**. 3. ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2010.

COLLIER, David. Understanding Process Tracing. **PS Political Science and Politics**, v. 44, n. 4, p. 823-30, 2011.

COLLIER, Ruth B. & COLLIER, David. **Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America**. Princeton: Princeton University Press, 2002.

COX, Gary W.; MORGENSTERN, Scott. Latin America's Reactive Assemblies and Proactive Presidents. **Comparative Politics**, v. 33, n. 2, p. 171-189, jan. 2001.

EISENHARDT, Kathleen M. Agency Theory: An Assessment and Review. **The Academy of Management Review**, v. 14, n. 1, p. 57-74, jan. 1989.

EVANGELISTA, Matthew. Explaining the Cold War's End: Process tracing all the way down? In: BENNETT, Andrew; CHECKEL, Jeffrey T. (ed.). **Process Tracing: From Metaphor to Analytic Tool**. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.

FALLETTI, Tulia; LYNCH, Julia. Context and causal mechanisms in political analysis. **Comparative Political Studies**, v. 42, n. 9, 2010, p. 1143-1166.

FIGUEIREDO Argelina; CANELLO Júlio; VIEIRA, Marcelo. **Governos Minoritários no Presidencialismo Latino-Americano: Determinantes Institucionais e Políticos**. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 55, n. 4, p. 839-875, 2012.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. O Congresso e as Medidas Provisórias: Abdicação ou Delegação? **Novos Estudos Cebrap**, n. 47, p. 127-154, mar. 1997.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. **Lua Nova**, São Paulo, n. 44, p. 81-106, 1998.

_____. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.

_____. Poder de agenda na democracia brasileira: desempenho do governo no presidencialismo pluripartidário. In. SOARES, Gláucio A. D.; RENNÓ, Lucio R (orgs.). **Reforma política: lições da história recente**. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

FLYVBJERG, Bent. Case Study. In: Norman K. Denzin and Yvonna S. Lincoln, eds., **The Sage Handbook of Qualitative Research**, 4th Edition, Thousand Oaks, CA: Sage, 2011, Chapter 17, p. 301-316.

GEORGE, Alexander L.; BENNETT, Andrew. **Case Studies and Theory Development in the Social Sciences**. Cambridge: Mit Press, 2005.

GRAMACHO, Vladimir. **Seminário Internacional 30 Anos de Presidencialismo de Coalizão: Balanço e Perspectivas de Reforma**. Brasília, 2016 (Palestra).

HALL, Peter A. Systematic process analysis: when and how to use it. **European Management Review**, 3, p. 24-31, 2006.

HOCHSTETLER, Kathryn. Rethinking Presidentialism: Challenges and Presidential Falls in South America. **Comparative Politics**, v. 38, n. 4 p. 401-418, jul. 2006.

KING, Gary; KEOHANE, Robert O.; VERBA, Sidney. **Designing Social Inquiry**. Princeton. Princeton University Press, 1994.

LIMONGI, Fernando. O Passaporte de Cunha e o Impeachment: Crônica de uma tragédia anunciada. **Novos Estudos Cebrap**, v. 103, p. 99-112, nov. 2015.

_____; FIGUEIREDO, Argelina. Bases Institucionais do Presidencialismo de Coalizão. **Lua Nova**, n. 44, São Paulo, p. 82-106, 1998.

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

LUPIA, Arthur; McCUBBINS, Mathew D. Designing Bureaucratic Accountability. **Law and Contemporary Problems**, v. 57, n. 1, p. 91-126, 1994.

MACHIAVELI, Fernanda. **Medidas Provisórias: Os Efeitos Não Antecipados da EC 32 nas Relações entre Executivo e Legislativo**. Dissertação (mestrado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

MAGLIA, Cristiana; PERES, Paulo Sérgio. **O Partido dos Trabalhadores na Câmara dos Deputados: Análise da Indisciplina das Tendências Internas do PT**. Trabalho apresentado no 39º Encontro da Anpocs. Caxambu-MG, 2015.

MAINWARING, Scott. Políticos, Partidos e Sistemas. Eleitorais: O Brasil numa Perspectiva Comparativa. **Novos Estudos Cebrap**, n. 29, p. 34-58, mar. 1991.

_____; SHUGART, Matthew. Juan Linz, Presidencialismo e Democracia: Uma Avaliação Crítica. **Novos Estudos Cebrap**, n. 37, p. 191-213, nov. 1993.

MCADAM, Doug; TARROW, Sidney; TILLY, Charles. **Dynamics of Contention**. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

MELO, Carlos. **Dilma, a incorrigível**. Disponível em <<http://politica.estadao.com.br/blogs/carlos-melo/dilma-a-incorrigivel/>> 08 mar. 2015. Acesso em 09 mai. 2016.

MELO, Marcus A. Crisis and Integrity in Brazil. **Journal of Democracy**, v. 27, n. 2, abr. 2016.

MÜLLER, Gustavo. Comissões e Partidos Políticos na Câmara dos Deputados: Um Estudo sobre os Padrões Partidários de Recrutamento para as Comissões Permanentes. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 1, p. 371-394, 2005.

NICOLAU, Gustavo Rene. **Medidas Provisórias: o executivo que legisla: evolução histórica no constitucionalismo brasileiro**. São Paulo: Atlas, 2009.

PEREIRA, Carlos. **Durma-se com um barulho desses? Ou fazemos uma orquestra?** Disponível em <<http://www.cienciapolitica.org.br/durma-se-com-um-barulho-desses-ou-facamos-uma-orquestra/#.Vwe3C5wrIdU>> 28 dez. 2015. Acesso em 08 abr. 2016.

_____; MUELLER, Bernardo. Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no Brasil. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, p. 735-771, 2003.

PEREIRA, Carlos; POWER, Timothy; RENNÓ, Lucio. Under What Conditions Do Presidents Resort to Decree Power? Theory and Evidence from the Brazilian Case. **The Journal of Politics**, v. 67, 1, fev. 2005.

_____. Agenda Power, Executive Decree Authority, and the Mixed Results of Reform in Brazilian Congress. **Legislative Studies Quarterly**, XXXIII, 1, fev. 2008.

PESSOA, Samuel de Abreu. Por que o governo embarcou na nova matriz econômica?. **Revista Conjuntura Econômica**, Rio de Janeiro, v. 68, n. 9, p. 14-15, mar. 2015.

POWER, Timothy. **The pen is mightier than the Congress: presidential decree power in Brazil**. In: CAREY, John e SHUGART, Matthew (eds.). *Executive Decree Authority*. New York: Cambridge University Press, 1998.

_____. Optimism, Pessimism, and Coalitional Presidentialism: Debating the Institutional Design of Brazilian Democracy. **Bulletin of Latin American Research**, v. 29, n. 1, p. 18–33, 2010.

RAILE Eric D; PEREIRA, Carlos; POWER, Timothy J. The Executive Toolbox: Building Legislative Support in a Multiparty Presidential Regime. **Political Research Quarterly**, v. 64, n. 2, p. 323-334, jun. 2011.

RENNÓ, Lucio. Críticas ao Presidencialismo de Coalizão no Brasil: Processos Institucionalmente Constritos ou Individualmente Dirigidos? In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (org.). **Reforma Política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

_____. Executive-Legislative Relations in Brazil: Is 2009 the First Year of the Rest of Our Lives? **Revista de Ciência Política**, v. 30, n. 2, pp. 213-230, 2010.

SANTOS, Fabiano. Em Defesa do Presidencialismo de Coalizão. In: **Reforma política no Brasil – realizações e perspectivas**. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2003.

SANTOS, Fabiano; ALMEIDA, Acir. Teoria Informacional e a Seleção de Relatores na Câmara dos Deputados. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, p. 693-735, 2005.

_____; VIEIRA, Marcelo. **Gerenciamento Presidencial de Políticas Públicas em Governos de Coalizão: Implicações para a Implementação do PAC**. Trabalho apresentado no 10º Fórum de Economia da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 1º de outubro de 2013.

SCHIMMELFENNIG, Frank. Efficient Process Tracing: Analyzing the Causal Mechanisms of European Integration. In: BENNETT, Andrew; CHECKEL, Jeffrey T (ed.). **Process Tracing: From Metaphor to Analytic Tool**. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.

SHUGART, Matthew; CAREY, John Carey. **Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009 (1992).

SILVA, Rafael Silveira e. **Construindo e gerenciando estrategicamente a agenda legislativa do executivo: o fenômeno da apropriação**. Tese (doutorado) – Instituto de Ciência Política – Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

SILVA, Adriano da Nóbrega. **Medidas Provisórias: Delegação Legislativa e Lógica Partidária na Câmara dos Deputados (1988 a 2010)**. Tese (doutorado) – Instituto de Ciência Política – Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

SOUSA, Alexandre Trindade. **Medidas Provisórias e Pertinência Temática: a importância do controle do “contrabando” legislativo como garantia da higidez da produção normativa infraconstitucional**. Monografia (Graduação) – Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

TILLY, Charles. Mechanisms in Political Processes. **Annual Review of Political Science**, v. 4, p. 21-41, jun. 2001.

WATERMAN, Richard W.; MEIER, Kenneth J. Principal-Agent Models: An Expansion? **Journal of Public Administration Research and Theory**, 8, p. 173-202, abr. 1998.