



Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

JADER NILTON MAIA BATISTA

**DO PMDB AO MDB:
ESTRATÉGIAS NA COALIZÃO E
PEMEDEBISMO EM MOVIMENTO**

Campina Grande

2021

JADER NILTON MAIA BATISTA

**DO PMDB AO MDB:
ESTRATÉGIAS NA COALIZÃO E
PEMEDEBISMO EM MOVIMENTO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós- Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Campina Grande, sob a orientação da Profª. Dra. Kelly Cristina Costa Soares, para obtenção do título de Mestre.

Campina Grande – PB

Setembro de 2021

B333d Batista, Jader Nilton Maia.
Do PMDB ao MDB: estratégias na coalizão e pemedebismo em movimento / Jader Nilton Maia Batista. – Campina Grande, 2021.

96 f. : il. color.

Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal de Campina Grande, Centro de Humanidades, 2021.

"Orientação: Prof.^a Dr.^a Kelly Cristina Costa Soares".

Referências.

1. Pemedebismo. 2. Fragmentação. 3. Coalizão. 4. Agenda. 5. Ruptura. I. Melo, Clóvis Alberto Vieira de. II. Título.

CDU 329(81)(043)



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE
POS-GRADUACAO EM CIENCIA POLITICA
Rua Aprigio Veloso, 882, - Bairro Universitario, Campina Grande/PB, CEP 58429-900

FOLHA DE ASSINATURA PARA TESES E DISSERTAÇÕES

JADER NILTON MAIA BATISTA

**DO PMDB AO MDB: ESTRATÉGIAS NA
COALIZÃO E PEMEDEBISMO EM
MOVIMENTO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política como pré-requisito para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Aprovada em: 09/09/2021

Profa. Dra. Kelly Cristina Costa Soares - PPGCP/UFCG
Orientadora

Prof. Dr. José Raulino Chaves Pessoa Júnior - PPGPP/UECE
Coorientador

Prof. Dr. Clóvis Alberto Vieira de Melo - PPGCP/UFCG
Examinador Interno

Profa. Dra. Denise Paiva Ferreira PPGCP/UFG
Examinadora Externa



Documento assinado eletronicamente por **José Raulino Chaves Pessoa Júnior, Usuário Externo**, em 09/09/2021, às 14:18, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 8º, caput, da [Portaria SEI nº 002, de 25 de outubro de 2018](#).



Documento assinado eletronicamente por **CLOVIS ALBERTO VIEIRA DE MELO, COORDENADOR(A)**, em 09/09/2021, às 20:39, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 8º, caput, da [Portaria SEI nº 002, de 25 de outubro de 2018](#).



Documento assinado eletronicamente por **KELLY CRISTINA COSTA SOARES, PROFESSOR**, em 09/09/2021, às 21:25, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 8º, caput, da [Portaria SEI nº 002, de 25 de outubro de 2018](#).



Documento assinado eletronicamente por **Denise Paiva Ferreira, Usuário Externo**, em 10/09/2021, às 17:32, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 8º, caput, da [Portaria SEI nº 002, de 25 de outubro de 2018](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.ufcg.edu.br/autenticidade>, informando o código verificador **1761299** e o código CRC **5DCE860E**.

LISTA DE SIGLAS

ARENA – Aliança Renovadora Nacional.

ANC – Assembleia Nacional Constituinte.

DEM – Democratas.

MDB – Movimento Democrático Brasileiro.

PCdoB – Partido Comunista do Brasil.

PDS – Partido Democrático Social.

PDT – Partido Democrático Trabalhista.

PEN – Partido Ecológico Nacional que passou a se chamar Patriota.

PFL – Partido da Frente Liberal.

PHS – Partido Humanista da Solidariedade que foi incorporado pelo Podemos.

PMB – Partido da Mulher Brasileira.

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro.

PP – Progressistas.

PPS – Partido Popular Socialista que passou a se chamar Cidadania.

PR – Partido da República que passou a se chamar Partido Liberal.

PRB – Partido Republicano Brasileiro que passou a se chamar Republicanos.

PROS – Partido Republicano da Ordem Social.

PSB – Partido Socialista Brasileiro.

PSC – Partido Social Cristão.

PSD – Partido Social Democrático.

PSL – Partido Social Liberal.

PSOL – Partido Socialismo e Liberdade.

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira.

PT – Partido dos Trabalhadores.

PTB – Partido Trabalhista Brasileiro.

PTdoB/AVANTE – Partido Trabalhista do Brasil que passou a se chamar Avante.

PTN/PODE – Partido Trabalhista Nacional que passou a se chamar Podemos.

PV – Partido Verde.

AGRADECIMENTOS

À minha mãe e a meus avós maternos, que me indicaram o caminho.

À minha companheira Marcela de Oliveira Tertulino e a meus filhos, Manon, Gael e Bento, que me dão o suporte psicológico diário.

À professora/orientadora Kelly Cristina Soares, pelas aulas ministradas e pela aceitação quanto a orientar o tema proposto por esta pesquisa. Ao professor José Raulino Chaves Pessoa Júnior, pelo estudo sobre partidos, ideia central deste estudo. À professora Gabriela Tarouco, pelas observações efetuadas, inclusive por escrito, no período de qualificação, que ajudaram a fixar as balizas para o desenvolvimento dos trabalhos de pesquisa.

Aos Professores Clóvis Alberto Vieira de Melo e Denise Paiva Ferreira, pelas contribuições intelectuais decisivas ao incremento do objeto estudado.

Aos colegas de Mestrado, Silvio Leotério e Júnior Camilo, que auxiliam nas discussões e fortalecem a solidariedade mediante o bálsamo da amizade.

RESUMO

A presente pesquisa tem por objetivo analisar a trajetória do PMDB, suas estratégias na formalização do presidencialismo de coalizão, os impactos causados por sua mudança de nome para MDB em 2017 e os fatores que causaram a implosão da coalizão a que dava suporte, formada com o PT, em 2016. O estudo examina a movimentação de seus principais atores na arena Legislativa, bem como do Poder Executivo que buscou seu apoio para garantia da governabilidade e aprovação de projetos. Demais disso, a pesquisa tenta evidenciar os fatores que conduziram à desestabilização da coalizão e ao rompimento entre PMDB e PT, ocasionando o *impeachment* de Dilma Rousseff. O recorte temporal recai especialmente sobre os governos de Fernando Henrique Cardoso, Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, na busca por evidenciar as demandas e os esforços que desencadearam a busca pelo PMDB para fortalecimento da base governista. A pesquisa também estende seu foco em investigar o poder de agenda do governo do PMDB instaurado após o *impeachment*, especialmente o ponto determinante de sua ruptura com o PT, denominado *ponte para o futuro*, que culminou com a aprovação do *teto de gastos* e da reforma trabalhista. Para tanto, foram colacionados dados referentes à formação de gabinete, votações nominais e dados colhidos em veículos de imprensa. Esses dados quantitativos auxiliam na verificação, do ponto de vista qualitativo, concluindo-se que é possível encontrar valores ligados a plataformas de mercado que atuam interagindo na coalizão, forjando um comportamento que reflete ao que se espera usualmente de um pacto político de governabilidade.

Palavras-chave: Pemedebismo; Fragmentação; Coalizão; Agenda; Ruptura.

ABSTRACT

This research is aimed at analyzing the trajectory of the PMDB (*Partido do Movimento Democrático Brasileiro*; Brazilian Democratic Movement Party), its strategies in the formalization of coalition presidentialism, and the impacts caused by its reverting to its former name (MDB) in 2017, as well as the factors that caused the implosion of the coalition it supported, formed with the PT (*Partido dos Trabalhadores*, Workers' Party), in 2016. The study examines the party's main actors' moves in the Legislative arena, as well as those of the Executive Power, which sought their support in order to guarantee the governability and approval of projects. Furthermore, this research tries to shed light upon the factors that led to the destabilization of the ruling coalition and the split between the PMDB and the PT, thus also leading to the impeachment of Dilma Rousseff. The time frame focuses especially on the governments of Fernando Henrique Cardoso, Luís Inácio Lula da Silva, and Dilma Rousseff, while trying to highlight the demands and efforts that led to each one's getting the PMDB's support in order to strengthen the governing base. The research also extends its focus to the PMDB government's power of agenda-setting after Rousseff's impeachment, especially the determining point of its breakup with the PT, namely the "Bridge to the Future" program, which culminated in the approval of the so-called "Expenditure Ceiling" and the labor reform. For this purpose, data referring to cabinet formation and roll-call votes, as well as data from the press, were all gathered. These quantitative data help the verification process, from a qualitative viewpoint, allowing to conclude that it is possible to find values associated with market platforms that operate by intervening in the coalition, thus forging a behavior of evading what is usually expected as far as a governance pact is concerned.

Keywords: Pemedebismo; Fragmentation; Coalition; Agenda-setting; Rupture.

Lista de Tabelas

Tabela 1 - Filiação aos novos partidos pelos membros da ARENA e do MDB - Câmara dos Deputados (janeiro de 1982).....	27
Tabela 2 - Resultados nacionais das eleições de 1982 por partido.....	28
Tabela 3 - Performance do PMDB nos municípios brasileiro 2004-2020.....	48
Tabela 4 - Desempenho dos partidos nos legislativos municipais nas eleições de 2020	50
Tabela 5 - Quantidade de votos nominais e de legendas do PMDB/MDB.....	51
Tabela 6 - Composição partidária do gabinete e coalizões no governo de Dilma Rousseff por espectro ideológico e tamanho da bancada na Câmara dos Deputados	55
Tabela 7 - Composição partidária do gabinete e coalizões no governo de Michel Temer, espectro ideológico e tamanho da bancada na Câmara dos Deputados (continua)	73
Tabela 8 - Votação por partidos sobre arquivamento de processo contra Michel Temer (continua).....	77
Tabela 9 - Distribuição de votos por partidos políticos nas eleições de 2020 (continua)	81

Lista de Quadros

Quadro 1 - Parlamentares/Ministros do PMDB/MDB.....	52
Quadro 2 - Parlamentares/Ministérios que permaneceram com o PMDB no segundo mandato de Dilma Rousseff	53
Quadro 3 - Distribuição de Ministérios no Governo Michel Temer.....	75

Gráfico

Gráfico 1 - Identificação partidária do eleitorado brasileiro (1989-2016).....	60
--	----

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
Atuação dos partidos na democracia representativa.....	13
Procedimentos metodológicos	20
1. (P)MDB e suas raízes partidárias.....	22
1.1. Breve recorte histórico sobre o antigo MDB - Ditadura e transição	22
1.2. 1986: Plano Cruzado e hegemonia	29
1.3. Assembleia Nacional Constituinte: o Centrão como estratégia de controle	33
2. O protagonismo do (P)MDB revigora-se como estratégia.....	38
2.1. FHC, dois mandatos: o PMDB como alternativa para estabilidade da coalizão ..	38
2.2. O Lulismo mergulha no Centrão: mais PMDB	42
2.3. O pemedebismo como estratégia: dinamismo do presidencialismo de coalizão ..	45
3. 2010 e 2014: a aliança PT-PMDB e ambiente fragmentado	48
3.1. A disputa pelo controle na Câmara dos Deputados.....	48
3.2. A presidência de Dilma Rousseff: ambiente fragmentado e dificuldade no	54
gerenciamento da coalizão.....	
3.3. Disputa pela Presidência da Câmara, pautas indesejáveis, denúncias de	58
corrupção, junho de 2013 e outros fatores exógenos	
4. O efeito impeachment	62
4.1. Ponte para o futuro	64
4.2. Agora é MDB: novo percurso e outras diretrizes?	68
4.3. Eleições de 2018, pemedebismo e ascensão do autoritarismo: era previsível? ...	72
CONCLUSÕES	87
REFERÊNCIAS	89
Anexo 1 - Resultado da aprovação em segundo turno da PEC n. 241/2016 (teto de	
gastos) – Votação nominal e por partido.....	92
Anexo 2 – Resultado da aprovação do PL n. 6.787/16 (reforma trabalhista), a partir de	
um Substituto – Votação nominal (identificando-se o partido) e por unidade da	
Federação.....	94

INTRODUÇÃO

A presente pesquisa tem por objetivo investigar a trajetória do PMDB, buscando analisar as recentes transformações sofridas pelo partido, como a mudança do nome, alteração da plataforma política e o câmbio no modo de atuação na coalizão de governo.

Busca responder as seguintes questões: quais elementos significativos podem ser visualizados na trajetória do PMDB ao MDB que têm assegurado seu protagonismo na governabilidade¹ do presidencialismo de coalizão brasileiro? Que fatores podem ser identificados, que conduziram o atual MDB a articular a dissolução da própria coalizão, formada com o PT – Partido dos Trabalhadores², deflagrando-se o *impeachment* em 2016?

O PMDB mudou de sigla, voltando a chamar-se MDB em 19 de dezembro de 2017. Em seu caso específico, há muito por trás desse desfecho, o que enseja a aplicabilidade de teorias políticas específicas na tentativa de explicar o fenômeno, observando-se os fatores exógenos (relacionados a fatores que não estão evidentes, por exemplo, na arena legislativa) que teriam moldado o comportamento de seus integrantes.

Inicialmente, o partido foi instituído mediante a sigla MDB, em 1966³. Após o golpe civil-militar de 1964 e a promulgação do Ato Institucional n. 02⁴, que extinguiu os partidos políticos, surgiu como a oposição consentida à ditadura e passou a assumir um papel relevante, amalgamando os anseios e as lutas institucionais por reformas democráticas. Seguindo seu desiderato, sob intensa tutela militar, o MDB disputou eleições formais, conquistando espaço e fomentando a construção de lideranças durante os anos 1970.

¹ Governabilidade, atendendo à preocupação conceitual que assumo nessa pesquisa, requer o entendimento sobre a dinâmica dos arranjos firmados no âmago da coalizão e que deram sustentação aos governos eleitos a partir de 1989. Trata-se, pois, de uma questão central, uma vez que a implicação do PMDB tem sido inarredável.

² Essa coalizão, especificamente, porque o PMDB compôs mediante indicação do Vice, nas eleições de 2010 e de 2014.

³ Em 24 de março de 1966, a ARENA e o MDB foram legalmente reconhecidos como organizações partidárias pelo Tribunal Superior Eleitoral.

⁴ O AI-2 foi decretado pelo Presidente Castelo Branco em 27 de outubro de 1965. Além de extinguir os partidos políticos, com fundamento nesse ato, o presidente poderia “suspender o Congresso, governar por decreto, decretar estado de sítio, dispensar funcionários públicos, cassar mandatos e suspender direitos políticos” (Kinzo, 1988).

No final daquela década, especificamente em 1979, dois acontecimentos jurídico-políticos foram marcantes e apontaram um caminho que inscreveria o partido na memória e na realidade política do país.

O primeiro, a reforma eleitoral, que abriu o sistema para o multipartidarismo. Como desdobramento de tal reforma, o partido passou a ser denominado PMDB e também passou a incluir em seus quadros atores políticos que teriam saído do partido do governo ditatorial (ARENA), bem como atores políticos do próprio MDB, os quais haviam atuado inclusive em células políticas à margem do sistema.

Vários grupos que lutavam à margem do sistema oficial, bipartidário, decidiram, diante daquele sinal de abertura política, passar a lutar na arena institucional e encontraram no PMDB seu meio de participação, a exemplo do MR8, que constituía um grupo revolucionário que atuava mediante luta armada, em combate ao regime militar⁵.

Por sua vez, o segundo acontecimento deu-se com a promulgação da Lei de Anistia⁶, malgrado as críticas de que, na realidade, não representou um consenso por ter sido muito ampla (beneficiou também os agentes públicos que cometeram tortura, por exemplo), teve como efeito prático o resgate dos direitos políticos dos exilados.

No início dos anos 1980, a abertura para eleições de Governadores elevou o PMDB, já como nova sigla, a atingir uma relevância significativa, ancorado em expressiva vitória nas eleições de 1982 e, posteriormente, nas eleições de 1986, em que se sagrou vitorioso em todos os estados, exceto em Sergipe.

As eleições de 1986 tiveram especial relevância, uma vez que o parlamento eleito naquele ano formou a Assembleia Nacional Constituinte (ANC)⁷, que elaborou o

⁵ O MR-8 (Movimento Revolucionário 8 de Outubro) tem origem em uma dissidência dentro do Partido Comunista Brasileiro, surgida a partir da negativa em continuar na luta pela via institucional. Assim, o referido movimento passou a assaltar bancos para obter recursos financeiros e a praticar sequestros como ação política contra o regime. Sobre o movimento: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/movimento-revolucionario-8-de-outubro-mr-8>

⁶ Lei n. 6.683, de 28 de agosto de 1979. Anistiou, isto é, apagou os efeitos processuais e punitivos de crimes cometidos durante a ditadura, de natureza política, bem como crimes comuns que lhe são conexos. Esse método acabou afastando de punição os agentes do Estado que praticaram sequestros e torturas, bem como outros delitos decorrentes da política ditatorial que perseguia dissidentes do regime militar. Já sob a égide da Constituição Federal de 1988, esse diploma normativo teve sua constitucionalidade questionada, por uma ação direta no Supremo Tribunal Federal, no entanto, sua validade foi corroborada.

⁷ Nesse período de muita ebulição, surge um mecanismo amorfo de controle, um movimento parlamentar que viria a contaminar todo o período democrático recém-instaurado, chamado *centrão*. No decorrer desta

texto constitucional que pavimentou o período democrático subsequente, denominado de Terceira República (ABRANCHES, 2018).

Sobrevindo a frustração democrática com a derrota da Emenda Dante de Oliveira, em 1984, que visava a instituir eleições diretas para presidente, foi criado o ambiente que deu início à emersão pública de figuras exponenciais que encontraram no PMDB seu vigor político de atuação, a exemplo de Tancredo Neves e Ulysses Guimarães, pois a campanha ganhou forte apelo público⁸.

Desse modo, o partido inicialmente concebido para figurar como uma espécie de oposição consentida durante a ditadura assume o protagonismo desde a transição⁹, isto é, passa a direcionar os pactos na arena política, formando a coalizão com todos os governos, independentemente do espectro ideológico ou do programa de governo.

Daí surge preocupação de buscar os fatores que asseguraram o protagonismo do PMDB, durante tantos mandatos na Terceira República. Para tanto, deve-se observar quais variáveis encontram evidência ao longo do tempo, a exemplo de sua marcante capilaridade, isto é, enraizamento nas entidades subnacionais (Estados e Municípios).

A pesquisa traz a lume a necessidade de investigar a trajetória e acomodação do PMDB na arena das coalizões do presidencialismo brasileiro, haja vista o comportamento dos seus membros em votações no que tange à disciplina e à composição de gabinetes ministeriais.

A problemática assume importância crucial para a agenda de pesquisa no campo institucional da Ciência Política, na medida em que se investiga a dinâmica seguida pelo partido político na esfera governamental. Desse modo, o esforço da investigação expõe as estratégias de sobrevivência do PMDB nos meandros da coalizão, em especial da que foi formada com o PT e que conduziu o Vice-Presidente Michel Temer à titularidade do Poder Executivo.

Com base nesse cenário, a pesquisa trata de investigar os próprios limites do *presidencialismo de coalizão*, notadamente quando, ao se investigar o comportamento

pesquisa, veremos que essa trava de avanços e modo de controle instituiu um método que se confunde ontologicamente com o conceito do Prof. Marcos Nobre, sugerido no título, denominado *pemedebismo*, cujos contornos serão estudados nessa pesquisa, integrando o seu objeto central.

⁸ As campanhas foram marcadas por grandes comícios, comandados por artistas e políticos, em eventos que reuniam multidões em praça pública, notadamente nas capitais brasileiras.

⁹ *Protagonismo*, aqui, significa o caráter que foi assumido pelo partido, como imprescindível à coalizão. Em relação ao termo *transição*, revela-se como sendo um conceito fluido, mas que pode ser entendido como um período de distensão que se inicia com a preconizada *abertura lenta, gradual e segura* gestada a partir do governo do presidente Ernesto Geisel (1974); afirma-se em 1979, com o multipartidarismo e a anistia e percorre toda a chamada Nova República, até a Constituição Federal de 1988.

do PMDB, é possível trazer à tona, inicialmente, seu posicionamento não programático, evidenciando uma performance de agregação com quaisquer governos.

Na sequência, avulta a importância de se adentrar nas razões que culminaram com a saída do PMDB da base de apoio do governo, mesmo tendo o Vice-Presidente como sendo do partido, no período Dilma Rousseff, bem como evidenciar os reflexos sobre o desempenho do partido no resultado das eleições municipais de 2016 e de 2020, a fim de verificar se houve impacto em sua capilaridade.

A trajetória desse partido desperta especial interesse para a Ciência Política, notadamente quando diversos aspectos incidiram diretamente na propalada estabilidade do sistema político, garantidor do pacto pela governabilidade, sedimentado durante quase trinta anos por PMDB-PT-PSDB.

Atuação dos partidos na democracia representativa

O modelo de democracia construído por Dahl (1971) vem ancorado no conceito de pluralismo societal, que se traduz como o destino de consolidação da democracia, que dependeria do grau de pluralismo da sociedade, isto é, “nenhum grupo social poderia garantir sua preponderância sobre os demais” (DAHL, 1971, p. 19). A preservação política de grupos antagônicos figuraria, pois, como o fundamento vital de uma sociedade democrática.

Nesse ponto, o desenvolvimento econômico seria o fio condutor do pluralismo, o que leva o autor, com esse raciocínio, a enaltecer a teoria da modernização, construída por Lipset (1959). No entanto, o autor tende a apartar-se dessa teoria para dirigir seu foco para a mensuração de variáveis específicas, institucionais, no intuito de explicar a consolidação da democracia a partir da interação dos atores na arena política, à luz de regras complexas (*rule of law*).

A partir desse deslocamento epistemológico em que passou a considerar as instituições e os sujeitos implicados em sua dinâmica de atuação, Dahl evidencia como variáveis explicativas de seu modelo poliárquico, por exemplo, as relações Executivo-Legislativo e o sistema partidário e, com isso, volta suas luzes para institutos muito caros ao conceito de democracia liberal, ao tempo em que enalteceu esses pilares como dotados de uma dinâmica própria, baseada em um cálculo de custos e benefícios feito por atores políticos em conflito.

O equilíbrio nesse emaranhado de instituições e sujeitos estaria expresso no instante em que nenhum grupo social estivesse em condições de eliminar os demais

grupos. Manter-se-ia, pois, uma relação estratégica e, não, algo que emanaria de uma adesão a valores, mas, sim, às regras democráticas de modo circunstancial ou contingente.

Desse modo, estabelecendo-se uma relação que deve caracterizar-se pela *responsividade*, o governo deveria atender às demandas do povo em larga escala, garantindo-se a todos os seguintes direitos:

- a) O direito de formular preferências;
- b) O direito de expressar suas preferências a seus concidadãos e ao governo através da ação individual e da coletiva. Com esse tópico, o autor passou a estabelecer uma importante evidência sobre a representatividade, que consiste na formação de núcleos coletivos destinados à atuação sob regras eleitorais sistemáticas, o que traz a lume a formação dos partidos políticos e sua inserção na arena política;
- c) O direito de ter suas preferências igualmente consideradas na conduta do governo, ou seja, consideradas sem discriminação decorrente do conteúdo e da fonte de preferência.

Dito isso, como garantia dessa tríade de direitos, a cidadania plena deve ser estimulada e favorecida pela liberdade de formar e aderir a organizações, o que denota a preocupação do autor com os partidos, uma espécie de macro ator político que condensa as pretensões e veicula anseios e propostas de implementação de políticas públicas. Os partidos políticos, em toda a trajetória das democracias modernas, despontaram como núcleos coletivos de reivindicação por espaço político de poder.

Os partidos, pois, dão corpo ao eixo temático denominado oposição ou contestação, que deve permear o percurso de consolidação de uma democracia, no dizer de Dahl. Essa fase deve anteceder à inclusão (entendida como a possibilidade de participação em eleições), segundo o autor, para que o procedimento poliárquico represente de fato uma maior aproximação com os ideais que caracterizam o trajeto rumo à democracia plena.

Seguindo com a investigação de seu modelo, Dahl (2012) começa a verificar a ampliação do sufrágio para concluir que esse fenômeno teria sido responsável pelo surgimento de novos líderes partidários e parlamentares. De acordo com seus estudos, aumentando-se a participação, aumentar-se-ia também a possibilidade de contestação pública, haja vista a formação de núcleos de representatividade, embrionários das

formações partidárias constituídas para a luta institucionalizada na arena política. Nesse sentido:

“Na medida em que novos grupos obtêm o sufrágio, candidatos com características sociais mais próximas às das camadas recém-incorporadas ganham uma fatia maior dos cargos eletivos. Assim, quando o sufrágio estreito de uma oligarquia competitiva se estendeu às classes médias, o número de líderes partidários e parlamentares saídos das classes médias aumentou. Algo do gênero ocorreu quando os partidos trabalhistas e socialistas conquistaram uma grande fatia dos votos da classe operária” (DAHL, 2012, p. 42)

Com isso, os partidos começam a alavancar maior competição e inclusividade, fomentando-se o surgimento de lideranças mais enraizadas no tecido social, que passaram a atuar na busca de integrantes e na luta pela difusão de suas ideias. Conseguiram, pois, ganhar corpo em estruturas e organizações as mais variadas e complexas, surgindo, em consequência, modelos diversos, a exemplo dos partidos de massa, bem como toda uma literatura para investigar o fenômeno.

Dahl prossegue sua investigação metodológica, mediante um marcante questionamento acerca das condições que conduziriam a uma *contestação pública*, entendida como sendo o incremento de um espaço institucional para reivindicação e postulação por representatividade que, assumindo o viés coletivo, encontrou nos partidos políticos seu fator de eclosão.

Enfim, Dahl reforça em seu estudo quanto às condições para implementação de uma poliarquia, que “um regime político competitivo, e, portanto, uma poliarquia, dificilmente será mantida sem uma ordem social pluralista” (DAHL, 2012, p. 73). É nessa pluralidade que os partidos tomam corpo e forma, amalgamando pretensões e formando seus quadros mediante a inclusão de militantes identificados com seu programa.

Logo, a representação partidária sempre foi muito cara ao procedimento poliárquico¹⁰ e, no Brasil, como núcleo central dessa pesquisa, a aproximação entre partidos e a formação de alianças constituem-se como o constructo prático de nosso presidencialismo, representado por uma coalizão de forças (ABRANCHES, 2018, p. 10).

¹⁰ É importante caracterizar o modelo de Dahl como sendo um procedimento, ressaltando-se, pois, a ideia de percurso destinado ao alcance de uma meta que estaria no horizonte, um sistema político em que as instituições funcionassem com base nos dispositivos para inclusão de cidadãos na escolha dos governos (participação) e de garantia do direito de contestar, expresso no papel da oposição ao governo.

Nesse sentido, torna-se reveladora a característica típica da combinação entre presidencialismo e multipartidarismo, pois a governabilidade somente seria alcançada a partir da postura proativa do Chefe do Executivo no sentido de construir estratégias para concertação de um governo de coalizão, capaz de engendrar uma ambiciosa agenda governamental.

O sistema político brasileiro é marcado pelo excesso de fragmentação, com um número atual de 33 (trinta e três) partidos¹¹, exibindo-se um Número Efetivo de Partidos (NEP)¹² que em outubro de 2010, primeiro ano do mandato de Dilma Rousseff, atingiu 10,8 (REBELLO, 2012).

Essa crescente fragmentação tem sido um desafio para o modelo de coalizão investigado nesta pesquisa, na medida em que se verifica um aumento nos custos para a formação de blocos de adesão ao governo no parlamento. Essa problematização específica também foi ressaltada por Dahl:

Como os custos da tolerância são aumentados pela fragmentação excessiva dos partidos políticos concorrentes, uma estratégia de liberação requer a busca de um sistema partidário que evite uma grande multiplicação de partidos (DAHL, 2012, p. 205)

A fragmentação, pois, deve ser encarada como um problema, notadamente no Brasil, marcado pelo pluralismo e pelas clivagens culturais intensas e diversas¹³. O sistema político brasileiro, pois, depende dos partidos, fenômeno este reconhecido por Figueiredo e Limongi (1998), no momento em que assinalaram que:

¹¹ Atualmente, há dez partidos que ocupam 28 (5,4% do total) a 41 (7,9%) cadeiras na Câmara dos Deputados. V. <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/marcus-melo/2020/08/centrao-pode-se-governar-com-ele-sem-ele-ou-contraele.shtml>

¹² O Número Efetivo de Partidos (NEP) foi instituído para se evidenciar que partidos importam, isto é, qual o volume de partidos que, na prática, teriam influência nas decisões governamentais, a partir de sua representação parlamentar. Foi desenvolvido em 1979, por Markku Laakso e Rein Taagepera.

¹³ Observe-se que não são as *clivagens culturais* ou a *diversidade cultural* que necessariamente determinam, como reflexo, a criação de partidos políticos, mas que, em uma sociedade marcadamente plural, a representatividade de grupos pode pressionar pela criação de partidos políticos. Impende ressaltar, nesse sentido, a importância dos movimentos sociais, células de representatividade, que agem atuando na base da sociedade, pressionando pelo atendimento de políticas públicas voltadas para as demandas de diversos segmentos representativos. Uma reflexão pertinente sobre o sistema partidário brasileiro diz respeito ao caráter não ideológico dos partidos, que seriam criados como mera forma de acomodação dentro do sistema, no sentido de viabilizar a captação de recursos e cargos, permitindo-se também o surgimento de lideranças que controlam de modo oligárquico todas as movimentações da agremiação.

Os recursos legislativos à disposição dos líderes partidários para comandar suas bancadas foram ampliados pelos regimentos internos das casas legislativas. A despeito de todas as mazelas que a legislação eleitoral possa acarretar para os partidos políticos brasileiros, o fato é que a unidade de referência a estruturar os trabalhos legislativos são os partidos e não os parlamentares (FIGUEIREDO E LIMONGI, 2001, p 82).

Vê-se, pois, que o próprio desenho institucional brasileiro acomoda, na arena política, o embate intermediado por partidos políticos e a necessidade de firmar pactos com as respectivas lideranças no ambiente de interação do parlamento, onde os partidos revelam sua vitalidade.

Nesse sentido, Pereira e Mueller (2003) destacaram, ao tempo em que assinalaram a dicotomia, *partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa*. Esse problema que antecede logicamente a inserção dos partidos no parlamento tem sido enfaticamente estudado por Nicolau (2017), a partir das evidências sobre a fragmentação e a migração partidária. Esses dois fenômenos atingem o sistema representativo, uma vez que a movimentação em torno do sistema partidário é o fator crucial para o exercício da governabilidade:

(...) Embora sejam eleitos num processo no qual os partidos contam muito pouco, ao chegar em Brasília os deputados encontram um ambiente em que os partidos são peças fundamentais do trabalho legislativo. Na Câmara dos Deputados, o poder é distribuído proporcionalmente ao tamanho da bancada de cada legenda. Cabe aos líderes partidários a prerrogativa de indicar (e eventualmente substituir) os parlamentares que participarão das comissões. As votações em plenário também são coordenadas pelos líderes, que indicam como a bancada deve votar. Os partidos recebem ainda recursos especiais, tais como salas e assessores, para realizar suas atividades (NICOLAU, 2017, p. 78).

Toda essa gama de vicissitudes do sistema partidário, que impacta na dinâmica das eleições e na produção da atividade legislativa, continua a merecer atenção e especial enfoque por parte da Ciência Política. Cumpre observar, no que tange a essa dinâmica, que nas eleições municipais de 2020 foi obstada a possibilidade de coligações para as eleições municipais proporcionais, o que caracteriza uma reação à excessiva fragmentação partidária, uma vez que impõe um limite para que partidos pequenos não obtenham cadeiras no legislativo dos municípios brasileiros.

Logo, sistema representativo e partidos políticos afiguram-se como elementos imbricados e que se situam no cerne das chamadas democracias liberais. Decifrar seus mecanismos erige-se como tarefa essencial. Esse nível de interesse sobrevive e perpassa

as crises políticas sistêmicas em que, a própria forma partido vem sendo questionada e a democracia liberal, eminentemente representativa, sofre desgastes, na medida em que líderes autoritários ascendem ao poder, mediante discursos e práticas populistas¹⁴.

Em sendo uma célula fundamental na composição do sistema representativo, a Ciência Política tem se debruçado vigorosamente sobre a estrutura dos partidos, seus formatos e composições. Nesse sentido, por exemplo, a concepção de Michels (1911) que, ao construir sua Lei de Ferro, ressaltou o caráter oligárquico dos partidos, como sendo irrefutável. Perceba-se que ainda hoje paira uma crítica sobre a presença dessa característica nos partidos brasileiros, em especial, do (P)MDB, os quais demonstram historicamente forte tendência à manutenção sob controle de líderes regionais.

Na esteira desses estudos, Duverger (1980) envidou seus esforços na construção de uma teoria geral dos partidos políticos, chegando-se à construção de dois arquétipos, baseados na origem e na ideologia, consistentes em partido de quadros e partido de massa.

O partido de quadros concentra o poder decisório em uma elite parlamentar, enquanto o partido de massas estaria ligado à expansão do sufrágio e ao surgimento de lideranças vinculadas a movimentos trabalhistas de forte cunho ideológico. É importante frisar que o PMDB constituiu-se conforme o arquétipo de um partido de quadros.

Os estudos de Kirchheimer (1966) culminaram por estabelecer um modelo denominado *catch all*, que não estaria muito atrelado a questões ideológicas, mas, sim, com interesse em cooptar número de integrantes para viabilizar sua participação em qualquer governo, independentemente do matiz ideológico. Essa designação também cabe ao PMDB (FERREIRA, 2002, p. 15).

A partir dos anos 1980, Panebianco (2005) também construiu modelos de partidos políticos. O autor propôs variáveis para analisar o modelo genético dos partidos, estabelecendo três fatores:

- a) O desenvolvimento da organização partidária a partir da penetração territorial, quando um centro controla a expansão para a periferia (formação de associações locais e intermediárias do partido); da difusão territorial, quando a expansão acontece espontaneamente por ação das

¹⁴ Hodiernamente, tem-se visto uma ascensão de líderes que se proclamam como representantes diretos do povo. No Brasil, o atual presidente, Jair Bolsonaro, é um exemplo típico dessa política de cunho antissistêmico e contrária aos partidos políticos como núcleos de representatividade.

elites locais, que posteriormente se unem a uma organização nacional; ou da combinação dos dois processos;

- b) Presença ou não de uma instituição externa que legitime o partido (igreja, sindicato etc.). A partir dessa característica originária é possível distinguir os partidos entre aqueles de legitimação interna e de legitimação externa;
- c) Caráter carismático ou não do partido, que pode ser verificado a partir da identificação da agremiação como um veículo construído para a afirmação de uma liderança carismática.

Tendo como viés o processo que ele denominou de estabilização, ressaltou que a mensuração desse aspecto dar-se-ia observando-se as seguintes dimensões: *i)* o grau de autonomia em relação ao ambiente, entendida como a capacidade do partido em controlar os recursos necessários para o seu funcionamento; e *ii)* o grau de sistemicidade, compreendida como a coerência estrutural interna do partido (PANEBIANCO, 2005).

A partir da construção desses modelos, Panebianco (2005) trilhou um caminho de pesquisa relativo ao estudo do próprio modelo que Kirchheimer categorizou como sendo *catch all*. Assim, ele concorda com a proposição de que os *partidos de massa* foram se convertendo em *catch all*, haja vista o novo ambiente instaurado pela social-democracia, no entanto, propõe um aprofundamento dessa análise, reenquadrando esse modelo como *partidos profissionais-eleitorais*, observadas as seguintes características:

- a) papel central exercido pelos profissionais;
- b) eleitoralismo, laços organizativos verticais fracos;
- c) predominância dos representantes públicos;
- d) financiamento por meio de grupos de interesse e fundos públicos;
- e) ênfase em questões de amplo apelo eleitoral.

Note-se como é possível categorizar o perfil de uma agremiação partidária, trazendo a lume sua atuação e suas transmutações, tendo-se em vista o ambiente político e os atores envolvidos. Assim, a análise de características partidárias, à luz de modelos construídos em decorrência de observâncias empíricas, revela-se útil ao que essa pesquisa se propõe, já que proporciona uma visão mais ampla sobre comportamento partidário.

Com base nesse arcabouço teórico, a pesquisa assume seu objeto como sendo uma unidade partidária específica, o PMDB, notadamente mediante a exposição de suas relações na coalizão e sua performance em eleições municipais.

Neste último caso, os resultados em pleitos municipais evidenciarão o retrato da evolução do partido, notadamente à luz de suas recentes mudanças, identificadas com a alteração em seu nome (passou a chamar-se novamente MDB) e de sua plataforma de vinculação ao que se convencionou chamar de *ponte para o futuro*.

A Ciência Política não tem descurado acerca do estudo do PMDB. Frise-se, nesse sentido, pesquisas que centram seus esforços de análise no âmbito subnacional em que se desenvolve o partido. Como exemplo, Diniz (1982), no Rio de Janeiro; Melhem (1998) e Bizarro Neto (2013), em São Paulo; Figueiredo (2009), no Rio Grande do Sul; Sá (2011), sobre o partido no Piauí; e Barbosa (2014), no Mato Grosso do Sul.

Procedimentos metodológicos

A investigação sobre a trajetória do MDB permitiu desnudar os fatores que o conduziram, em dado momento, à capacidade desse partido de assumir a condição de ator relevante para sustentação dos governos de *coalizão* no modelo de presidencialismo brasileiro. Para tanto, o passo subsequente da pesquisa permitiu explorar os fatores que puderam ser decisivos no rompimento da parceria do MDB como ator coadjuvante da ação governamental para se tornar protagonista ao assumir o comando do poder Executivo.

A pesquisa traz estatística descritiva respaldada no TSE – Tribunal Superior Eleitoral e na Câmara dos Deputados, em especial, atinentes a eleições, seu resultado e as coligações formadas, a fim de verificar hegemonia partidária ou sua perda¹⁵, no período investigado, bem como referentes a votações nominais de proposições no Congresso Nacional. Foram também utilizados dados referendados em artigos e pesquisas científicas.

A reunião desses dados tem o intuito de demonstrar a performance partidária, em especial, do PMDB, buscando-se evidenciar sua proeminência como sustentáculo da coalizão, bem como sua capacidade de rompimento em prol de uma agenda específica. Analisando-se, pois, esses dados, em face dos comportamentos assumidos pelos principais partícipes do sistema político-partidário. Destarte, tornou-se possível

¹⁵ Utilizo o termo *hegemonia* em sentido restrito, isto é, designando a importância assumida pelo partido no âmbito das coalizões nos períodos investigados neste trabalho, em especial nos períodos FHC, Lula e Dilma.

evidenciar fatores exógenos à arena parlamentar¹⁶, que teriam levado o referido partido ao rompimento da coalizão do governo Dilma Rousseff com o escopo de garantir a efetivação da agenda denominada *ponte para o futuro*.

Os dados reunidos são confrontados com forte aporte histórico e as fontes para evidências estão ancoradas nos próprios relatos dos atores políticos envolvidos e com respaldo teórico-científico de pesquisadores da Ciência Política, em especial, fundamentais para o entendimento do Presidencialismo e do sistema partidário.

O texto está organizado em quatro capítulos, além desta introdução e das conclusões. No primeiro capítulo apresenta-se o percurso histórico do MDB, desde sua criação, durante a ditadura militar deflagrada em 1964, perpassando por sua remodelação em 1979, quando se transmutou no partido que atuaria no novel desenho institucional que se seguira com a Constituição de 1988, como um partido de forte raiz subnacional e com marcante atuação como base de sustentação parlamentar dos governos que se seguiram.

No segundo capítulo é abordado o comportamento do PMDB nos mandatos presidenciais protagonizados pelo PSDB (Fernando Henrique Cardoso) e pelo PT (Lula), bem como sobre o comportamento dos Presidentes no que tange à busca de formação da coalizão.

No terceiro capítulo, a pesquisa direciona seu foco ao pacto formado com o PT para garantir a coalizão em torno do governo de Dilma Rousseff, momento em que o partido coloca-se ostensivamente na Vice-Presidência.

No último capítulo, o centro das investigações passou a ser a ruptura da coalizão, suas causas e consequências, enfocando na participação do MDB nas votações decisivas acerca da implantação de sua nova pauta, instituída como reflexo e conteúdo da ponte para o futuro, notadamente a reforma trabalhista e a Emenda Constitucional que fixou um teto para investimentos públicos por vinte anos.

¹⁶ Esses fatores teriam ligação com forças econômicas ou do mercado financeiro, por exemplo, que teriam agido na formatação e no impulsionamento desse novo modelo de pauta, vociferado como *ponte para o futuro*.

1. PMDB e suas raízes partidárias.

1.1. Breve recorte histórico sobre o antigo MDB - Ditadura e transição.

Após o golpe que instaurou a ditadura civil-militar (1964-1985)¹⁷, foi encerrado o multipartidarismo que vigorou na Segunda República¹⁸. O cenário era de fechamento do Congresso Nacional e de extinção dos partidos, mediante o rompimento da ordem legal e democrática, inaugurando-se uma espécie de repressão normativa, veiculada mediante a edição de Atos Institucionais ou Complementares.

Esse novo contexto rompia com o modelo de Dahl (op. cit.), na medida em que não correspondia aos parâmetros de oposição/contestação e participação amplas. Kinzo (1988) traçou do seguinte modo à atmosfera que ensejou a criação do antigo MDB:

Em outubro de 1965, o governo militar extinguiu o sistema pluripartidário em existência desde a democratização de 1945. Foram, então, estabelecidas normas para a criação de novos grupos políticos através do Ato Complementar 4 (AC-4) decretado pelo presidente Castelo Branco em 20 de novembro de 1965. O AC-4 determinava que a criação de novas organizações políticas, tarefa a ser realizada pelos membros do Congresso em quarenta e cinco dias, exigiria o apoio de um terço dos deputados federais e um terço dos senadores. (...) De fato, estas medidas refletiam a intenção do novo regime no sentido de criar um sistema em que houvesse um grande partido de apoio ao governo, e um pequeno partido de oposição formal, que viesse apenas garantir uma fachada democrática (KINZO, 1988, p. 15).

Assim, o antigo MDB é criado, em 1966, com a missão de representar uma *oposição consentida*, isto é, uma oposição legalizada e autorizada pelo regime ditatorial. A finalidade clara era controlar a ascensão de outros grupos oposicionistas, mantendo-se o controle absoluto nas mãos da ditadura (KINZO, 1988).

Com base nesse cenário, o antigo MDB nasce de cima para baixo, sem representação na base da sociedade, na medida em que sua formulação foi construída no âmbito do parlamento, mediante uma mescla de parlamentares oriundos de partidos que atuavam na Segunda República, a exemplo dos antigos Partido Trabalhista Brasileiro

¹⁷ Não é objetivo deste trabalho, analisar o regime de exceção que vigorou no Brasil entre 1964 e 1985. No entanto, por questões didáticas, adota-se a nomenclatura “ditadura civil-militar” para designar o referido período, haja vista os militares terem lançado o golpe mediante aliança com setores da sociedade civil. Nesse sentido, por exemplo, Pinheiro (2014) denomina o período de *ditadura burgo-militar*, para evidenciar a forte clivagem empresarial que dava lastro ao regime.

¹⁸ Segunda República é o período que vigorou entre 1946 e 1964, isto é, entre o fim do Estado Novo e o golpe militar.

(PTB) e Partido Social Democrático (PSD)¹⁹. O fato é que houve a extinção dos partidos políticos que atuavam durante a Segunda República, que eram em número de 13 (treze), quando sobreveio o Ato Institucional n. 02.

Foi nesse ambiente antidemocrático que o partido foi criado, para exercer uma oposição simbólica, fortemente vigiada pelos órgãos de repressão. A meta era que o regime parecesse democrático, mesmo sob a mais forte das ofensivas antidemocráticas, que foi representada pela edição do Ato Institucional n. 05. Sob o influxo dessa nova ordem, passou a ser comum a ocorrência de cassações, exílios, desaparecimentos forçados e tortura de adversários, independentemente de estarem envolvidos em grupos apontados como “terroristas”²⁰.

No decorrer dos anos 1970, o antigo MDB constituiu-se como o vetor das irresignações contra o regime, no campo institucional, ganhando espaço na arena parlamentar. Essa robustez crescente fez com que, junto com outros fatores, mormente a partir da eleição indireta do General Ernesto Geisel para presidente, fosse dado início ao que se denominou de *abertura lenta, gradual e segura*.

Sob esse mote e sofrendo também influência de outros fatores, o sistema demonstrava os primeiros sinais de esgotamento, a ponto de trilhar o caminho quanto à adoção de mecanismos de liberalização²¹, o que incluía também anseios por mais participação política e liberdade de imprensa.

Demais disso, frações de classe, em especial trabalhadores urbanos das indústrias que tiveram ganhos econômicos com o crescimento da economia denominado de milagre econômico²², passaram a reivindicar maiores espaços de participação democrática.

¹⁹ O PTB – Partido Trabalhista Brasileiro representava a ligação do *getulismo* com o sindicalismo e com as frações de classe dos trabalhadores urbanos, ao passo que o PSD – Partido Social Democrático “*fora formado pelo grupo que controlava o poder durante o Estado Novo, isto é, por aqueles que controlavam as máquinas administrativas estaduais durante a ditadura de Getúlio Vargas*” (Kinzo, op. cit.).

²⁰ Houve a constituição de vários grupos que agiram para enfrentar a repressão do regime. No entanto, muitos dos que sofreram atos de violência praticados por agentes do Estado não faziam parte desses grupos, a exemplo do Deputado Federal Marcelo Rubens Paiva, que em 1971 foi sequestrado da porta de sua residência em 20 de janeiro de 1971, pelo Centro de Informações de Segurança e da Aeronáutica (CISA) e, na sequência, conduzido ao Quartel da 3ª. Zona Aérea, onde foi torturado e assassinado (v. <http://comissaodaverdade.al.sp.gov.br/mortos-desaparecidos/rubens-beirodt-paiva>).

²¹ Liberalização aqui entendida em reforço aos preceitos poliárquicos de Dahl: mais oportunidades para oposição ou, nas palavras do autor, contestação pública.

²² “De 1967 a 1973 o Brasil alcançou taxas médias de crescimento muito elevadas e sem precedentes, que decorreram em parte da política econômica então implementada principalmente sob a direção do Ministro da Fazenda Antônio Delfim Neto mas também de uma conjuntura econômica internacional muito favorável. Esse período (e por vezes de forma mais restrita os anos 1968-1973) passou a ser conhecido

Esse grau de pressões gerou reações da chamada *linha dura* do regime. Nesse sentido, houve intensificação da repressão policial por setores sediados na base militar paulista, ali pelos anos de 1975 e 1976. Em contrapartida, para aplacar esse foco de pressão, Geisel exonerou o chefe do comando militar de São Paulo, bem como valeu-se do AI-5 para cassar políticos opositores (KINZO, 1988, pp. 185/186).

Enfim, o ambiente nos anos 1970 era de confronto direto entre opositores, integrantes do MDB ou de grupos constituídos à margem do sistema, e aparelhos do regime que agiam para aplacar os anseios por liberalização e inclusão. O grau de tensionamento minava as bases do regime, muito devido aos assassinatos injustificados que ocorriam nas dependências de órgãos do governo, a exemplo de Wladimir Herzog e de Manoel Fiel Filho²³.

Como ressalta Maciel (2014):

Desde 1975, Golbery do Couto e Silva²⁴ vinha discutindo com dirigentes do MDB uma pauta de reformas que, em linhas gerais, implicasse na ‘normalização’ ou ‘constitucionalização’ das medidas de exceção, principalmente com o fim do AI-5, e na ampliação e pluralização da sociedade política, por meio de uma reforma partidária e de uma lei de anistia (MACIEL, 2014 p. 281).

O passo subsequente à extinção do AI-5, em 31 de dezembro de 1978, pela Emenda Constitucional n. 11, deu-se a ampliação da contestação pública ou oposição, ancorada em uma reforma partidária, que permitiu a reorganização das forças política e que permitiu a mudança no sistema partidário, do bipartidarismo ao multipartidarismo. A Lei de Anistia, no ano seguinte, reabilitou lideranças políticas cassadas, aumentando também a inclusão de novos atores no jogo e ampliando a competitividade.

Sob o influxo dessa reforma, logrou o surgimento do PMDB, composto por quadros identificados como sendo moderados do MDB, setores socialdemocráticos e

como o do “milagre econômico brasileiro”, uma terminologia anteriormente aplicada a fases de rápido crescimento econômico no Japão e em outros países. Esse “milagre econômico” foi também, em certa medida, o desdobramento de diagnósticos e políticas adotados entre 1964 e 1966 por Otávio Gouveia de Bulhões e Roberto de Oliveira Campos, respectivamente ministros da Fazenda e do Planejamento do governo Castelo Branco, e consubstanciados no Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG).” Disponível em <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/milagre-economico-brasileiro>.

²³ O jornalista Vladimir Herzog, conhecido como Vlado, era militante do PCB. Foi morto em estabelecimento militar em 25/10/1975 (<http://comissaodaverdade.al.sp.gov.br/mortos-desaparecidos/vladimir-herzog>). Por sua vez, o operário Manoel Fiel Filho teve sua morte anunciada em 17/01/1976 pelo Comando do II Exército. Ele estava em um dos xadrezes do DOI-CODI, para onde fora levado por agentes da repressão (<http://comissaodaverdade.al.sp.gov.br/mortos-desaparecidos/manoel-fiel-filho>).

²⁴ Golbery atuava como uma espécie de articulador do governo militar.

partidos comunistas que atuavam em seu interior. Em 1979 já estavam lançadas as bases da transição para o período subsequente, democrático e multipartidário, com eleições diretas em todos os níveis.

A distensão lenta, gradual e segura iniciada pelo Presidente, o General Geisel, ganhava ares, naquele ano, de continuidade e implementação, agora, pelo último Presidente do regime autoritário, o General Figueiredo. Esse período denominado *abertura* buscava encerrar o percurso da transição do autoritarismo para democracia. No entanto, a própria reforma partidária, que permitiu a instauração do multipartidarismo, erigia-se como forma de controle, pois “o objetivo era provocar a desintegração do MDB, mas sem fragmentar a ARENA”(KINZO, 1988, p. 205).

A reforma partidária foi implementada e em 22 de novembro de 1979 foram criados seis partidos:

1) Partido Democrático Social (PDS)²⁵ - manteve-se, pois, a tática de revigorar a Arena, o partido da ditadura, pois quase a totalidade de seus filiados passou a integrar os seus quadros. Contou ainda com integrantes do próprio MDB;

2) Partido Popular (PP) - dissidentes da Arena, como o banqueiro Olavo Setúbal, junto com quadros que saíram do MDB, apontados como “moderados”, a exemplo de Tancredo Neves, formaram esse núcleo partidário, que contou também com Magalhães Pinto, que havia sido Governador de Minas Gerais.

A propósito, esse partido fundiu-se com o PMDB, em fevereiro de 1982, e, em consequência, Tancredo Neves passou a integrar os quadros. Sobre essa fusão, Ferreira (2002) aduziu que houve polêmica, devido ao fato dos integrantes do PP serem muito ligados ao regime ditatorial militar, inclusive com egressos da ARENA (FERREIRA, 2002, p. 137).

Na análise da movimentação na arena política, em especial, desse partido, não se pode desprezar uma menção especial a esse ator político, Tancredo Neves, pois sua

²⁵ Ames (2003) classifica o PDS da seguinte forma: “sucessor da Arena, o partido de sustentação do regime militar, juntou-se ao PDC para criar o PPR”. Essa trajetória partidária revela também sua importância para a investigação que essa pesquisa propõe, já que expõe de certa forma, o viés ideológico dos novos partidos criados. Ademais, essas agremiações decorrentes de fusão traçam um novo quadro do sistema, que se apresenta como excessivamente fragmentado, impondo mudanças e ampliando os custos de transação das estratégias para formação de coalizões.

movimentação²⁶, em especial, na condição de quem já fora Primeiro Ministro, revela-se importante na análise das estratégias adotadas pelo partido, naquela quadra histórica.

Assim, quanto a esse ator individual (Tancredo Neves), ressalta-se que chegou a ser Primeiro-Ministro, durante o pequeno lapso parlamentarista brasileiro, entre setembro de 1961 e junho de 1962²⁷, até que fosse novamente restaurado o presidencialismo, devolvendo-se o poder a João Goulart, até o golpe de Estado de 1964.

Tancredo Neves então ganha a Presidência da República, mediante eleições indiretas, após a derrota da Emenda Dante de Oliveira que propunha a instauração imediata de eleições diretas para Presidente da República.

3) Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) - a maior parte dos quadros do MDB e de grupos comunistas que atuavam em seu interior, a exemplo do PCB, PCdoB e MR-8, passaram a compor o PMDB, sob nova sigla, para assumir-se como principal agremiação partidária no processo de redemocratização do país, bem como no plano de sustentação das coalizões que marcaram todo o período subsequente, identificados como Nova República (1985-1988) e Terceira República (1988 até os dias atuais).

4) Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) - formado por setores mais conservadores do antigo trabalhismo.

5) Partido Democrático Trabalhista (PDT) - setores mais à esquerda desse mesmo trabalhismo, capitaneados por Leonel Brizola²⁸, passaram a compor o PDT.

6) Partido dos Trabalhadores (PT) – partido de base sindical, liderado por Luís Inácio Lula da Silva. Passou a polarizar as eleições, disputando de modo hegemônico todas as eleições da chamada Terceira República²⁹.

Então, nesse cenário, os novos partidos foram compostos por atores políticos que tiveram seus direitos resgatados após a revogação do AI-5, bem como de integrantes de outros partidos que migraram, conforme a tabela abaixo:

²⁶ Essa pesquisa, ao investigar o comportamento do (P)MDB, dialoga com o *neoinstitucionalismo*, isto é, salienta a importância das instituições, ao passo em que não despreza o comportamento individual, dentro das diversas arenas que demandam atuação segundo a discussão proposta por PERES, (2008).

²⁷ Dois outros primeiros-ministros sucederam Tancredo, tendo o regime perdurado até janeiro de 1963, quando um referendo popular ratificou a volta do presidencialismo.

²⁸ Brizola passou a dividir as preferências da esquerda, notadamente quando, em 1982, venceu as eleições para o Governo do Rio de Janeiro. Demais disso, ele foi um dos que resistiram ao golpe de 1964 e, durante o período, sofreu restrições quanto ao exercício de seus direitos políticos.

²⁹ Personagem decisivo desde as greves do ABC paulista, Lula venceu duas eleições. Haverá capítulo específico sobre seus períodos de governo, dando-se ênfase à sua aproximação com o PMDB para fins de governabilidade, bem como a outros fatores exógenos e qualitativos que conduziram ao rompimento da coalizão PT-PMDB em 2016.

Tabela 1 - Filiação aos novos partidos pelos membros da ARENA e do MDB - Câmara dos Deputados (janeiro de 1982)

Novos partidos	Partidos dissolvidos		
	MDB	ARENA	Total
PMDB	109	6	115
PDS	22	193	215
PP	41	28	69
PTB	1	3	4
PDT	10	-	10
PT	5	-	5
Indecisos	1	1	2
TOTAL	189	231	420

Fonte: Elaboração do autor conforme dados da Câmara dos Deputados, 2020.

O PMDB passou a ser instituído, absorvendo atores de outros partidos extintos, inclusive do próprio MDB. Não se pode olvidar que a reforma visava à manutenção do controle sobre as frações oposicionistas que se aglutinaram no antigo MDB e tiveram crescimento exponencial, notadamente a partir de 1974.

O regime ditatorial queria manter o controle sobre a democracia que vicejava, tentando, como estratégia, desarticular o PMDB como oposição, na medida em que os atores políticos passaram a ocupar outros partidos recém-criados, descentralizando assim a oposição e, naquele momento, enfraquecendo-a, já que esses partidos não dispunham de estrutura organizacional suficiente para vencer eleições³⁰.

Sob esse novo cenário multipartidário, vieram às eleições de 1982, as primeiras que abriram para Governadores dos estados, implementadas após o período de *abertura* como já mencionado neste capítulo, a partir de 1979.

A propósito, Ferreira (2002) salientou:

Vale lembrar aqui que a eleição de governadores representou um ponto de inflexão dentro do partido e inaugurou um novo período. As clivagens internas, que antes tinham como ponto principal as estratégias a serem seguidas diante do autoritarismo, apresentavam um novo ingrediente: a atuação dos governadores do partido. A precária coesão do partido estava, portanto, diante de novos desafios (FERREIRA, 2002, p. 139).

³⁰ A reforma eleitoral de 1979 estipulou, por exemplo, a obrigatoriedade de que o voto fosse vinculado, o que dificultaria o sucesso dos novos partidos instituídos, ainda carentes de estrutura e projeção nacionais, em decorrência da necessidade de apresentarem candidatos em todos os níveis.

Naquele pleito, o fortalecimento do PMDB passou a ser evidente devido o sucesso eleitoral do partido em estados de elevado peso político, a exemplo de Minas Gerais³¹ e São Paulo³². A propósito, o resultado daquelas eleições pode ser demonstrado na tabela abaixo:

Tabela 2 - Resultados nacionais das eleições de 1982 por partido

<i>Partido</i>	<i>%</i>
PDS	37,3
PMDB	39,6
PDT	5,4
PTB	4,2
PT	3,3
Branco e Nulos	10,2
Total	100

Fonte: Elaboração do autor conforme dados do TSE, 2020.

Assim, a análise desse período histórico-político alça o PMDB à condição de protagonista, não em termos de formação de uma coalizão, mas, sim, como partido que amalgamou forças para seguir, dentro da institucionalidade apresentada, como sendo representativo de um novo bloco de forças que consolidaria a redemocratização.

Naquele momento, passara a ser visto como o condutor de toda a gama de anseios reprimidos durante a ditadura, constituindo-se de fato como uma frente ampla, haja vista ter absorvido políticos de várias tendências, inclusive que chegaram a compor a própria Arena.

Deve ser frisado também que os demais partidos, recém-criados, a exemplo do PT e do PDT, não dispunham de estrutura suficiente para forjar esse tipo de sentimento que o PMDB se viu autorizado a encampar.

³¹ No estado de Minas Gerais, houve eleição de Tancredo Neves, ator político importante, notadamente pelo fato de ter exercido o cargo de Primeiro-Ministro, no pequeno lapso parlamentarista que antecedeu o golpe de 1964. Demais disso, sua notoriedade foi conquistada muito diante de sua liderança na campanha nacional pelas Diretas Já, bem como pela sua subsequente vitória no Colégio Eleitoral.

³² O Senador André Franco Montoro venceu as eleições para o governo de São Paulo, deixando sua vaga no Senado para Fernando Henrique Cardoso, que viria a ser Presidente da República por duas vezes, por intermédio do PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira, que fora criado a partir de uma dissidência do PMDB em 1988.

No entanto, isso era apenas o começo de um período transicional, chamado Nova República³³, que ainda contaria com várias experimentações e dilemas, conforme demonstrado nos capítulos subsequentes.

1.2. 1986: Plano Cruzado e hegemonia

Como exposto anteriormente, o *protagonismo* do PMDB se consolidou devido à representatividade adquirida, no sentido de que se constituía como um símbolo do pacto contra o retorno à ditadura.

Essa representatividade foi muito alavancada graças à campanha das Diretas Já, que tomou conta do país e que chegou a ser confundida como uma luta democrática do partido, haja vista a relevância representativa no movimento de duas de suas figuras centrais, como Ulysses Guimarães e Tancredo Neves³⁴.

Não se constitui como núcleo central dessa pesquisa o detalhamento da participação de atores individuais, mas, sim, a articulação partidária dentro das escolhas possíveis, tendo como baliza o desenho institucional. No entanto, o neoinstitucionalismo permite que se investiguem “os efeitos dos desenhos institucionais sobre o comportamento dos atores e sobre os resultados políticos” (PERES, 2008). Logo, as decisões políticas individuais são também evidenciadas como relevantes.

Com base nesse pressuposto teórico que dá ênfase à articulação entre atores e regras, pode-se identificar a figura de Ulysses Guimarães com destaque dentro do PMDB, pois foi confundido com o próprio partido naquele momento transicional de forte desconfiança sobre a possibilidade quanto à ocorrência de retrocessos.

Ulysses passou a ser denominado de *Senhor Diretas*, haja vista ter se erigido como o líder carismático do movimento em prol da Emenda Dante de Oliveira³⁵. Com a derrota do projeto, as eleições foram indiretas. Esse episódio (que teve graus elevados

³³ Seguindo a preocupação conceitual, considera-se como sendo *Nova República* o período compreendido entre 1985 e 1988, isto é, entre as eleições indiretas realizadas no Colégio Eleitoral que sufragaram os nomes de Tancredo Neves e José Sarney para Presidente e Vice-Presidente da República e a promulgação da Constituição Federal, ora vigente a partir de 05 de outubro de 1988.

³⁴ Não é objetivo deste trabalho, investigar os meandros da verdadeira cruzada cívica que ficou conhecida como Diretas Já, por isso não há detalhamentos sobre o fenômeno, que culminou com uma grande frustração, aumentada com a subsequente morte de Tancredo Neves, em 1985, e a assunção da titularidade do Executivo por José Sarney, egresso de partido que apoiava a ditadura, mas que também acabou migrando para o PMDB.

³⁵ Ao tempo em que se consagrou a designação de Ulysses Guimarães como Senhor Diretas, nos 30 anos da Constituição de 1988, houve inclusive esforço parlamentar para inclusão de seu nome no rol dos Heróis da Pátria. Disponível em <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2018/11/09/nos-30-anos-da-constituicao-ulysses-guimaraes-pode-ser-considerado-heroi-da-patria>>

de dramaticidade com o falecimento de Tancredo Neves) e suas consequências merecem ser apreciados, haja vista constituírem-se como caminhos inevitáveis até o que se afigurou como cerne desse capítulo: o surgimento da hegemonia do PMDB, ancorada no sucesso do Plano Cruzado³⁶.

O tom de dramaticidade do episódio que parecia frustrar os anseios por um novo tempo foi retratado pelo ex-Presidente Fernando Henrique Cardoso (2011), que acompanhou de perto o seu desenrolar, em sendo uma das lideranças do PMDB à época. A frustração já era o sentimento que dava a tônica do período desde a derrota da Emenda Dante de Oliveira e havia tomado proporções maiores desde que José Sarney houvera sido admitido como vice de Tancredo Neves. Agora, ganhava contornos de tragédia, já que a doença de Tancredo e sua internação propiciaram um severo debate sobre quem de fato assumiria a Presidência, naquele interregno crucial para o pacto que estava sendo construído, pois a cerimônia de posse não tinha sido realizada³⁷.

Fernando Henrique Cardoso aprofunda a discussão sobre o cenário instaurado, ao tempo em que assinalou que “Sarney dizia que não pretendia assumir, que tinha dúvidas sobre quem deveria suceder Tancredo durante o impedimento, que todos imaginavam temporário” (CARDOSO, 2011, p. 102-103).

Afonso Arinos figurava como um jurista importante à época e já havia declarado, nos veículos de imprensa, que o Vice-Presidente deveria assumir e, não, o Presidente da Câmara, Ulysses Guimarães.

A propósito, Arinos já houvera escrito sobre essa lacuna, no momento em que investigou a situação do presidente Rodrigues Alves que, acometido de gripe espanhola, não pode tomar posse, cedendo lugar a seu Vice, Delfim Moreira, que foi efetivado no mandato presidencial dois meses após, com o falecimento do titular.

O ministro-chefe da Casa Civil, Leitão de Abreu, era uma figura proeminente no governo de João Figueiredo. Demais disso, na condição de ministro aposentado do Supremo Tribunal Federal, inclinara-se a lecionar que quem deveria assumir seria o Presidente da Câmara, Ulysses Guimarães.

Assim, a celeuma estava aberta, mediante as seguintes alternativas:

³⁶ O termo hegemonia passa a ser utilizado para caracterizar a ocupação plena dos Poderes Executivos das entidades subnacionais, isto é, além da Presidência da República, os estados foram quase totalmente ocupados pelo PMDB.

³⁷ Após sua eleição no Colégio Eleitoral, Tancredo foi acometido de uma doença que culminou com sua morte, em 21 de abril de 1985, sem que tomasse posse como Presidente da República. Ele foi internado um dia antes da posse, em 14 de março de 1985.

I – Transferência do mandato a José Sarney. Ora, todo o Ministério já havia sido articulado por Tancredo Neves e, além disso, Sarney não era visto como um peemedebista histórico, uma vez que, egresso da ARENA, partido que dera sustentação à ditadura, passara a integrar sua versão atualizada, o PDS e, finalmente, acomodara-se no PMDB. Logo, sua ascensão ao poder causava certo mal-estar naquele cenário de anseio por concretização definitiva da democracia. Mas, não se pode olvidar que sua presença na chapa do Colégio Eleitoral, como vice de Tancredo, representara uma espécie de garantia de controle contra retaliações ou rompimento do laço proporcionado pela Anistia³⁸.

II – Entrega do mandato a Ulysses Guimarães - embora houvesse um tratamento jurídico da matéria, tendente a demonstrar que, sem tomar posse, não haveria como Sarney investir-se no mandato, os setores conservadores temiam a entrega do poder ao principal artífice do antigo MDB, ora convertido em PMDB, e assim ratificar o crescimento definitivo da legenda, como força exponencial e vitoriosa. Esse reconhecimento poderia trazer efeitos negativos ao controle proposto, expresso no pacto firmado no Colégio Eleitoral.

Enfim, um General não passaria a faixa a Ulysses Guimarães, pois a carga simbólica era deveras impactante no sistema que chegara ao fim, mas que insistira em não ser confrontado e em fenecer definitivamente. O fato é que, segundo o ex-Presidente Fernando Henrique Cardoso, como vaticinou Leitão de Abreu, “presidente só transmite faixa a outro presidente” (CARDOSO, 2011, p. 103).

Sobrevindo o falecimento de Tancredo, a questão foi definitivamente suplantada, com a posse definitiva de José Sarney, pelo PMDB, mesmo sendo um egresso dos partidos de sustentação da ditadura. Com isso, estava garantido e bem firmado o pacto de avanços, consensos e retrocessos que consistiu na Nova República, dando bem o compasso que do período subsequente, a ser instaurado com a Constituição de 1988 e, enfim, com as eleições diretas de 1989³⁹.

³⁸ A Lei de Anistia (Lei n. 6.683/1979) simbolizou um acordo transicional pelo qual não se pudessem cogitar questionamentos referentes aos excessos e desvios cometidos durante a ditadura.

³⁹ Vale a pena ressaltar que o PMDB, tão logo se tornou hegemônico, conforme se propõe demonstrar neste capítulo, sucumbiu nas eleições de 1989, no momento em que seu candidato, Ulysses Guimarães, obteve apenas 4,43% dos votos válidos. Daí em diante, surge a máquina peemedebista com sua verdadeira vitalidade, isto é, de moldar a arena parlamentar, consolidando nesse ambiente a sua atuação, mediante pactos de sustentação ao Poder Executivo.

No entanto, a pedra de toque para a consolidação do PMDB como força política, em especial, nos estados, deu-se em virtude de um choque econômico, conhecido como Plano Cruzado, que teve como alvo o controle de preços, mediante a tática do *congelamento*.

Ainda no cerne do confuso e extenso período transicional, instalados ainda vários temores quanto aos possíveis retrocessos que ameaçassem a democracia, subjazia uma demanda crucial de cunho econômico, que se constituía como verdadeiro entrave ao próprio desenvolvimento social do povo: o controle inflacionário.

No ano de 1986, o lançamento do Plano Cruzado coincidiu com ano das eleições para o governo dos estados, impulsionando a eleição de todos os governadores do PMDB, exceto em Sergipe. O panorama foi exposto por Nobre (2013), no momento em que salientou o seguinte resultado:

A lógica claramente eleitoreira do plano de combate à inflação deu ao PMDB esmagadora vitória também com uma bancada expressiva na Câmara dos Deputados, que conquistou 260 cadeiras de um total (à época) de 487. Não bastasse isso, o PFL, o principal aliado na Aliança Democrática na eleição de Tancredo Neves, obteve nada menos que 118 cadeiras. Das 49 cadeiras em disputa para o Senado, o PMDB conseguiu 38 (NOBRE, 2013, p. 47).

Esse resultado inaugura uma dinâmica que faz do PMDB um partido vigoroso no plano subnacional, isto é, ele finca seu nível de importância nos estados, com realidades próprias e líderes especificamente vinculados a uma realidade local, que impunha o estreitamento de relações também com municípios. Isso fez da agremiação uma “confederação de partidos estaduais” (FERREIRA, 2002), dada a influência política que as lideranças regionais possuem em âmbito nacional.

Importa frisar que essa realidade também sinalizou a importância do partido na arena parlamentar, notadamente porque as eleições de 1986 também marcaram a formação da Assembleia Nacional Constituinte (ANC), que viria a discutir e aprovar o texto constitucional de 1988, inaugurando-se o desenho institucional do novo período de democracia.

Essa nova configuração mostrou-se o embrião do que Nobre (2013) conceitua como pemedebismo, cuja investigação se propôs nesta pesquisa. Ao analisar esse cenário, o autor ressaltou os seguintes aspectos:

O jogo de poder no interior do PMDB passou a se dar primordialmente, portanto, entre o polo dos governadores e o polo

parlamentar, sendo que soluções de compromisso eram encontradas sempre em consonância com a lógica de vetos que caracteriza o partido (NOBRE, 2013, p. 48).

Enfatiza-se que essa lógica de vetos, assinalada pelo autor, situa-se no cerne da questão proposta nesta investigação. Isso pôde retratar o veto do PMDB à própria coalizão que sustentara, junto com o PT, a presidência de Dilma Rousseff em 2016. Segundo Nobre (2013), o PMDB encarnou um movimento pendular, que caracteriza uma metáfora para descrever o seu papel na coalizão. Isto posto que, seria aliado independentemente de quem ocupasse a posição majoritária no Poder Executivo:

O governo Sarney, que já vinha tutelado desde o início, tornou-se a partir daí inteiramente dependente do PMDB, tanto dos governadores de estado como da elite congressual – Ulysses Guimarães à frente, como presidente da Câmara dos Deputados e, conseqüentemente, da Assembleia Constituinte (NOBRE, 2013, p. 48).

Nobre (2013) assinala ainda que a circunstância de as eleições para governadores terem sido liberadas antes das eleições diretas para presidente, realizadas em 1989, alavancou uma nova dinâmica, que eclodiu com mais vigor quando a arena parlamentar também obteve destaque a partir das votações na ANC.

Vê-se, pois, que esse novo jogo de poderes representou a trava de mudanças, nesse novo cenário, incrementada pela estrutura que consolidara um ex-integrante da ARENA, partido da ditadura, como Presidente da República, em eleições indiretas realizadas em 1985, ano anterior às eleições para a ANC.

Nesse ambiente dos anos 1980, pois, o PMDB se firma como macro ator responsável pelo controle quanto a mudanças abruptas. Controlou, também, o extenso processo de transição, impedindo mudanças bruscas que afrontassem um sistema político elitizado e os militares, que temiam qualquer forma de revanchismo e ruptura do pacto representado pela Anistia.

1.3. Assembleia Nacional Constituinte: o Centrão como estratégia de controle

No ambiente que caracterizou a transição, marcado pelo controle excessivo quanto às alterações que afrontassem o velho regime e provocassem mudanças sociais profundas, viu-se, pois, que o PMDB inaugurou um sistema de travas e controles, que esta pesquisa pretende investigar como evidência do denominado pemedebismo.

Caracterizado, pois, o pemedebismo, como o movimento impeditivo de transformações profundas, foi na ANC que ele ganhou sua expressão mais marcante na

arena legislativa e que viria a pavimentar todo o aparato de coalizão da Terceira República: o centrão, que pode ser identificado como a massa de partidos indisciplinados (NOBRE, 2013; MAINWARING e PÉREZ-LIÑAN, 1998).

Assim, uma arena de conflitos estava formada, no ambiente parlamentar. De um lado, o sistema político refratário às mudanças na representatividade e na infraestrutura⁴⁰. De outro, as demandas reprimidas durante a ditadura faziam pressão para a inclusão de pautas referentes ao reconhecimento de atores desde muito tempo alijados de participação, bem como para o incremento de políticas que combatessem as desigualdades sociais (NOBRE, 2013).

Nesse embate na arena parlamentar, altamente tutelada e controlada pelo pemedebismo em sua expressão cognominada centrão⁴¹, duas marcas foram inscritas de forma definitiva na CF/1988, quais sejam, *i*) o novo modelo de pactuação de poder e de reestruturação da relação entre os Poderes, enfim, sob moldes democráticos (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2001); e *ii*) a estruturação de um Estado Social, que viria a ensejar a criação de um novo modelo de desenvolvimento socioeconômico.

Aquele ambiente na ANC traduzia significativo momento de ebulição política, pois uma representatividade ancorada em movimentos sociais e sindicatos buscava por reconhecimento, desta feita no plano da declaração de direitos no arcabouço normativo constitucional que estava sendo elaborado.

Logo, o processo da Constituinte de 1988 instaurou-se como a arena de conflito, em que também se controlou a construção de um projeto alternativo “que contemplasse efetivação de direitos e redistribuição de renda a favor dos mais pobres” (NOBRE, 2013, p. 51)⁴². O ambiente foi de polarização, então, marcado pelo embate entre forças emergentes, historicamente reprimidas, e partidos organizados a partir de quadros que integraram a própria ARENA.

Nobre (2013) considera o movimento ensaiado pelo centrão como primeira faceta do sistema de contenção de avanços na arena parlamentar, que viria a caracterizar

⁴⁰ Usa-se aqui a designação infraestrutura para caracterizar as relações econômicas que condicionariam o funcionamento do sistema político. Trata-se de um conceito marxista.

⁴¹ Frise-se que o *pemedebismo*, como expressão de uma movimentação de parlamentares que atua sob a lógica de vetos, encontra respaldo no grupo de parlamentares que formariam um bloco denominado *centrão*, que tradicionalmente estaria exercendo essa mesma tática, desde a Assembleia Nacional Constituinte. Ressalte-se que o PMDB compõe o bloco de partidos identificado como centrão.

⁴² Paradoxalmente ao raciocínio expandido pelo autor, convém ressaltar que a Carta Magna de 1988 passou a dispor de um bloco de normas referentes a Direitos Sociais, que abriram novas possibilidades de redução das desigualdades, a partir da luta pela efetivação dos direitos à saúde e educação, por exemplo.

o pemedebismo. Assim usou expressão categórica para se referir à transição democrática:

Uma transição morna para a democracia, controlada pelo regime ditatorial em crise e pactuada de cima por um sistema político elitista, deu de cara com movimentos e organizações sociais, sindicatos e manifestações populares que não cabiam nos canais estreitos da abertura política de então (NOBRE, 2013, p. 51).

As discussões na ANC foram limitadas e controladas, uma vez que, como se viu, os partidos dominantes eram o PMDB e o PFL, ambos ainda bastante vinculados ao regime militar. Ressalte-se que, sinalizando esse grau de controle, 23 (vinte e três) senadores não foram eleitos em 1986, já que esses mandatos especificamente foram mantidos e estavam em curso. Ilustrando esse cenário, Lima Júnior (1993) registrou que:

O PMDB e o PFL, na mais pura tradição de longa liberalização sem ruptura abrupta com o regime anterior, apresentaram-se como fiadores da transição, apoiando a candidatura civil de Tancredo Neves/José Sarney. Nesse sentido, a mudança recente de regime diferencia-se de situações anteriores, quando o processo político conduzia (requeria?) à criação de um novo sistema partidário cuja clivagem básica era oposição *versus* apoio ao novo regime. Tal não ocorreu (LIMA JÚNIOR, 1993, p. 27).

O sistema político encontrou uma maneira de neutralizar essas demandas, “apostando na ausência de uma pauta unificada e de um partido (ou frente de partidos) que canalizasse as aspirações mudancistas” (NOBRE, 2013, p. 51).

Desse modo, sob o comando do PMDB e dos demais partidos integrantes do Centrão, inaugurava-se um ambiente marcado pelo dilema da fragmentação e pelo controle das reivindicações.

Mainwaring e Pérez-Liñan (1998), em seu seminal estudo sobre disciplina partidária em votações nominais, investigou a movimentação e o comportamento dos atores na ANC⁴³. Não se constitui como objeto desta pesquisa investigar os meandros da ANC ou seus padrões de votação. No entanto, vale destacar as observações evidenciadas por Mainwaring e Pérez-Liñan (1998), para problematizar o tema e contextualizar o papel dos partidos naquele momento de crucial confronto político, em

⁴³ Nesse trabalho, ele conclui que os partidos de esquerda foram mais disciplinados. Para perseguir seu objeto de estudo, Mainwaring conceituou o nível de disciplina partidária como sendo “a média dos valores de lealdade individual de todos os parlamentares de um partido”.

especial do PMDB que, naquelas eleições de 1986, conseguiu 305 das 559 cadeiras da ANC, representando 54,6% do total.

Mainwaring e Pérez-Liñan (1998) demonstraram a partir da análise de votações nominais, que o PMDB seria o mais indisciplinado, sendo caracterizado como um partido *catch-all*, isto é, uma agremiação que albergaria qualquer tendência ou corrente ideológica.

Desde o início dos trabalhos na ANC,

o PMDB apresenta-se como um partido extremamente heterogêneo, com facções proeminentes variando no espectro ideológico entre a esquerda e a direita. Suas disputas internas favoreceram a perda de 152 dos 305 membros do partido no Congresso nas eleições legislativas de outubro de 1990 (MAINWARING, 1998, p. 120).

Vê-se, pois, que o ambiente na ANC, além de fragmentado, envolvia forte disputa por hegemonia, inclusive no âmago do próprio partido. Nesse cenário, o PMDB mostrou-se com baixo índice de disciplina, ratificando seu caráter de baixa aderência a ideologias e programas de governo, o que viria a ser sua marca nos períodos subsequentes de coalizão na Terceira República⁴⁴.

Interessante frisar que a disciplina partidária cresceu em fase posterior, tendo o referido pesquisador atribuído essa alteração ao que foi assinalado por Figueiredo e Limongi (1995), no sentido de que “em 1989, a Câmara dos Deputados adotou regras internas que levaram a maior centralização e os líderes partidários assumiram maior controle sobre as matérias legislativas. Essa mudança permitiu aos líderes maior poder sobre os membros de seu partido” (FIGUEIREDO E LIMONGI, 1995, p. 126).

Assim, o desenho constitucional conferiu maior proeminência aos líderes partidários. O PMDB passou, assim como os demais partidos, a representar uma forma política que agia na arena parlamentar de modo mais coeso em votações nominais.

Essa nova configuração permitiu que a dinâmica das coalizões firmadas contasse com o PMDB como sendo um núcleo hegemônico no âmbito Legislativo. O PMDB é central no processo político brasileiro até então, pela trajetória durante o período militar, já que era a única alternativa para atores políticos que desejassem questionar o regime, o que viabilizou a formação de gerações de políticos.

⁴⁴ A pesquisa de Maiwaring (1998) culminou por concluir que “os níveis de lealdade absoluta demonstram o mesmo padrão geral: partidos de esquerda altamente disciplinados, partidos *catch-all* pouco disciplinados e o PDT na posição intermediária” (p.120).

Além desse aspecto, o tamanho que o Partido alcançou, e sua dificuldade em se constituir alternativa ao Executivo Federal, tornou-o cobiçado para quem chegasse ao poder. Ou seja, o PMDB na prática significava base parlamentar e sua permanência em governos retroalimentava seu poder, conferindo-lhe capilaridade, isto é, enraizamento nas entidades subnacionais (estados e municípios).

2. O protagonismo do (P)MDB revigora-se como estratégia.

2.1. FHC: o PMDB como alternativa para estabilidade da coalizão.

Fernando Henrique Cardoso (doravante FHC) chegou ao Senado em 1983, pelo PMDB. Ele era suplente de Franco Montoro, eleito governador de São Paulo em 1982.

No contexto impulsionado pelo pacto de consensos sinalizado pela Nova República, de dentro desse mesmo PMDB nasce o PSDB, em junho de 1988, partido no qual FHC espriaria sua trajetória exitosa eleitoralmente, assumindo por duas vezes a Presidência da República. O foco deste capítulo, então, dirige-se a investigar os arranjos que fizeram o governo do referido ator político buscar o PMDB para integrar sua base de sustentação.

Primeiramente, é preciso assinalar o problema recorrente do sistema político brasileiro, que Cardoso (2011) denominou de “caleidoscópico dos arranjos partidários”. Assim definiu como sendo “a presença, no mesmo partido, de pessoas e até correntes com visões diversas. Mais sério ainda, o fato de que a mesma pessoa pode se orientar politicamente por dimensões valorativas pertencentes a campos ideológicos, senão opostos, ao menos distintos” (CARDOSO, 2011, p. 129).

Esse cenário percorre intimamente essa pesquisa e foi também contextualizado por FHC para evidenciar o cenário que antecedeu a criação do PSDB, que surgiu de um rompimento com o PMDB, sinalizando para a adoção de novas tendências. Seria uma espécie de retomada do velho PMDB como símbolo da resistência democrática combinado com as necessidades de modernização exigidas pelo contexto da época.

Segundo o Cardoso (2011),

coube ao PSDB recolher a herança democratizadora do antigo MDB e renová-la. O contexto atual exige revigoramento do republicanismo e profunda revisão na organização e no modo de atuação do Estado, para torná-lo capaz de se haver com os desafios dos mercados globalizados e, sobretudo, da sociedade contemporânea (CARDOSO, 2011, p. (131).

Assim, o PSDB nasce de uma cisão do PMDB, apontado como *partido omnibus* nesta pesquisa, ou seja, um partido que reúne em seus quadros filiados de diversas correntes ideológicas. Aqui, já foi utilizada a designação de *catch all*.

Frustrada a aliança com o PT para as eleições de 1994, o partido buscou emplacar o nome de Antônio Britto, Ministro da Previdência do governo de Itamar Franco, para ser candidato à Presidência.

Mostrava-se, pois, uma estratégia que visava consolidar uma posição inovadora, apartada do PMDB, sem, no entanto, perder o vínculo com o referido partido, que desponta no cenário como uma genuína frente ampla, com vínculos regionais fortíssimos e com lideranças capazes de exercer influência no Parlamento.

O fato é que triunfou a articulação pela candidatura de FHC, tanto que Antônio Britto permaneceu no PMDB e disputou o mandato de Governador do Rio Grande do Sul, apoiando a candidatura do PSDB à Presidência, malgrado o PMDB tivesse seu próprio nome na disputa.

Assim como em 1986 quando, sob o influxo do Plano Cruzado, momento em que deu ao PMDB vitória expressiva nas eleições para Governador, a candidatura de FHC em 1994 despontou amplamente por estar vinculada ao plano de estabilização monetária que criou o Real como moeda corrente.

As circunstâncias que permeavam aquele momento foram evidenciadas por Cardoso (2011, p. 208), que inclusive passou a arvorar-se como criador de um símbolo, qual encravava a nova moeda, o Real.

Estava configurado o cenário favorável à eleição de FHC, com respaldo no Plano Real⁴⁵ e no governo de transição de Itamar Franco, que se filiara ao PMDB⁴⁶. A par das ligações indeléveis com o PMDB, o PSDB formou aliança com o PFL – Partido da Frente Liberal e com o PTB – Partido Trabalhista Brasileiro.

Em sua definição categórica acerca dos principais partidos políticos, Ames (2003) classifica o PFL como sendo um partido “saído do antigo PDS. Conservador, com presença mais forte no Nordeste. Tem uma ala de ideologia neoliberal e uma grande ala constituída de tipos fisiológicos e clientelistas sem ideologia”.

Já o PTB, é classificado como sendo “um partido populista durante o período 1945-64. Após 1979, os antigos líderes do PTB não puderam recuperar a sigla do

⁴⁵ O Plano Real contribuiu para estancar a demanda popular por controle inflacionário. Suas características principais e os detalhes de suas consequências em termos de macroeconomia não fazem parte do objetivo dessa pesquisa, mas, apenas sua influência no estabelecimento da correlação de forças político-partidária.

⁴⁶ É possível classificar o governo Itamar Franco como “de transição”, haja vista ter assumido em circunstâncias excepcionais, após a renúncia de Fernando Collor, acossado por um processo de *impeachment*.

partido, tendo então fundado o PDT. Tornou-se um aglomerado de deputados, a maioria de direita, cujo interesse preponderante é fisiológico e clientelista” (AMES, 2003, p. 14).

Vê-se, pois, que o PSDB, de forma pragmática, apegava-se a uma coalizão de forças que reunia clientelismo e neoliberalismo. No entanto, a pergunta-chave desse tópico reside na necessidade em se formar pactos na arena parlamentar, visando à governabilidade.

Na busca, enfim, por ampliar suas margens de coalizão, a formação de maiorias no âmbito parlamentar traduz-se como medida inarredável de sustentação do presidencialismo brasileiro. O próprio Cardoso (2011) inicia um dos tópicos mediante a justificativa de que governo de coalizão não é estelionato eleitoral, ao passo em que valoriza o papel do Congresso Nacional na formatação do governo.

No que tange à menção expressa ao jogo político, o autor e ex-presidente traduz as inúmeras possibilidades que representam a coalizão, fenômeno do presidencialismo brasileiro peculiar e que não se furta de firmar pactos em arenas múltiplas.

Para, enfim, trazer o PMDB para sua base de governo, FHC entendeu imediatamente que esse caminho seria inevitável. Nesse sentido, ele traçou o quadro do seguinte modo:

Pareceu-me que, além das alianças previamente feitas para as eleições com o PFL e o PTB, era indispensável a inclusão do PMDB na base de sustentação do governo. Dos grandes partidos brasileiros o PMDB é o mais peculiar. Embora tenha perdido lideranças e mesmo capacidade aglutinadora interna depois da redemocratização, continuou enraizado no país e manteve considerável eleitorado. Herdeiro da tradição democrática da luta contra o autoritarismo e possuidor de um vago ideário desenvolvimentista algo estatizante – muito afim com o sentimento geral do país, deve-se reconhecer -, não deixa de ser um aliado importante, até indispensável para os governos que desejam reformas constitucionais, graças à dimensões de suas bancadas no Congresso (CARDOSO, 2011, p. 236).

Colocada essa aproximação como vital à governabilidade, FHC confirmou em 16/05/1997, as nomeações de Íris Rezende (PMDB-GO) e de Eliseu Padilha (PMDB-RS), respectivamente, para os Ministérios da Justiça e dos Transportes. Saliente-se que

a presidência da Câmara dos Deputados era ocupada pelo PMDB na figura de Michel Temer pertencente à bancada paulista⁴⁷.

Por sua vez, o porta-voz da Presidência à época, Sérgio Amaral, declarou taxativamente que “os nomes dos dois parlamentares gozam não só da confiança do presidente, mas também gozam do apoio dentro do partido, o que ajudará a manter uma maior estabilidade na base partidária do governo no Congresso”.

Ressalte-se que a “estabilidade” foi realçada como sendo o escopo principal da busca por uma ampliação da coalizão, buscando-se o PMDB para sua base de governo. Nesse sentido, Cardoso (2011 enfatizou que

o equilíbrio entre os grandes partidos, deixando meu próprio partido, o PSDB, à margem do controle do Congresso, mesmo quando se tornou majoritário na Câmara após as eleições de 1998, revelou-se fundamental para compor um quadro de estabilidade (CARDOSO, 2011, p. 239).

Sobre as articulações efetuadas, o ex-presidente relatou ainda que

para incorporar o PMDB à base de apoio a meu governo, procurei o presidente do partido, deputado Luiz Henrique, antigo companheiro cujas relações comigo se estreitaram na legislatura de 1986, quando fomos líderes das bancadas do PMDB, ele na Câmara, eu no Senado (CARDOSO, 2011, p. 265).

A necessidade de atração do PMDB para a base de apoio tornou-se mais evidente no segundo mandato. Cardoso (2011) explicitou que essa necessidade se fez possível, mediante a conjugação dos seguintes fatores:

1) A criação do Ministério da Integração Nacional ensejou uma marcante alocação de recursos orçamentários, despertando o assédio dos parlamentares, o que acabou por reduzir a eficácia da pasta;

2) A pressão por maior espaço no Ministério, especialmente exercida pelo PMDB, tinha como escopo ampliar sua participação, haja vista a vacância gerada pela desincompatibilização necessária para a disputa das eleições já em 1996;

⁴⁷ Folha de São Paulo. FHC confirma novos ministros do PMDB. 16 maio 1997. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc170522.htm>>.

3) O ex-presidente revelou sua ciência quanto à necessidade de “reforçar os vínculos político-partidários” (CARDOSO, 2011, p. 278), tendo-se em vista o risco de não serem aprovadas agendas caras ao governo, uma vez que “havia em causa, especialmente, as reformas administrativa e da Previdência, estando ainda em tramitação a CPMF e o que veio a ser o Fundo Nacional de Desenvolvimento do Ensino Fundamental (Fundef), que abriu possibilidades de propiciar acesso à escola fundamental para 97% das crianças em idade escolar, para mencionar apenas algumas das medidas para cuja aprovação a maioria congressual era indispensável” (CARDOSO, 2011, p. 278).

2.2. O Lulismo mergulha no Centrão: mais PMDB.

Luís Inácio Lula da Silva (PT), sindicalista, consegue eleger-se após firmar uma aliança com a classe empresarial, representada pelo empresário José Alencar (PL), da indústria têxtil. Em seu primeiro ano de governo, anunciou Henrique Meirelles para a presidência do Banco Central, o que seria o símbolo da aliança definitiva com o mercado financeiro⁴⁸.

O fato é que o Governo Lula, mesmo tendo prescindido do PMDB em um primeiro instante (NOBRE, 2013, p. 106), vai ao encontro do partido, revelando que o movimento de controle da massa de parlamentares demandava um partido talhado nos corredores do Congresso Nacional, com uma gama de líderes que organizasse e promovesse a interlocução entre os diversos agentes da sociedade civil.

Essa circunstância foi categoricamente assinalada, como prenúncio, em 2009, por exemplo. Nesse sentido:

As perspectivas são de que o aparelho estatal continue autoritário a despeito dos avanços da democracia eleitoral brasileira. Prefere-se a estabilidade política ao aprofundamento da democracia. A vitória de José Sarney e Michel Temer, no começo de 2009, com apoio de Lula, para presidir o Senado e a Câmara dos Deputados, aponta nesta direção. Por quanto tempo esta situação perdurará? É a pergunta que não quer calar (ZAVERRUCHA, 2013).

⁴⁸Henrique Meirelles foi candidato pelo MDB em 2018. No episódio citado no parágrafo, Meirelles teve que deixar o PSDB após o convite para ingressar no governo Lula e, à frente do Banco Central, “acalmar os mercados”. Após sua derrota (o candidato teve apenas 1,2% dos votos), passou a integrar a equipe econômica do Governador eleito de São Paulo, João Doria, do PSDB.

O PMDB, pois, passou a atuar ostensivamente no governo Lula, participando ativamente da gestão da coalizão. Saliente-se que Zaverucha (2013) frisa essa aproximação como uma necessidade de estabilização da política e, não, de aprofundamento da democracia.

Constituem-se, pois, como movimentos excludentes, repita-se: estabilidade política ou aprofundamento da democracia. Um genuíno *trade-off*. É preciso enaltecer esse ponto, pois essa dicotomia mostrou uma necessidade maior, qual seja, a busca por atores políticos que fortalecessem o movimento de controle do Parlamento, caracterizado por Nobre (2013) como pemedebismo.

Para tanto, os atores políticos individuais citados por Zaverucha (2013), ambos do mesmo partido, merecem considerações específicas, até mesmo para manter a incidência e o diálogo com o neoinstitucionalismo, que não despreza o comportamento individual:

José Sarney – egresso da ARENA, integrou a chapa no Colégio Eleitoral, como Vice de Tancredo Neves, tendo assumido o mandato após o falecimento deste último. Após movimentos e manifestações que reuniram multidões, momento em que se postulava a escolha do primeiro presidente civil após a ditadura civil-militar que rompeu o percurso democrático instaurado no Brasil a partir de 1946, houve uma profunda frustração. O período de transição foi marcado pela negativa de participação política e conservação de velhas estruturas. Essa falta de avanço político-democrático marca a constituição das relações parlamentares, cooptadas pelo modelo de gestão lulista de administração desse consórcio político. Esse aspecto foi gerido pelo PMDB, mas extrapolou seu domínio, espraiando-se em ambiente cada vez mais fragmentado e permeado pelas bancadas temáticas⁴⁹.

Michel Temer – Abranches (2018) o classificou como sendo um dos integrantes de um “centro clientelista vertebrado”, que seria composto ainda por Eliseu Padilha, Geddel Vieira Lima, Henrique Eduardo Alves e Wellington Moreira Franco.

Note-se que a eleição de Michel Temer (PMDB-SP) para Presidente da Câmara havia sido incentivada, ainda em 1997, no Governo de FHC. A composição com o PMDB despontava, mais uma vez, com seu toque de imprescindibilidade e

⁴⁹ Na arena parlamentar, *bancadas temáticas* são formadas, perpassando por vários partidos, com muita influência e peso no momento de escolher políticas públicas. Nesse sentido, é possível, por exemplo, assinalar a presença de núcleos parlamentares de defesa do agronegócio e representantes de igrejas neopentecostais.

emergência, haja vista a necessidade de formar pactos e consensos que se revelavam úteis ao “lulismo” conforme definição de Singer (2012)⁵⁰.

No curso do primeiro mandato de Lula, o fenômeno mais impactante, que guarda conexão intensa com a coalizão partidária, foi o chamado “mensalão”. O governo foi fortemente impactado por julgamentos no âmbito do Supremo Tribunal Federal, por intermédio da Ação Penal n. 470, que revelara um esquema de corrupção consistente em pagamento de “mensalidades” para que fossem aprovados projetos do governo⁵¹.

As consequências foram demolidoras para a imagem do governo, mas não abalaram a popularidade de Lula, que conseguiu evitar o impeachment e reeleger-se. No entanto, no segundo mandato, contou com seu esforço político a eleição de Temer e Sarney para o comando do Parlamento, respectivamente para as presidências da Câmara e do Senado.

Seguindo essa trilha, a participação do PMDB no governo Lula foi ampliada para, na tentativa de fortalecer seu governo, ter como objetivo primacial a reeleição. Para tanto, em 09/03/2005, o presidente sinalizou entendimento com o PMDB, alterando a composição do gabinete com a distribuição de duas pastas ministeriais:

- a. Ministério da Previdência que passaria a ser ocupado pelo Senador Romero Jucá (PMDB-RO).⁵²
- b. Ministério da Integração Nacional: ao então Ministro das Comunicações, Deputado Federal Eunício Oliveira (PMDB-CE).

Na reunião, Lula acertou com o Senador José Sarney (PMDB-AP), que sua filha, Roseana Sarney (PFL-MA), também seria ministra. Na sequência, a bancada de 91 (noventa e um) deputados do PMDB na Câmara foi instada a dar mais apoio ao governo, ao tempo em que buscou reforçar as alianças com o partido de modo mais profundo, tendo-se em vista os governos estaduais.

⁵⁰ A expressão *lulismo* vem sendo trabalhada pelo Cientista Político André Singer (2012), no sentido de caracterizar o pacto conciliatório encetado pelos governos do PT. A marca principal teria sido, segundo o autor, ampliar o investimento em políticas públicas de cunho social sem irromper contra o sistema econômico-financeiro, que tem seus pilares, por exemplo, no lucro dos bancos e do agronegócio.

⁵¹ O escândalo ganhou propulsão e forte impacto midiático após as denúncias de Roberto Jefferson (PTB-RJ), o que culminou com a renúncia do Chefe da Casa Civil e um dos líderes históricos do PT, José Dirceu.

⁵² Folha de São Paulo. Lula propõe três ministérios ao PMDB por apoio em 2006. 10 mar. 2005. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1003200502.htm>>.

Nesse ponto, convém realçar que, desse modo, ao buscar uma aliança em profundidade, isto é, buscando solidez no âmbito das entidades subnacionais, demonstra-se que o PMDB disputa políticas com dinâmicas próprias, em *arenas múltiplas* (TSEBELLIS, 1998).

Impende assinalar também que a aproximação nos termos propostos dava indicativos de que o *pemedebismo*, expressão e método investigado nesta pesquisa, conforme NOBRE (2013), dava a tônica da coalizão no sentido de consistir em uma blindagem do próprio sistema político, haja vista a amplitude em que se pretendia formar a coalizão⁵³.

Vê-se, pois, como esse método chamado *pemedebismo* passou a se fortalecer e imprimir o ritmo da governabilidade, ao tempo em que se confundiu com o próprio conceito basilar de *presidencialismo de coalizão*.

2.3. O pemedebismo como estratégia: dinamismo do presidencialismo de coalizão.

Amorim Neto (2006) propõe estudo sobre as estratégias encetadas no âmbito do presidencialismo, dando ênfase à formação do gabinete (ministério), isto é, buscando entender qual a importância da formação do ministério para a consecução de seus objetivos.

Com base nessa obra de Amorim Neto, tornaram-se possíveis as seguintes questões para nortear a discussão deste trabalho:

- 1) Quais os principais objetivos dos presidentes?
- 2) Por meio de quais estratégias decisórias os presidentes tentam alcançar seus objetivos?
- 3) Qual a relação entre a estratégia decisória escolhida pelo presidente e a formação do seu gabinete?

No que tange aos partidos políticos, a Ciência Política enaltece como seus objetivos primordiais a busca de votos, de cargos e a consecução de fins programáticos ou ideológicos. Viu-se nesse capítulo que, tanto no período Lula quanto no período FHC, os objetivos perseguidos por ambos os presidentes demandaram que fosse satisfeita a ânsia do (P)MDB por ministérios e cargos.

⁵³ Note-se na referida aproximação, o desejo de Lula em incluir o PP e o PTB na formação do gabinete, com possibilidade ainda de alocar Ciro Gomes no Ministério da Saúde, em lugar do petista Humberto Costa.

Nesse sentido, as atitudes foram ao encontro dos estudos desenvolvidos por Amorim Neto (2006), quando assinala que:

o poder de nomeação para postos ministeriais é um recurso fundamental à disposição dos presidentes para que possam realizar os objetivos já mencionados, isto é, a consecução do seu programa legislativo e o controle do aparato burocrático. Por exemplo, para aprovar projetos de lei, os presidentes deverão, de alguma maneira, negociar com os partidos legislativos, o que, em geral, toma a forma da nomeação de políticos para cargos ministeriais (AMORIM NETO, 2006, p. 28).

Assim, busca-se a maior utilidade nos pactos firmados, permitindo-se até que se suscite a teoria da escolha racional, uma vez que os presidentes agiram racionalmente, já que formavam a coalizão de acordo com o que lhes proporcionava a maior utilidade. Essa realidade insofismável, constatada empiricamente quando se vislumbra a coalizão no presidencialismo brasileiro, foi ainda reforçada por Amorim Neto (2006), que inclusive citou Tsebelis (1990):

[...] a escolha racional é uma melhor abordagem para situações em que a identidade e os objetivos dos atores são estabelecidos e as regras de interação são precisas para e conhecidas pelos agentes em interação (TSEBELIS, 1990, p. 32).

Logo, os presidentes tinham todas as condições postas, bem como os limites dados, deixando-se tudo às claras como se dava a negociação para o atendimento da governabilidade. Logo, um perfil de coalizão formado mediante a composição dos partidos, oferecendo-se ministérios e cargos, despontava como medida estimulada e racional.

Arremata ainda o autor que:

de um lado, encontra-se o presidente, procurando ou apoio legislativo ou competência técnica ou confiança política ou laços com grupos sociais para implementar seu programa de governo. Do outro, estão partidos e outros atores políticos em busca de recursos clientelísticos e voz na formulação das políticas governamentais (AMORIM NETO, 2006, p. 35).

O enlace com o PMDB tem se tornado uma verdadeira metodologia da coalizão, já que ele tem exercido o papel de fiador da governabilidade na Terceira República, traduzindo-se como uma espécie de marca registrada do presidencialismo brasileiro, manifestado como uma administração do Congresso Nacional que tem servido basicamente para garantir a governabilidade, a aprovação de projetos de lei e evitar o impeachment.

Conforme pretende demonstrar essa pesquisa, essa importância do PMDB, atualmente MDB, passa a ser investigada à luz de seu desempenho nos municípios brasileiros, revelando-se, pois, como um partido de importância central na formação das coalizões presidenciais em decorrência da expressiva capilaridade. No capítulo subsequente, há evidências sobre a performance do partido nas eleições municipais, notadamente para confrontar seus resultados com a mudança em direção a uma nova linha estratégica evidenciada pela *ponte para o futuro*.

Esse método de sustentação da governabilidade extravasa os limites do partido em sentido formal e caracteriza o pemedebismo⁵⁴ em movimento, protegendo o sistema político, travando-o e também implodindo-o, conforme restará sugerido quando da análise do rompimento com o PT, em 2016, sem descurar dos reflexos nos resultados eleitorais do partido no âmbito municipal, a fim de demonstrar seu grau de permanência como protagonista no cenário político nacional, tendo-se em vista seu enraizamento em entidades subnacionais.

⁵⁴ Saliente-se a atualidade dessa movimentação quando um bloco parlamentar tenta posicionar-se na eleição para a Câmara dos Deputados em torno da candidatura de Baleia Rossi, presidente do MDB, inclusive apoiada pelo PT. V. <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/12/em-reuniao-com-lideres-da-esquerda-baleia-sinaliza-que-ira-respeitar-espaco-da-oposicao-na-camara.shtml>. No entanto, o bloco foi derrotado pelo candidato governista.

3. 2010 e 2014: aliança PT-PMDB e ambiente fragmentado.

3.1. A disputa pelo controle na Câmara dos Deputados

O vínculo com o PMDB passou a ser explícito, de modo que um de seus principais quadros, Michel Temer (PMDB-SP), foi alçado à linha sucessória mais próxima do Poder Executivo, como vice de Dilma Rousseff, do Partido dos Trabalhadores.

Percebe-se, pois, um aprofundamento do pacto firme com o PMDB, estreitando-se o acordo com o PT, no que se refere à gestão da coalizão. Naquele instante, em 2010, o partido elegera 04 (quatro) governadores⁵⁵, ao passo em que, em 2014, ampliara para 07 (sete) governadores eleitos.

Em relação aos prefeitos, vejamos a linha de evolução expressa no quadro abaixo⁵⁶, que exhibe os prefeitos eleitos em primeiro turno:

Tabela 3 - Performance do PMDB nos municípios brasileiro 2004-2020

2004	2008	2012	2016	2020
1.059	1.194	1.015	1.035	774

Fonte: Elaboração do autor conforme dados do TSE coletados em 2020.

Como se extrai dos dados expostos, um aparente contrafactual se revela no decréscimo entre os pleitos de 2016 e 2020, revelando uma redução de pouco mais de 25% (vinte e cinco por cento). Essa diminuição numérica, de fato, vai de encontro aos conceitos de protagonismo atribuídos ao partido, notadamente quando em 2016 alcançara a Presidência da República.

Os fatores reais da política ocorridos entre 2016 e 2020, para justificar um decréscimo do MDB no poderio eleitoral dos municípios brasileiros, demandariam análise autônoma. No entanto, dois fatores podem ser suscitados, como intercorrentes

⁵⁵ COSTA, Sylvio. Veja a lista completa dos governadores eleitos. Congresso em Foco, 26 out. 2014. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/especial/noticias/veja-a-lista-completa-dos-governadores-eleitos/?aff_source=56d95533a8284936a374e3a6da3d7996>. No pleito subsequente, em 2014, o PMDB elegera 07 (sete) governadores.

⁵⁶CAESAR, Gabriela. PSDB e MDB perdem o maior n. de prefeituras e PT encolhe pela 2ª. eleição seguida; DEM e PP são os que mais ganham em 2020. G1, 16 nov. 2014. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2020/eleicao-em-numeros/noticia/2020/11/16/psdb-e-mdb-perdem-o-maior-no-de-prefeituras-dem-e-pp-sao-os-que-mais-ganham.ghtml>>

no período e que foram elencados nesta pesquisa, em capítulos pertinentes, de modo incidente, para demonstrar o cenário em que se corroeu a coalizão no período. São eles: *i)* o impacto de denúncias de corrupção sobre integrantes do partido, notadamente sobre o próprio Michel Temer; *ii)* o surgimento, em ambiente de alta fragmentação, de outras forças partidárias que atuavam sob mesmo espectro, a exemplo do PSD.

Convém destacar, conforme a Tabela 1 supracitada, a performance de destaque nas eleições de 2008, despontando como o auge dessa trajetória perante os municípios. Nesse norte, é possível vislumbrar o efeito vital dos pactos referentes ao Governo Lula, que, ancorado em intensa popularidade, espreada sua composição pelos núcleos partidários regionais, onde o PMDB detinha suas raízes profundas, notadamente em face da atuação de lideranças locais, gestadas desde as eleições para governadores em 1986, momento em que o partido conquistou nas urnas quase a totalidade dos estados da federação (KINZO, 1988; NOBRE, 2013).

O fenômeno merece ser confrontado com outros aspectos propostos na pesquisa, quais sejam, o forte impacto da crescente fragmentação que permitiu o reagrupamento de forças sob novas siglas partidárias. Essas novas forças, dispersas em partidos que não pactuavam com a formação do bloco PT-PSDB-MDB, passaram a aglutinar-se em pequenos partidos, passando a reafirmar a mesma lógica estratégica que estigmatizara o PMDB, a exemplo do PSC e do PSL.

Demais disso, deve-se salientar a intercorrência dos efeitos condicionantes dos resultados das eleições subsequentes à ruptura do consórcio político com o PT. Trata-se de variáveis determinantes para a verificação dos resultados eleitorais subsequentes, consistentes na cláusula de desempenho e na vedação quanto a coligações para eleições proporcionais, encetadas pela Emenda Constitucional n. 97/2017.

Melo, Pessoa Júnior e Soares (2021), ao analisarem os efeitos causados por essas variáveis, frisaram que partiram do pressuposto de que “existe relação entre sistema eleitoral e sistema partidário, vínculo já demonstrado por Duverger (1980) na década de 1950”.

Os autores, quanto à disputa de 2020, frisaram que “10 partidos não cumpriram os requisitos fixados na cláusula de desempenho para as eleições de 2018. Essas agremiações foram excluídas do Fundo Partidário”, ao passo em que:

[...] a maior parte das agremiações não foi atingida pela cláusula de desempenho de 2018 e obteve acesso a esse recurso, como: a) Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB)/Movimento Democrático Brasileiro (MDB); b) Partido Social Democrático

(PSD); c) Progressistas (PP); d) Democratas (DEM); e) Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB); f) Partidos dos Trabalhadores (PT); g) Partido Republicano Brasileiro (PRB); h) Partido da República (PR)/Partido Liberal (PL); i) Partido Democrático Trabalhista (PDT); j) Partido Socialista Brasileiro (PSB); k) Partido Trabalhista Brasileiro (PTB); l) Partido Trabalhista Nacional (PTN)/Podemos (PODE); m) Partido Popular Socialista (PPS)/Cidadania; n) Partido Social Cristão (PSC); o) Partido Social Liberal (PSL); p) Solidariedade; q) Partido Trabalhista do Brasil (PTdoB)/Avante; r) Partido Ecológico Nacional (PEN)/Patriota; s) Partido Verde (PV); t) Partido Republicano da Ordem Social (PROS); u) Partido Comunista do Brasil (PCdoB); v) Partido Socialismo e Liberdade (PSOL); e w) Partido Novo (NOVO) ((MELO, PESSOA JÚNIOR e SOARES, 2021, p. 12).

Logo, em ambiente fortemente fragmentado, 10 (dez) partidos deixaram de ter acesso ao Fundo Partidário (efeito do não atingimento da cláusula de desempenho), ao passo em que 23 (vinte e três) outros conseguiram acesso a esses recursos. Saliente-se que os três eixos partidários que orientam a temática explorada nessa pesquisa (MDB, PSDB e PT), em especial o MDB, mantiveram acesso aos recursos públicos destinados aos partidos⁵⁷.

Dentre as 23 (vinte e três) legendas que não sofreram impacto da cláusula de desempenho, houve aumento eleitoral médio da ordem de 12,57%, no entanto, apresentando resultados diversos, a exemplo do DEM, que apresentou crescimento, e do PSDB, que declinou 28,41%. Nesse aspecto, mister se faz detalhar essas variações, a fim de contextualizar o liame objetivo de cada um dos partidos com a análise ora proposta nessa pesquisa. Veja-se, por exemplo, a tabela abaixo levando-se em conta alguns partidos que tiveram variação, para mais e para menos, superior a 20%:

Tabela 4 - Desempenho dos partidos nos legislativos municipais nas eleições de 2020

Partido	%
NOVO	122,88
PTdoB/Avante	75,14
PTN/PODEMOS	57,80

⁵⁷ “Para 2020, o Fundo Partidário totalizou R\$ 959 milhões, conforme definido pela Lei Orçamentária Anual (LOA). Outro fundo foi direcionado para o pleito de 2020, cerca de R\$ 2 bilhões e compôs o FEFC. A divisão desse recurso foi regulamentada pelo TSE via Resolução TSE n. 23.605 (2019)” (MELO, PESSOA JR. e SOARES, 2021, p. 12)

Partido	%
PSL	48,52
PEN/Patriota	41,24
DEM	38,13
PV	-42,83
PCdoB	-32,91
PSDB	-28,41

Fonte: Elaboração do autor com base em dados de MELO; PESSOA JÚNIOR; SOARES, 2021, p. 245.

Com base nos dados acima, merece destaque a avaliação dos seguintes partidos, haja vista a sua implicação com o ponto central da presente pesquisa, qual seja, a estratégia de gestão da coalizão. Assim, observamos: a) PSL e DEM: crescimento exponencial, sendo importante destacar que o primeiro representou, nesse ínterim, um reflexo do fenômeno eleitoral que conduziu Jair Bolsonaro ao poder em 2018, bem como uma grande massa de candidatos que aderiram sua campanha à dele, ao passo que o DEM ganhara força também no cenário federal, até mesmo pela projeção do Deputado Rodrigo Maia como Presidente da Câmara dos Deputados por três períodos sucessivos; b) PSDB: sua queda aparece no contexto do ambiente fragmentado e da ascensão de outros partidos de centro-direita. Nesse ínterim, percebe-se que, após chegar ao segundo turno das eleições presidenciais em quase todo o período recente da democracia eleitoral brasileira (1994, 1998, 2002, 2006, 2010 e 2014), nas eleições de 2018, o candidato Geraldo Alckmin (PSDB-SP) obteve tão-somente 4,9% dos votos em primeiro turno (NICOLAU, 2017, p. 24).

Especificamente quanto ao PMDB/MDB, a tabela mostra uma diminuição entre 2016 e 2020, mas, mesmo assim, o partido continua com forte enraizamento no âmbito dos Municípios. Veja-se o resultado, em detalhes:

Tabela 5 - Quantidade de votos nominais e de legendas do PMDB/MDB

Partido	2016			2020			Variação Votos 2016- 2020
	Nominal	Legenda	Total	Nominal	Legenda	Total	
PMDB/MDB	9.107.275	848.459	9.555.734	7.940.327	523.220	8.463.547	-14,99%

Fonte: elaboração do autor conforme dados de Melo; Pessoa Júnior; Soares, 2021, p. 245.

Quanto ao Poder Legislativo, a partir de 2014, o PMDB confirmou-se como maior bancada no Senado, com 18 (dezoito) senadores⁵⁸; o partido demonstrou também sua proeminência na Câmara, atingindo uma bancada de 66 (sessenta e seis) Deputados Federais, sendo superado apenas pelo PT, que elegeu 69 (sessenta e nove) Deputados Federais⁵⁹.

Esses resultados denotavam a normalidade da coalizão, apontando-se para a manutenção da ligação entre PT-PMDB. A quebra da aparente normalidade estava sendo gestada, de modo surpreendente, teleguiada por esse mesmo PMDB. Na verdade, o sistema dava indícios de que o PT atuava de fato como mero “*síndico do condomínio peemedebista*”⁶⁰, trilhando-se, pois, o entendimento que Nobre (2013) viria a sufragar como sendo denominado de pemedebismo, consistente no mecanismo de avanços, travas e formação de consensos que tem dominado as relações Executivo-Legislativo na Terceira República.

Nessa fase crucial da coalizão, partindo para o segundo mandato após eleições acirradas e denúncias de corrupção, a presidente Dilma Rousseff montou o gabinete, distribuindo o PMDB da seguinte forma⁶¹:

Quadro 1 - Parlamentares/Ministros do PMDB/ MDB

Parlamentar/Partido	Ministério
Marcelo Castro (PMDB/PI)	Saúde
Celso Pansera (PMDB/RJ)	Ciência e Tecnologia
Helder Barbalho (PMDB/PA)	Portos

Fonte: EBC – Empresa Brasileira de Comunicação.

⁵⁸ Congresso em Foco. PMDB foi partido que mais elegeu senadores; veja como ficará o Senado. 06 out. 2014. Disponível em <<https://congressoemfoco.uol.com.br/especial/noticias/pmdb-foi-o-partido-que-elegeu-mais-senadores-veja-como-ficara-o-senado/>> Acesso em maio de 2019.

⁵⁹ Câmara dos Deputados. PT e PMDB elegem novamente as maiores bancadas. 06 out. 2014. Disponível em < <https://www.camara.leg.br/noticias/442415-pt-e-pmdb-elegem-novamente-as-maiores-bancadas/>> Acesso em maio de 2019.

⁶⁰ NOBRE, Marcos. O Condomínio Peemedebista. As polarizações artificiais que travam o debate público. 15 maio 2011. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/ilustrissima/il1505201105.htm>>

⁶¹ Empresa Brasileira de Comunicação. Conheça os novos ministros do governo Dilma. 02 out 2015. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2015-10/conheca-os-novos-ministros-do-governo-dilma>>

Os Ministérios que permaneceram com o PMDB foram os seguintes:

Quadro 2 - Parlamentares/Ministérios que permaneceram com o PMDB no segundo mandato de Dilma Rousseff

Kátia Abreu (PMDB/GO)	Agricultura
Eduardo Braga (PMDB/AM)	Minas e Energia
Henrique Eduardo Alves (PMDB/RN)	Turismo
Eliseu Padilha (PMDB/RS)	Aviação Civil

Fonte: EBC – Empresa Brasileira de Comunicação.

Desse modo, nessa fase da Terceira República, o PMDB marca sua presença como fiador da estabilidade institucional e da governabilidade (MACIEL, 2014), permanecendo ostensivamente na linha sucessória, com Michel Temer.

Com base na ampliação dessa escolha, alguns cenários restaram configurados, impondo-se uma análise sobre as características das arenas que se sedimentavam como horizontes de luta nos próximos anos. Veja:

1) A área da Saúde, caracterizada como especialmente complexa, dispõe de orçamento volumoso e, ao ser delegada ao PMDB, demonstra que foi conferida maior proeminência ao partido na gestão da coalizão.

2) O Ministério dos Portos representa um ponto vital para a economia do país, despertando interesse direto de importadoras, por exemplo. Note-se que essa área traduziu-se como ponto deflagrador da persecução penal contra Michel Temer, no escândalo conhecido como *MP dos Portos*, que gerara inclusive ação penal contra ele, já na Presidência da República. Em 18/03/2021, portanto, Michel Temer foi absolvido⁶².

3) Henrique Eduardo Alves, do PMDB/RN, passava a integrar o primeiro escalão do governo, exibindo todo o seu capital político de ex-Presidente da Câmara. No entanto, em desdobramento da *Operação Lava Jato*, o parlamentar passou a ser alvo de sucessivos mandados de prisão⁶³. Político ligado a Eduardo Cunha

⁶² Conjur. Íntegra da Sentença. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/dl/temer-empresarios-rodriamar-absolvidos.pdf>>.

⁶³ PONTES, Felipe. Agência Brasil. 06 jun. 2017. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2017-06/pf-prende-ex-ministro-do-turismo-henrique-eduardo-alves-em-natal>>.

(PMDB/RJ), ele passou também a simbolizar a busca do partido por blindagem contra as investigações e, nesse sentido, demonstravam estar minadas as bases da coalizão de sustentação ao PT. Nesse sentido, o Procurador-Geral da República Rodrigo Janot relatou a abordagem sofrida pelo parlamentar, no sentido de que arquivasse investigações contra Eduardo Cunha, acusado de cobrar propina milionária, envolvendo a Petrobrás e um gigante da indústria naval norte-coreana⁶⁴.

4) Eliseu Padilha (PMDB/RS) simbolizava também o núcleo forte de Michel Temer no poder. Do mesmo modo, viu-se como alvo do espectro investigativo da *operação lava jato*. Em 21/03/2019, note-se que foram expedidos mandados de prisão contra ele, Michel Temer e Moreira Franco⁶⁵.

Enfim, o fato de esse núcleo próximo do partido ter sido assolado por perseguições penais conecta-se diretamente ao esgotamento da coalizão do PT e seus desdobramentos, explorados nesta pesquisa.

Assim, a ampliação dos cargos nas mãos do partido considerado como sustentáculo da coalizão demonstrava aumento do poderio do núcleo governista, ao tempo em que, na contramão dessa aparente estabilização do sistema, a perseguição penal ameaçava afastar o PMDB, que passara a buscar proteção e blindagem.

3.2. A presidência de Dilma Rousseff: ambiente fragmentado e dificuldade no gerenciamento da coalizão

Uma das marcas flagrantes do sistema representativo na Terceira República tem sido a crescente fragmentação partidária, o que, como já visto, dificulta a governabilidade, haja vista a necessidade de expandir-se a coalizão, mediante a reunião e aproximação com um número extenso de partidos.

É nesse ambiente político fragmentado que Nobre (2020) caracteriza o período de administração da massa partidária dominante na Terceira República, detalhando-o do seguinte modo:

De 1994 a 2013, com exceção do período inicial do governo Lula (2003-2005) e durante o abreviado segundo mandato de Dilma Rousseff (2015-2016), o que se viu foi um modelo de gerenciamento político baseado na formação de megabloco de apoio ao governo e na limitação da oposição nominal a uma franja parlamentar. Para mencionar apenas uma das muitas consequências desse arranjo,

⁶⁴ JANOT, Rodrigo *et alii*. Nada menos que tudo: bastidores da operação que colocou o sistema político em xeque. São Paulo: Planeta do Brasil, 2019, p. 14/15.

⁶⁵ <https://www.redebrasilatual.com.br/politica/2019/03/temer-e-presos-pela-lava-jato-acao-tambem-mira-moreira-franco-padilha-e-politicos-do-mdb/>

situação e oposição tiveram os seus papéis inflado e encolhido, respectivamente. Uma base de apoio do governo ‘inchada’ estimulava dissensões e fraturas dentro do campo da situação, estimulava a ‘oposição interna’, criando problemas crescentes de coordenação em um modelo no qual a base de apoio ao governo no Congresso chega a porcentagens que superam os 75%. Chamei de pemedebismo essa cultura política que dominou de diferentes maneiras a redemocratização brasileira até 2013 (NOBRE, 2020, p. 40).

Esse ambiente produziu um cenário em que todos os espectros ideológicos passaram a “caber” dentro da coalizão. Ressalte-se como em 2014, a base do governo eleito naquelas eleições, conferia a Dilma Rousseff o apoio de PMDB, PSD, PP, PR, PROS, PDT, PCdoB e PRB, mediante a eleição de 304 deputados, 36 a menos do que nas eleições de 2010⁶⁶. Mesmo apontando-se para uma diminuição, subsistiu um número significativo de partidos, que dariam suporte ao governo na Câmara dos Deputados.

A fim de conferir uma análise mais acurada sobre a coalizão no período Dilma Rousseff, Silva (2019) estipulou um detalhamento, em dois momentos, do gabinete presidencial, repercutindo também a expressão daquele pacto no parlamento, com fundamento na classificação dos partidos segundo o espectro ideológico suscitada por Amorim Neto (2018) e Krause, Machado e Miguel (2017, p. 394).

Tabela 6 - Composição partidária do gabinete e coalizões no governo de Dilma Rousseff por espectro ideológico e tamanho da bancada na Câmara dos Deputados

Gabinete	Período	Composição			
		Partido	Espectro ideológico	Ministérios	Deputados
01	01/2015 a 10/2015	PT	Esquerda	15	84
		PMDB	Centro	06	69
		PP	Direita	01	39

⁶⁶ Câmara dos Deputados. Com base menor, novo governo Dilma ficará mais dependente de outros partidos. 26 out. 2014. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/443728-com-base-menor-novo-governo-dilma-ficara-mais-dependente-de-outros-partidos/>>

		PR	Direita	01	32
		PCdoB	Esquerda	01	15
		PRB	Direita	01	10
		PDT	Esquerda	01	16
		PSD	Direita	02	45
		PTB	Direita	01	18
		PROS	Direita	01	20
Total				30	348
Gabinete	Período	Composição			
		Partidos	Espectro ideológico	Ministérios	Deputados
02	11/2015 a 05/2016	PT	Esquerda	11	62
		PMDB	Centro	07	66
		PP	Direita	01	39
Gabinete	Período	Composição			
		Partidos	Espectro ideológico	Ministérios	Deputados
		PR	Direita	01	34
		PCdoB	Esquerda	01	11
		PRB	Direita	01	20
		PDT	Esquerda	01	19
		PSD	Direita	01	34
		PTB	Direita	01	25

Total	25	310
--------------	----	-----

Fonte: SILVA, 2019, p. 33.

Note-se que a passagem do primeiro período para um segundo dá-se com a saída de um dos partidos da base do governo – o PROS – e aponta para uma perda numérica no parlamento.

Dois anos após as eleições de 2014, esse bloco de apoio, comumente identificado como *base aliada*, subverteria a coalizão, aderindo à votação de abertura de um procedimento de *impeachment*, baseado em manobras fiscais e orçamentárias que foram enquadradas como crime de responsabilidade, para dar conteúdo jurídico à deposição de Dilma Rousseff.

Suscitam-se aqui, nesse capítulo, dois fenômenos imbricados com a análise elaborada nessa pesquisa, quais sejam: *i)* a alta fragmentação, isto é, o elevado número de partidos, forçando o presidencialismo a elasticidade em sua base; *ii)* o crescimento vertiginoso de um partido que, de um único Deputado eleito em 2014, elegeu o Presidente da República na eleição seguinte.

Esses fenômenos despertam, inclusive, as discussões encetadas por Pereira e Bertholini (2017), que partiram de um pressuposto teórico de que “*para governar, em um ambiente partidariamente inclusivo e fragmentado, o presidente precisa ser constitucional e politicamente poderoso e desfrutar de uma série de ferramentas e moedas de troca discricionárias capazes de atrair o suporte político de partidos após as eleições*” (BERTHOLINI e PEREIRA, 2017, p. 545).

Sob esse viés teórico, estipularam o ICG – Índice de Custo de Governo, salientando-se na pesquisa que quanto maior a heterogeneidade ideológica da coalizão, maiores os custos de governo, o que afeta diretamente o governo Dilma Rousseff, a partir de todo o mosaico de partidos que passou a compor sua base, conforme o quadro acima detalhado.

O segundo fenômeno gerou consequências impactantes sobre a democracia brasileira, haja vista, dentre outros fatores identificados, a militarização crescente das instituições. Os fatores que viabilizaram esses acontecimentos, afetando-se a correlação de forças expressa pela coalizão e a relação do Presidente com o Congresso Nacional, estão atrelados como efeitos do conceito filosófico-político que embasa a presente pesquisa, o *pemedebismo*.

3.3. Disputa pela Presidência da Câmara, pautas indesejáveis, denúncias de corrupção, junho de 2013 e outros fatores exógenos

O ponto crucial da instabilidade da coalizão, gerando um conflito destrutivo e insuperável, foi a disputa pela Presidência da Câmara dos Deputados entre Arlindo Chinaglia (PT-SP) e Eduardo Cunha (MDB-RJ)⁶⁷.

A perda dessas eleições aumentou a pressão sobre o governo, uma vez que o controle de pauta foi incisivo por parte de Eduardo Cunha, na condição de um decisivo *veto-player*. Nesse sentido, passou a enterrar a governabilidade, pois o domínio da agenda estava com Cunha, momento em que passou ainda a coagir o governo com as chamadas *pautas-bomba*⁶⁸. Essas pautas constrangiam o governo a enfrentar questões que comprometeriam o orçamento e, em consequência, maculariam a meta fiscal, como por exemplo, aumento salarial para categorias de servidores públicos⁶⁹.

Impende ressaltar que referidas pautas são assim consideradas porque aumentam o comprometimento do Poder Executivo com gastos orçamentários. Esse ponto de ruptura, aliado a uma operação que apontava o PT como principal artífice de atos de corrupção envolvendo contratos com a Petrobrás⁷⁰, formou o ambiente político destrutivo da coalizão, conduzindo-se efetivamente ao rompimento com o PMDB e à votação de abertura de processo do impeachment, em 17 de abril de 2016.

Para se chegar a esse ponto de ruptura, há um mosaico de acontecimentos, que podem ser arrolados também como elementos exógenos. Esses elementos que turbaram as relações no Parlamento, abalando a dinâmica da coalizão, têm raízes econômicas e

⁶⁷ PASSARINHO, Nathalia e MENDES, Priscila. Derrotado em eleição na Câmara, Chinaglia diz ‘respeitar’ decisão. G1. 01 fev. 2015. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2015/02/chinaglia-diz-respeitar-decisao-e-revela-acordo-para-pt-ter-cargo.html>>.

⁶⁸ BENITES, Fraga. Cunha manobra, obstrui sessão do Congresso e ameaça reforma de Dilma. El País. 23 out. 2015. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2015/10/01/politica/1443657486_378478.html>.

⁶⁹ Folha de São Paulo. 05 ago. 2015. Disponível em: <<https://m.folha.uol.com.br/mercado/2015/08/1664711-saiba-o-que-sao-as-pautas-bomba-nas-maos-do-congresso-contr-a-o-governo.shtml?origin=folha>>.

⁷⁰ Para uma análise mais detalhada acerca do impacto político da operação policial denominada *lavajato*, v. SOUSA, Junior Camilo de. Politização da justiça e fragilização da democracia no Brasil contemporâneo. 2020. 200 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Centro de Humanidades, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal de Campina Grande, Campina Grande, 2020.

uma eclosão de movimentos de rua, que merecem destaque ao que se propõe nessa pesquisa.

A fim de preservar a sistematização e a clareza, elenca-se cada um desses fenômenos e, de modo breve, contextualizá-los à luz do objeto central ora investigado:

a) As descobertas das reservas de pré-sal. É impossível conceber o papel estratégico da Petrobrás como um epifenômeno. Primeiramente, diante do fato de o petróleo representar uma *commodity* importante, com grau de impacto elevado em nossa balança comercial, além de significar a pujança de complexas cadeias produtivas de base energética. Em segundo lugar, a importância estratégica da Petrobrás, em termos da potencialidade de inscrever o Brasil no cenário internacional como um ator econômico exponencial. Nesse ponto, tendo-se em vista as características específicas da América Latina, bem como o papel proeminente dos Estados Unidos em termos de geopolítica, foi amplamente divulgado que os e-mails da Presidente da República, bem como os da Petrobrás, foram objeto de invasão por parte do governo daquele país⁷¹.

Não se pode descurar que a descoberta dessa riqueza natural movimentou os grupos de pressão que atuam em sintonia com partidos, marcando-se assim um ponto de tensionamento entre os que consideram o petróleo como uma riqueza nacional e aqueles que militam por um alinhamento com os ditames do mercado. Faz-se oportuno ressaltar que o produto da exploração tinha sido projetado para ser convertido em fundo especial para financiamento da Saúde e da Educação brasileiras⁷².

b) As manifestações de junho de 2013. Outro fenômeno que merece especial consideração, como de impacto fulminante nas relações políticas, diz respeito às manifestações de rua que ocorreram em 2013 e representaram uma avalanche de confrontos e uma difusão de questionamentos contra o sistema político. Esse mosaico de reivindicações que brotou, em primeiro momento, como um protesto contra o aumento na passagem de ônibus em São Paulo, mostrou uma potência avassaladora que articulava como bandeira mais aparente a corrupção no governo do PT.

Não cabe neste capítulo desnudar todas as faces desse movimento, mas apenas frisar sua importante conexão com os destinos trilhados pela coalizão que aparentava estabilizar o sistema político.

⁷¹ BBC. EUA espionavam Petrobrás. 08 set. 2013. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2013/09/130908_eua_snowden_petrobras_dilma_mm>.

⁷² Portal do Ministério da Educação. Ministro reitera importância do pré-sal para a Educação. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/component/tags/tag/pre-sal>>.

Abranches (2020) aponta essa turbamulta que tomou as ruas e invadiu sedes de instituições como o ponto de deflagração da crise política, ao tempo em que enaltece o acontecimento como visceralmente ligado ao rompimento subsequente, representado pelo procedimento de *impeachment* e pela eleição de Jair Bolsonaro, em 2018. Nesse sentido:

No Brasil, a crise política começou nas manifestações de rua de junho de 2013. As eleições de 2018 não desfizeram a polarização. Ao contrário, ela se agravou e amadureceu no impeachment de Dilma Rousseff. As disfunções estão cada vez mais evidentes e graves. O Judiciário está perdendo o rumo. O presidente desrespeita sistematicamente os limites institucionais da presidência. Há um grau irredutível de fricção com o Congresso. A paralisia nas áreas mais críticas de políticas públicas indica piora significativa das condições objetivas de bem-estar da população. A crise econômica, herdada, porém grave e sem grandes perspectivas de melhora rápida, não obtém respostas à altura e sofre as perturbações de uma governança atrapalhada após a eleição de Bolsonaro. O quadro socioeconômico ameaça seriamente as condições de vida da maioria e agrava os riscos para a governabilidade. Há perigo iminente de violência, com possibilidade de genocídio, em áreas indígenas. O presidente parece buscar sempre a escória por aliada. Na Amazônia, são grileiros, garimpeiros ilegais, invasores de terras (ABRANCHES, 2020, p. 99).

Os movimentos de junho de 2013 denotam um forte viés antissistêmico e, em consequência, também antipartidário. Nesse sentido, o gráfico a seguir esboça, justamente a partir daquele ano, um sintomático distanciamento do eleitorado de uma identificação com agremiações partidárias, o que impacta fortemente no próprio sistema representativo e na crença de que os partidos representariam, substancialmente, posições político-ideológicas firmes.

Gráfico 1 - Identificação partidária do eleitorado brasileiro (1989-2016)



Fonte: Vasconcelos (2016), conforme dados do DataFolha (1989-2016)

Assinalados esses pontos relevantes, passa-se analisar os seus efeitos mais incisivos, quais sejam, o processo de *impeachment* e o decorrente rompimento da coalizão que preponderou durante a Terceira República, e o recrudescimento do autoritarismo com a eleição de um governante incidental (ABRANCHES, 2020).

4. O efeito impeachment

O fenômeno político que caracterizou o impeachment da Presidente Dilma Rousseff (PT) abalou o sistema político brasileiro e, por conseguinte, as relações entre o Executivo e o Legislativo. Seus meandros têm sido objeto de análise pela Ciência Política (MIGUEL, 2016, p. 31; SINGER, 2016, p. 151).

Não compõe o objeto dessa pesquisa o estudo jurídico do enquadramento dos crimes de responsabilidade, mas, sim, os aspectos eminentemente políticos que deflagraram a implosão do consórcio capitaneado por PT-PMDB. Impende, pois, assinalar que, nesse ponto, presidentes com dificuldade de articulação na arena parlamentar tendem a sofrer julgamentos políticos e serem afastados.

A propósito, Figueiredo e Limongi (2001) concluíram pesquisa no sentido de que “as várias derrotas amargadas pelo governo Collor comprovam que o apoio presidencial é bem-sucedido quando estruturado em bases partidárias” (FIGUEIREDO E LIMONGI, 2001, p. 123). Não obstante Dilma Rousseff assentasse seu apoio sobre um arco amplíssimo de agremiações partidárias, como visto, a heterogeneidade do bloco impunha dificuldades de acesso e controle.

O rompimento da coalizão no Brasil assinala mais um caso de desestabilização política na América Latina, haja vista que novamente, no período democrático instituído a partir de 1988, um presidente brasileiro não concluiria um mandato sufragado nas urnas. A memória recente da República brasileira guarda marcas indeléveis quanto à interrupção de mandatos de modo abrupto, mediante o rompimento drástico da ordem democrática, marcadamente assolada por insurgências militares que simplesmente provocam a queda de um governo. Sob esse método, sucumbiu o governo do presidente João Goulart, instaurando-se um período ditatorial entre 1964 e 1985.

Embora essa escalada autoritária estivesse sempre marcada por aspectos de violência, mediante manobras militares, alterações no ordenamento jurídico e intervenção em partidos e na imprensa, Pérez-Liñan (2009) verificou uma mudança de paradigma nas instabilidades do regime causadas na América Latina. Evidenciando esse novo cenário, ele salienta que “a partir dos primeiros anos da década de 1990, foram removidos presidentes de seus cargos no Brasil, Venezuela, Guatemala, Equador, Paraguai, Peru, Argentina e Bolívia” (PÉREZ-LIÑAN, 2009, p. 11).

Não se pode olvidar, quanto a esse ponto, três circunstâncias vitais para a criação da atmosfera necessária para a derrocada de mandatos presidenciais, conforme a

perspectiva do autor: *crise econômica, denúncia de corrupção e queda da popularidade do presidente*. Ressaltem-se como esses fatores incidiram fortemente na debacle do governo Dilma Rousseff: recessão intensa a partir de 2014, operação *lavajato* em pleno vigor e baixo apoio popular da presidente.

Pérez-Liñan (2009) inicia sua reflexão, no que tange ao Brasil, trazendo a lume o primeiro *impeachment* da Terceira República, o do Presidente Fernando Collor. Suas causas políticas e a correlação de forças envolvidas não serão exploradas nessa pesquisa, uma vez que o esforço da análise dirige seu foco para o *impeachment* de Dilma Rousseff, haja vista a necessidade de se avaliar a coalizão que a sustentava, baseada no PT-MDB.

No entanto, o que importa para essa pesquisa são as reflexões de Pérez-Liñan que, já em 2009, apontavam para uma quebra de paradigma na América Latina, no que diz respeito à substituição traumática e violenta de governos. Esse fenômeno pode ser considerado como o rompimento de uma tradição⁷³. O julgamento político dos presidentes se converteu no traço distintivo do novo panorama político da América Latina, segundo o autor, ao tempo em que salientou que, entre 1992 e 2004, seis presidentes enfrentaram processos de julgamento político e quatro deles foram removidos de seus cargos.

A pesquisa de Pérez-Liñan (2009) proporciona a abertura de um caminho que auxilia diretamente nas reflexões teóricas construídas nessa pesquisa. Seus questionamentos, que culminam por estabelecer um vínculo indissociável com a pesquisa ora proposta, merecem destaque:

(...) As elites civis compreenderam que os golpes militares tradicionais, em sua maior parte, tornaram-se impraticáveis e experimentaram o uso de instrumentos constitucionais para remover presidentes impopulares. O julgamento político dos presidentes se converteu, em consequência, em um traço distintivo do novo panorama político da América Latina (PÉREZ-LIÑAN, 2009, p. 12).

O estudo seminal de Pérez-Liñan que, no que tange ao Brasil, debruçou-se sobre o caso do Presidente Fernando Collor, acena com a possibilidade de uma

⁷³ Brasil (1964), Chile (1973) e Argentina (1976) sofreram golpes violentos, rompendo-se a ordem democrática e instaurando ditaduras militares.

mudança de paradigma nos processos de ruptura na América Latina, bastante marcada por golpes executados com virulência, mediante decisiva articulação militar.

Sob o espectro desse estudo, faz-se possível incidir luzes de sua proposição teórica e seus testes sobre o julgamento político de Dilma Rousseff, eivado de nuances típicas de uma ruptura que fez da adequação normativa um mero instrumento para conferir uma roupagem ético-jurídica ao movimento expresso pelos partidos da coalizão, que visavam mesmo ao rompimento.

O efeito devastador do impeachment e de tudo que o antecedeu incidiu sobre o PT, que nas eleições municipais de 2016 passou de 632 (seiscentos e trinta e duas) prefeituras para 254 (duzentos e cinquenta e quatro), vencendo apenas em uma capital. Atualmente, o PT não governa nenhuma cidade do G96, que tem 38% (trinta e oito por cento) do eleitorado do país.

Já o PMDB conseguiu fazer 1.038 (mil e trinta e oito) prefeitos naquela eleição. Junto com o PSDB, foram conquistadas 44 (quarenta e quatro) prefeituras do G96⁷⁴.

Enfim, sua ligação atávica com os Municípios brasileiros, atrelada a uma perspectiva de produzir lideranças regionais, fez do PMDB tanto o fiador da coalizão como a mola propulsora de uma crise institucional, utilizando-se aqui da perspectiva de Pérez-Liñan.

A partir desse momento histórico do partido, em que Michel Temer (PMDB-SP) assume a Presidência e consegue controlar o Congresso a ponto de evitar a abertura de processos contra si, o partido parece mudar de tática (SILVA, 2019), o que vai ao encontro das tomadas de posição que podem ser verificadas no documento *ponte para o futuro*, objeto do capítulo seguinte.

Sua análise, em capítulo específico, preparará o terreno para evidenciar também o comportamento do partido nas eleições municipais de 2020 e na própria sustentação do governo Temer. Então, veja.

4.1. Ponte para o futuro

Em 29 de outubro de 2015, o PMDB deu sinais patentes de que estava impulsionando o seu reconhecido protagonismo parlamentar, caracterizado por uma

⁷⁴ G96 abriga 26 capitais e 70 cidades com mais de duzentos mil eleitores.

espécie de regência do ambiente fragmentado, para direcionar uma retomada de poder mais ampla.

O PMDB que assumira o controle do Poder Executivo no período pós-ditadura (1986), de forma indireta via Colégio Eleitoral, volta explicitamente em 2015 a colocar-se em um plano de sucessão mais ostensivo, na medida em que começou a esboçar um trajeto que colidia com pilares sustentados pelo PT – Partido dos Trabalhadores, instaurando-se, assim, uma época de dissidência e tensionamento.

Nesse cenário, lança a ponte para o futuro⁷⁵, um documento partidário que sinaliza flagrantemente para a assunção de um novo papel por parte do PMDB na arena política. Mas, quais os pontos desse programa que podem ser identificados como sendo dissonantes do Partido dos Trabalhadores, a ponto de indicar uma ruptura? Analisa-se, pois, alguns deles:

A questão fiscal foi colocada da seguinte forma: “(...) Sem um ajuste de caráter permanente que sinalize um equilíbrio duradouro das contas públicas, a economia não vai retomar seu crescimento e a crise deve se agravar ainda mais. Esta é uma questão prévia, sem cuja solução ou encaminhamento, qualquer esforço para relançar a economia será inútil. Nenhuma visão ideológica pode mudar isto”.

Nesse ponto, o PMDB coloca o equilíbrio fiscal como uma etapa intransponível, que independeria de qualquer viés ideológico, sinalizando aqui que atenderia a um rigorismo técnico. Na verdade, tem-se aqui o estabelecimento de uma marca da postura de governo chamada de austeridade fiscal, que começou a se contrapor à concretização dos direitos sociais, cuja efetivação não caberia no orçamento, segundo esse posicionamento.

Desse modo, foi fixada uma narrativa de irresponsabilidade fiscal, que passou a ser atribuída ao PT, no sentido de que os programas sociais do período teriam contribuído para uma crise econômica intransponível, haja vista a superação da capacidade orçamentária do país.

“Nos últimos anos é possível dizer que o Governo Federal cometeu excessos, seja criando novos programas, seja ampliando os antigos, ou mesmo admitindo novos servidores ou assumindo investimentos acima da capacidade fiscal do Estado. A situação hoje poderia certamente estar menos crítica”. Esse foi um ponto nevrálgico

⁷⁵ Partido do Movimento Democrático Brasileiro e Fundação Ulysses Guimarães, *Uma ponte para o futuro*, Brasília, 29 out. 2015, disponível em <https://www.fundacaoulysses.org.br/wp-content/uploads/2016/11/UMA-PONTE-PARA-O-FUTURO.pdf>.

para o rompimento, haja vista indicar que foram cometidos excessos no momento em que o PT começou a implementar com maior vigor e ênfase os Direitos Sociais inscritos na Constituição Federal de 1988, mediante políticas públicas, a exemplo do Bolsa Família. Demais disso, a irrisignação dessa carta de ruptura do PMDB volta-se contra a admissão de servidores, que teria inflado desnecessariamente a estrutura estatal.

No que tange ao ponto dissonante entre essas duas correntes que passaram a se contrapor e indicar uma nova orientação do PMDB, que questionava a ampliação de programas sociais por parte do PT, Arretche (2017) apresentou valioso estudo indicativo que a desigualdade de renda “caiu aceleradamente nos governos petistas”, conforme deixaram claro, as inferências decorrentes da aplicação do índice de Gini (ARRETCHE, 2017).

O referido manifesto salientou ainda que “a parte mais importante dos desequilíbrios é de natureza estrutural e está relacionada à forma como funciona o Estado brasileiro. Ainda que mudássemos completamente o modo de governar o dia a dia, com comedimento e responsabilidade, mesmo assim o problema fiscal persistiria. Para enfrentá-lo teremos que mudar leis e até mesmo normas constitucionais, sem o que a crise fiscal voltará sempre, e cada vez mais intratável, até chegarmos finalmente a uma espécie de colapso” (Uma Ponte para o Futuro, 2015). Note-se que o indigitado problema fiscal foi atribuído a uma questão constitucional.

Em consequência desse ponto específico de ruptura, foi aprovada a alteração da Constituição, com a promulgação da Emenda n. 95, em 15 de dezembro de 2016.

Sobre esse novo arcabouço jurídico, que ficou conhecido como “teto de gastos”⁷⁶, o PMDB votou em bloco uníssono na Câmara dos Deputados, cravando 64 (sessenta e quatro) votos. O comportamento da Câmara dos Deputados foi massivo em direção à aprovação da PEC, totalizando 366 (trezentos e sessenta e seis) votos contra 111 (cento e onze)⁷⁷. O comportamento do partido foi crucial para implantar um regime fiscal que viria a alterar completamente a correlação de forças no Parlamento, em um momento decisivo em que um quadro histórico do PMDB, o Michel Temer, estava à frente da Chefia do Executivo.

⁷⁶ O denominado teto de gastos significa, na prática, o congelamento por vinte anos em investimentos na área social.

⁷⁷ Congresso em Foco. 366 x 111: veja como cada Deputado votou na PEC do teto de gastos. 10 out. 2016. Disponível em: <<https://congressoemfoco.uol.com.br/especial/noticias/366-x-111-veja-como-cada-deputado-votou-na-pec-do-teto-de-gastos/>>.

Em segundo turno, na Câmara dos Deputados, na sessão n. 272 realizada em 25 de outubro de 2016, o novo regime fiscal, foi aprovado da seguinte maneira, totalizando-se a esmagadora maioria de 91,7% (noventa e um vírgula sete por cento) a favor do teto de gastos. No Anexo 1 listamos o resultado da aprovação em segundo turno da PEC n. 241/2016, por votação nominal e por partido. Percebe-se a atuação do PMDB na aprovação do teto dos gastos.

No Senado, por sua vez, também não houve problemas para sua aprovação, atingindo-se uma margem de 53 (cinquenta e três) votos contra 16 (dezesesseis), confirmando-se a estratégia de aprovação efetivada em primeiro turno⁷⁸. Ressalte-se que três Senadores do PMDB votaram contra a proposta, a exemplo de Roberto Requião (MDB-PR) e Kátia Abreu (MDB-TO), tendo esta última integrado a equipe de Dilma Rousseff, reafirmando-se com isso o pacto do PT com o agronegócio.

No que tange ao outro pilar da chamada ponte, consistente na reforma trabalhista, o Plenário da Câmara dos Deputados aprovou em 26 de abril de 2017 um substitutivo⁷⁹ do Deputado Rogério Marinho (PSDB-RN) para Projeto de Lei n. 6.787/16.

Referida alteração impactou fortemente na estrutura das relações entre patrões e empregados, historicamente disciplinadas pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Passaram a vigorar, pois, as seguintes mudanças:

- a) O acordo coletivo passou a prevalecer sobre a lei;
- b) O sindicato não mais precisará auxiliar o trabalhador na rescisão trabalhista;
- c) Extinção da contribuição sindical obrigatória;
- d) O acordo e a convenção prevalecerão sobre a lei em quinze pontos diferentes, a exemplo da jornada de trabalho, banco de horas anual, intervalo de alimentação, mínimo de meia hora, teletrabalho, regime de sobreaviso e trabalho intermitente;

⁷⁸ Congresso em Foco. Senado conclui votação da proposta que limita gastos públicos por 20 anos. 13 dez. 2016. Disponível em: <<https://congressoemfoco.uol.com.br/especial/noticias/senado-aprova-pec-do-teto-do-gasto-em-segundo-turno/>>.

⁷⁹ Substituto é o texto que altera substancialmente o conteúdo original da proposta. É apresentado pelo Relator.

- e) Negociação sobre o enquadramento do grau de insalubridade e a prorrogação de jornada em ambientes insalubres, sem licença prévia do Ministério do Trabalho.

A votação nominal da PL n. 6.787/16 da reforma trabalhista está listada no Anexo 2, sendo detalhada por partido e unidade da Federação. Novamente observa-se o alto percentual de votos do PMDB na aprovação dessa mudança na legislação trabalhista.

É possível, pois, que fatores exógenos tenham alavancado uma dissidência fatal nessa quadra da história política do país, no instante em que o PMDB problematiza a Constituição Federal e seu bloco de Direitos Sociais, aduzindo que esse seria o motivo impulsionador do rompimento da coalizão.

4.2. Agora é MDB: novo percurso e outras diretrizes?

Em 19 de dezembro de 2017⁸⁰, eis que o PMDB perde sua primeira letra, voltando a chamar-se MDB, o que está muito longe de um reencontro com o passado vivido na ditadura, por razões bastante decorrentes de reflexões já estabelecidas no decorrer dos capítulos anteriores.

Primeiramente, é possível identificar uma tendência muito abrangente no sentido de que agremiações partidárias mudem de nome, em muitos casos, retirando-se mesmo a letra P de seu nome. Mas isso não é o mais marcante no partido ora estudado. Trata-se apenas de uma reflexão útil, haja vista os movimentos de junho de 2013 terem apresentado marcante viés antissistêmico e, por isso mesmo, refratário aos partidos.

A mudança de nome vem na esteira das posturas adotadas e que conduziram ao *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff, protagonizadas por seu Vice, Michel Temer (MDB-SP) e pelo Presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha (MDB-RJ).

Demais disso, essa alteração representa uma guinada mais intensa e definitiva em direção à assimilação de pautas do mercado financeiro, conforme ficou claro na ponte para o futuro, já analisada em capítulo específico.

É importante ressaltar a conjuntura de uma convenção partidária em que o Senador Romero Jucá (PMDB-RR) conclama a mudança de nome como uma estratégia

⁸⁰ GARCIA, Gustavo e CARAM, Bernardo. G1. PMDB aprova mudança de nome e passa a ser chamado MDB. 19 dez. 2017. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/pmdb-aprova-mudanca-de-nome-e-passa-a-ser-chamado-mdb.ghtml>>.

para “ganhar as ruas”. A reunião visava a conter o desgaste da agremiação, severamente abatida por escândalos de corrupção.

Nessa fatídica reunião, Jucá assinalou que “o MDB seguirá no rumo da mudança que nos transformará novamente em um grande e novo movimento. Não é uma volta para o passado, mas um passo gigantesco para o futuro”. O Presidente Michel Temer, nesse encontro, anunciou a necessidade de uma reforma da previdência, que, ao lado do teto de gastos e da reforma trabalhista, deram a tônica de seu rápido mandato.

O grupo visava também a desvincular-se de qualquer identificação com traição ou golpe e com um método de corrupção que evidenciava a sistemática participação de integrantes do partido, dentre outros, como beneficiários de propinas em contratos públicos⁸¹.

Desse modo, afastar-se da designação explícita como partido, compõe uma nova realidade do pemedebismo, explicitamente agora em ambiente excessivamente fragmentado, povoado por agremiações que também se afastaram da nomenclatura partido⁸².

Nesse sentido, torna-se fundamental a análise desse macro ator político, em episódio marcante no período, por envolver o contexto em que se formava o agrupamento parlamentar que contribuiu diretamente para a derrocada de Dilma Rousseff, bem como evidenciava a vinculação da imagem do PT a escândalos de corrupção envolvendo, sobretudo, contratos com a Petrobrás.

Não obstante tenha sido proclamada uma nova era do partido, a convenção revelou também a nítida intenção de promover o reencontro simbólico com figuras emblemáticas do antigo MDB, que haviam desenvolvido um papel atuante contra a ditadura militar, como Ulysses Guimarães e Teotônio Vilela.

⁸¹ O *impeachment* de Dilma Rousseff foi muito rotulado, por amplos setores da sociedade como sendo fruto de uma conspiração, deflagrada incisivamente pelo PMDB. Ao lado dessa narrativa, o PMDB tinha sido bastante relacionado a práticas sistemáticas de corrupção, como beneficiário de propinas em contratos públicos na gestão do Partido dos Trabalhadores – PT. Nesse sentido, tem-se o livro do próprio Eduardo Cunha, preso por corrupção, em que ele aponta sinais que confirmam a tese de que houve um golpe parlamentar, capitaneado por Michel Temer, apontado como sendo um conspirador. V. <<https://veja.abril.com.br/blog/radar/livro-bomba-de-eduardo-cunha-fica-pronto-quem-deve-se-preocupar/>>.

⁸² Houve uma tendência crescente, entre os partidos, à mudança de nome, retirando-se a designação explícita partido e buscando-se estampar valores, a exemplo do Cidadania, Republicanos e Democratas.

Esse jogo retórico traduz visivelmente a tentativa de desenvolver uma narrativa que o desgarrasse definitivamente de seu passado recente, identificado com o clientelismo, bem como com os governos petistas, com quem manteve excepcional aliança, garantindo-se dois mandatos inteiros de Lula e um de Dilma, até o impeachment de 2016.

Especificamente quanto a fenômenos ligados à percepção da corrupção, começemos, pois, analisando um diálogo⁸³ entre Romero Jucá e Sérgio Machado, presidente da Transpetro, mantido em março de 2016 e divulgado em ampla cadeia nacional⁸⁴. Os principais tópicos da conversa foram os seguintes:

- Tanto Sérgio Machado quanto Romero Jucá eram investigados na chamada operação lava jato. Então, Jucá sugere uma mudança de governo, para “estancar a sangria”. Conforme seu entendimento, a mudança de governo serviria para conter o avanço das investigações.

- “O Janot está a fim de pegar vocês. E acha que eu sou o caminho. (...) Ele acha que eu sou o caixa de vocês.” Nesse trecho, Sérgio Machado temia que o inquirido a que estava submetido fosse deslocado para a Vara Federal de Curitiba, a pedido do Procurador-Geral da República Rodrigo Janot, a fim de produzir uma delação premiada. Com base nessa ameaça, passou a procurar líderes do PMDB.

- Jucá concordou e disse que o caso não poderia ficar nas mãos do então Juiz Federal Sérgio Moro⁸⁵.

- Na sequência, Jucá sugeriu que Sérgio Machado procurasse Renan Calheiros (PMDB-AL), que era presidente do Senado à época, e o ex-presidente José Sarney (PMDB-AP).

Enfim, no mês anterior à abertura do processo de *impeachment* na Câmara dos Deputados, que ocorreu em 17 de abril de 2016, o PMDB dava sinais de que buscava um estancamento do curso das investigações, a partir de um *pacto nacional* que seria comandado por Michel Temer (PMDB-SP). Ressalte-se que alguns Ministros que

⁸³VALENTE, Rubens. Folha de São Paulo. 23 maio 2016. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/05/1774018-em-dialogos-gravados-juca-fala-em-pacto-para-deter-avanco-da-lava-jato.shtml>>.

⁸⁴ V. nota anterior. Segundo a reportagem, a captação da conversa foi feita de modo ilícito, isto é, não foi autorizada pelo Poder Judiciário.

⁸⁵ O Juiz Federal Sérgio Moro tinha competência jurisdicional sobre os casos de corrupção da *operação lava jato*. Após o resultado das eleições de 2018, o referido magistrado passou a integrar a equipe do presidente eleito, Jair Bolsonaro, ocupando o cargo de Ministro da Justiça. Posteriormente, deixou o governo.

compunham o governo foram exonerados, para reassumirem seus mandatos e votarem a favor da abertura do procedimento, já que o rompimento já houvera sido decretado⁸⁶.

Assim, sob o influxo das investigações policiais, passando pelas articulações que fizeram o partido capitanear o afastamento de Dilma Rousseff, veio a mudança de nome, concretizando-se sua adesão definitiva às pautas neoliberais, conforme já explicitado quando analisada a postura evidenciada na chamada *ponte para o futuro*.

Outro sinal empírico nesse sentido deu-se pela escolha de um nome ligado à ortodoxia de mercado como candidato à Presidência nas eleições de 2018, o ex-presidente do Banco Central no governo Lula, Henrique Meirelles.

Explicitamente, o novo MDB voltaria à arena de luta que o classificara como *catch all*⁸⁷, haja vista que sua candidatura à Presidência obteria 1,2% (um vírgula dois por cento) dos votos válidos⁸⁸. No ambiente altamente fragmentado, o MDB reencontra seu desígnio e contribui para girar a roda do *pemedebismo*, pavimentando mais uma vez o caminho para a eleição de um presidente sem expressão partidária, considerado como sendo um *outsider*⁸⁹.

Em suma, a mudança na sigla para MDB, aprovada pelo TSE em 15 de maio de 2018, vem na esteira consequencial de uma série de mudanças verificadas desde o lançamento do programa *ponte para o futuro* em 29 de outubro de 2015.

⁸⁶ G1. Ministros e secretários deixam cargos para votar sobre impeachment. 14 abr. 2016. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/processo-de-impeachment-de-dilma/noticia/2016/04/ministros-e-secretarios-deixam-cargos-para-votar-sobre-impeachment.html>>.

⁸⁷ O MDB permaneceu mesmo no papel de partido que prefere a arena legislativa para formar coalizão com quem quer que esteja no poder. O fenômeno que interessa a essa pesquisa, investigado com ênfase mediante demonstração de estratégias, comportamentos e dados empíricos, é que o PMDB, ora MDB, rompeu com a coligação que construíra com o PT, que explicitamente albergava Michel Temer, como vice-presidente, bem como ministros em pastas decisivas, a exemplo de Edson Lobão (PMDB-MA) como ministro de minas e energia.

⁸⁸ Nicolau (2020), em análise quantitativa baseada em prestações de contas constantes da base de dados do TSE, assinalou que Henrique Meirelles teve a campanha mais cara em 2018, orçada em cinquenta e sete milhões de reais, mas obteve votação inferior à do Cabo Daciolo, que contou com a menor receita. V. O Brasil dobrou à direita: uma radiografia da eleição de Bolsonaro em 2018. 1 ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2020, pg. 26.

⁸⁹ O governo do PMDB, titularizado por José Sarney, na década de 1980, culminou com a eleição de Fernando Collor, pelo PRN; O governo do PMDB (logo em seguida, MDB), titularizado por Michel Temer, a partir do *impeachment* em 2016, desaguou na eleição de Jair Bolsonaro, pelo PSL. Ambos os partidos, PRN e PSL, são considerados partidos não programáticos, chamados de *nanicos*. V. Abranches, op. cit., pg. 93, que não considerava Collor um outsider, devido à sua tradição familiar na política; v. também Ames, pg. 14, que classifica o PRN – Partido da Reconstrução Nacional como um “*instrumento para as ambições de Fernando Collor de Mello, presidente entre 1990 e 1992, quando de seu impeachment*”.

Esse arco temporal exhibe em seu percurso mais um processo de *impeachment*, cujo deslinde consequencial encontra-se pavimentado do seguinte modo: *i*) ruptura da coalizão PT-PMDB, sinalizando que, pela primeira vez desde a redemocratização, o PMDB não mais se posicionava como garantidor da governabilidade; *ii*) o rompimento se dava atrelado a questões programáticas mais profundas, simbolizadas pela subsequente implementação de mudanças viscerais verificadas no Governo Michel Temer.

As alterações programáticas atenderiam a uma pressão por austeridade fiscal, no que ficou expressa no *teto de gastos*. Em paralelo, as relações entre patrões e empregados foram fortemente abaladas, na medida em que uma reforma trabalhista também esteve no cerne das transformações impulsionadas após a referida ruptura.

4.3. Eleições de 2018, pemedebismo e ascensão do autoritarismo: era previsível?

A operação lava jato completara um ciclo de cinco anos em 2019, com um patamar de 155 (cento e cinquenta e cinco) condenados⁹⁰. Silva (2019), a propósito, identificou o impacto do ciclo de investigações que chacoalharam o mundo político, especificamente quanto a um importante ator político, sucessivamente referenciado nessa pesquisa, Michel Temer (PMDB-SP), que chegou à Presidência da República, após a implosão factual e momentânea da coalizão com o PT e que passou a ser acossado por ações penais que não prosperaram a ponto de afastar-lhe da chefia do Poder Executivo.

Sua pesquisa evidenciou que Michel Temer teve proteção suficiente pela Câmara dos Deputados, que não deferiu, em dois momentos, a Solicitação de Instauração de Processo (SIP) decorrente de denúncias por organização criminosa e corrupção passiva. Um primeiro bloco de conclusões advém desses indeferimentos, à luz da temática central evidenciada nessa pesquisa:

- 1) O afastamento do PMDB da base de apoio ao PT culminou com a abertura do impeachment da Presidente Dilma Rousseff, sem que houvesse, em consequência, qualquer ação penal com base nos fatos imputados, que ficaram amplamente conhecidos como “pedaladas fiscais”, haja vista constituírem-se como condutas que manipulavam o orçamento público, em

⁹⁰ Empresa Brasileira de Comunicação. 16 mar. 2019. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/justica/noticia/2019-03/veja-lista-de-condenados-em-primeira-instancia-da-lava-jato>>

especial, o uso de bancos públicos para o pagamento do bolsa família e do seguro safra. Em conclusão, sequer seus direitos políticos foram cassados, conforme dispunha a lei de regência – Lei n. 1.079/50, como consequência do reconhecimento da prática de crime de responsabilidade, tanto que ela, na eleição de 2018, candidatou-se ao Senado pelo Estado de Minas Gerais, amargando fragorosa derrota nas urnas.

2) O PMDB, chegando ao poder pelas mãos de Eduardo Cunha (PMDB-RJ) e Michel Temer (PMDB-SP), o primeiro na condição de Presidente da Câmara dos Deputados, enquanto o segundo era o Vice-Presidente da República, tratou de blindar esse último das acusações baseadas em investigações criminais, junto com os demais partidos que passaram a integrar a base aliada de Temer. O sistema partidário na arena parlamentar, marcadamente fragmentado, tratou agora de proteger a si próprio, em torno da figura de Michel Temer. Tem-se aqui mais um sintoma do movimento de travas e formação de consensos, que revelou mais uma vez o PMDB como seu principal ator político.

Aqui, faz-se necessária a exposição detalhada do gabinete formado pelo Presidente Michel Temer, a fim de que fique demonstrado o grau de coalizão, no sentido de revelar a sustentabilidade de seu governo.

Tabela 7 - Composição partidária do gabinete e coalizões no governo de Michel Temer, espectro ideológico e tamanho da bancada na Câmara dos Deputados (continua)

Gabinete	Período	Composição			
		Partidos	Espectro ideológico	Ministérios	Deputados
Michel Temer-I	05/2016	PMDB	Centro	06	67
		PSDB	Centro	03	51
		PP	Direita	02	47
		PSD	Direita	01	46
		PSB	Esquerda	01	31

Tabela 7 – Composição partidária do gabinete e coalizões no governo de Michel Temer, espectro ideológico e tamanho da bancada na Câmara dos Deputados

Gabinete	Período	Composição			
		Partidos	Espectro ideológico	Ministérios	Deputados
Michel Temer-I	05/2016	DEM	Direita	01	29
		PRB	Direita	02	22
		PTB	Direita	01	19
		PPS	Esquerda	01	09
		PV	Esquerda	01	07
		Total			19

Fonte: elaboração do autor conforme dados da Câmara dos Deputados, 2020.

A tabela acima revela que o PMDB manteve uma bancada significativa na Câmara dos Deputados e, ao garantir o *impeachment*, como não poderia ser diferente, obteve o maior número de ministérios. O PSDB acompanhou o novo governo e participou com três ministérios.

Ademais, a bancada foi providencial no sentido de evitar, naquele momento, a autorização de abertura de processos penais contra Michel Temer. Então, o esforço de bancada efetuou uma blindagem, garantindo-se, assim, que a coalizão brasileira constitui-se como decisivo fator a fim de evitar a abertura de processos, independentemente da repercussão sobre a gravidade dos fatos apurados.

Pereira e Bertholini (2017) assinalaram o alto grau de heterogeneidade da coalizão mantida pelos governos do PT. No entanto, esse problema, que incrementaria o ICG do governo, não foi verificado no período Temer, haja vista que, por questões óbvias, o PT inteiro desembarcara dos postos estratégicos.

Ressalte-se que o estudo dos autores define o ICG como composto por *emendas individuais, ministérios e orçamento ministerial alocado a partidos*. No governo sob análise, está-se considerando apenas os ministérios e, por ilação lógica, a

fatia do orçamento à disposição dos partidos a quem foram distribuídos, haja vista a proeminência de cada pasta. Os 23 (vinte e três) ministérios ficaram distribuídos assim:

Quadro 3 - Distribuição de Ministérios no Governo Michel Temer

Casa Civil	Eliseu Padilha – PMDB
Planejamento	Romero Jucá – PMDB
Justiça	Alexandre de Moraes – PSDB
Defesa	Raul Jungmann – PPS
Relações Exteriores	José Serra – PSDB
Fazenda/Previdência	Henrique Meirelles – PSD
Transportes/Portos/Aviação Civil	Maurício Quintella – PR
Agricultura	Blairo Maggi – PP
Educação/Cultura	Mendonça Filho – DEM
Trabalho	Ronaldo Nogueira – PTB
Saúde	Ricardo Barros – PP
Desenvolvimento, Indústria e Comércio	Marcos Pereira – PRB
Minas e Energia	Fernando Coelho Filho – PSB
Ciência, Tecnologia e Inovação/Comunicações	Gilberto Kassab – PSD
Meio Ambiente	Sarney Filho – PV
Esporte	Leonardo Picciani – PMDB
Turismo	Eduardo Alves – PMDB
Integração Nacional	Helder Barbalho – PMDB
Desenvolvimento Agrário/Des. Social	Osmar Terra – PMDB
Cidades	Bruno Araújo – PSDB
Gabinete de Segurança Institucional	Sérgio Etchegoyen
Secretaria de Governo	Geddel Vieira Lima – PMDB
Fiscalização, Transparência e Controle	Fabiano Augusto Martins Silveira

Fonte: elaboração do autor com base nos dados colhidos em <https://infograficos.estadao.com.br/politica/o-ministerio-de-temer>, 2020.

A distribuição de ministérios, flagrantemente, não revela dissonâncias ideológicas, até mesmo diante das características do próprio PMDB. Ressalte-se que

esse mesmo bloco partidário, que garantira governabilidade a Dilma Rousseff, conseguiu sua deposição, acatando uma infração político-administrativa de cunho fiscal, ao passo que, ao formar o núcleo de apoio a Temer, impediu seu processamento decorrente de evidências quanto à prática de crimes propriamente ditos.

Analisa-se, pois, o cenário jurídico-político que sustentou o mandato de Michel Temer, denunciado em 27 de junho de 2017 pela prática de corrupção passiva, crime tipificado no artigo 317 do Código Penal.

Segundo a Denúncia, oferecida pelo Procurador-Geral da República, Michel Temer, valendo-se da condição de Chefe do Poder Executivo, teria aceitado a quantia de quinhentos mil reais do grupo J&F Investimentos S.A., presidida por Joesley Mendonça Batista. No mesmo contexto, Temer também teria aceitado trinta e oito milhões de reais do mesmo grupo financeiro.

No dia seguinte, o Supremo Tribunal Federal encaminhou a Denúncia para a Câmara dos Deputados, em atenção aos preceitos da Constituição Federal, artigos 51, inciso I, e 86⁹¹.

Dando-se curso ao procedimento, no âmbito da Comissão de Constituição e Justiça o parecer do relator da Solicitação de Instauração de Processo (SIP) foi favorável à admissibilidade da Denúncia. No entanto, o parecer não foi aprovado, no dia 13 de julho de 2017, por 40 (quarenta) a 25 (vinte e cinco) votos. Em consequência, o parecer vencedor, que se posicionava pela inadmissibilidade da acusação, foi encaminhado à Mesa Diretora da Câmara dos Deputados que, em Sessão Deliberativa Extraordinária, realizada em 02 de agosto de 2017, foi colocado sob discussão, com a presença de 412 (quatrocentos e doze) deputados.

Superada essa rápida explanação sobre o caminho procedimental da votação, Silva (2019, op. cit., p. 59) oferece os posicionamentos partidários que culminaram com o bloqueio da instauração do processo em desfavor de Michel Temer. Nesse sentido:

Quanto às orientações de bancada, os líderes do DEM, PEN, PMDB, PP, PR, PRB, PROS, PSC, PSD, PSL, PTB, PTdoB, PODE e SD orientaram o voto “Sim” pela aprovação do Parecer da CCJC, ou seja, pelo indeferimento da SIP nº 1/2017. Já os líderes do PCdoB, PDT, PHS, PMB, PPS, PSDB, PSOL, PT e REDE orientaram o voto “Não” à aprovação do Parecer da CCJC, ou seja, pelo deferimento da SIP nº

⁹¹ Art. 51. Compete privativamente à Câmara dos Deputados: I – autorizar, por dois terços de seus membros, a instauração de processo contra o Presidente e o Vice-Presidente da República e os Ministros de Estado. Art. 86. Admitida a acusação contra o Presidente da República, por dois terços da Câmara dos Deputados, será ele submetido a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal, nas infrações penais comuns, ou perante o Senado Federal, nos crimes de responsabilidade.

1/2017. Os deputados Wladimir Costa (SD-PA), Ivan Valente (PSOL-SP), Mauro Pereira (PMB-RS) e Alessandro Molon (REDE-RJ) encaminharam a votação (Silva, 2019, p. 59).

Quanto a esses comportamentos partidários, exteriorizados pelas respectivas lideranças, cumpre salientar a posição do PSDB, que não obstante houvesse votado pela deposição de Dilma Rousseff, contribuindo inclusive com a formação do gabinete de Temer⁹², posicionou-se pela abertura de processo contra Michel Temer.

Presentes, pois, 493 (quatrocentos e noventa e três) deputados, o gráfico abaixo retrata o movimento partidário em defesa de um expoente incisivo do MDB na Terceira República, então na Presidência, Michel Temer. O voto “sim” significa a não admissibilidade de abertura do processo, enquanto o voto “não”, a aceitação do processo contra Temer.

Tabela 8 - Votação por partidos sobre arquivamento de processo contra Michel Temer (continua)

Partidos	Voto Sim	Voto Não	Abstenção
PV	3	4	
PTN/PODE	9	5	
PTdoB/Av	1	2	
PTB	15	2	
PSL	3		
PSD	22	14	
PSC	5	4	
PROS	2	2	
PRB	15	6	
PR	28	9	
PP	37	7	
PMDB	53	6	1
PEN	3		
DEM	23	6	2

⁹² Exame. Ministros do PSDB dizem a Temer que partido permanece na base. 05 jun. 2017. Disponível em: <<https://exame.com/brasil/ministros-do-psdb-dizem-a-temer-que-partido-permanece-na-base/>>

(conclusão)

Partidos	Voto Sim	Voto Não	Abstenção
PT		58	
PSOL		6	
PSDB	22	21	
PSB	11	22	
PPS	1	9	
PMB		1	
PHS	1	6	
PDT	1	17	
PCdoB		10	

Fonte: Diário da Câmara dos Deputados n. 130, de 03/08/2017

*O PTdoB passou a se chamar Avante

** O PTN passou a se chamar Podemos

O fato é que o movimento de blindagem do sistema político, identificado por Nobre (2013) como pemedebismo, continuaria espraiando seus tentáculos sobre o formato de coalizão assumido em nosso presidencialismo.

Percebe-se também naquela coalizão, a presença de partidos que exibem uma forte presença na arena parlamentar, a exemplo do DEM, do PP e do PSD. Nesse sentido, os dois primeiros venceram eleições para Presidência da Câmara, tendo o DEM impulsionado Rodrigo Maia (DEM-RJ) na chefia daquela casa por três períodos, tendo o primeiro sido iniciado com a cassação de Eduardo Cunha (MDB-RJ).

A propósito, Arthur Lira (PP-AL) é o atual Presidente da Câmara, representando uma vitória de Jair Bolsonaro (sem partido), no sentido de que estaria ele livre, com isso, de movimentos que ameaçassem seu mandato, mediante a abertura de algum dos pedidos de *impeachment* que, desde a gestão de Rodrigo Maia (DEM-RJ), avolumavam-se no parlamento.

A massa de pequenos partidos, de caráter não programático, continua sendo cara na formação de consensos pela governabilidade, formatando o escudo dessa

blindagem, denominada de centrão. Sob esse influxo, construiu-se recentemente um bloco de partidos, visando à participação em comissões de orçamento⁹³.

Todo esse aparato foi reativado, como tática do *presidencialismo de coalizão*, mesmo em se tratando de um governo eleito que se autoproclamava como sendo um *outsider*, isto é, alguém antissistema, contrário a esse jogo de aproximação entre os partidos, que demanda distribuição de cargos e recursos com os parlamentares, mediante comprometimento do orçamento (emendas parlamentares).

O MDB figura como a quinta bancada na Câmara dos Deputados, com 34 (trinta e quatro) Deputados em 2021⁹⁴, tendo inclusive seu presidente, Baleia Rossi (MDB-SP), disputado a Presidência da Câmara dos Deputados.

Embora, primeiramente, tenha sido sondado pelo governo, Baleia Rossi (MDB-SP) figurou na sucessão de Rodrigo Maia (DEM-RJ)⁹⁵ em contraposição ao candidato do Palácio do Planalto, Arthur Lira (PP-AL), que se sagrou vencedor.

O fato é que, em face à pandemia⁹⁶ e às investidas de Bolsonaro contra as instituições democráticas⁹⁷, os partidos se movimentaram para formar um bloco de oposição ao Governo, com participação inclusive de partidos de esquerda.

Complementando-se esse cenário, o MDB representa também a possibilidade de aproximação com a elite financeira paulistana, haja vista o presidente da FIESP, Paulo Skaff (MDB-SP), despontar como virtual candidato ao governo de São Paulo. Demais disso, Skaff foi nomeado pelo Presidente para integrar o Conselho da República⁹⁸.

⁹³ URIBE, Gustavo e CHAIB, Julia. Folha de São Paulo. 15 ago. 2020. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/08/com-aprovacao-em-alta-e-receio-de-derrotas-bolsonaro-tenta-atrair-mdb-para-base-aliada.shtml>>.

⁹⁴ Câmara dos Deputados. Disponível em <<https://www.camara.leg.br/Internet/Deputado/bancada.asp>>.

⁹⁵ Câmara dos Deputados. Baleia Rossi oficializa candidatura à presidência da Câmara dos Deputados. 06 jan. 2021. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/720065-baleia-rossi-oficializa-candidatura-a-presidencia-da-camara-dos-deputados>>.

⁹⁶ Uma pandemia de um novo vírus proliferou uma doença chamada *covid19* por diversas nações do mundo, com alta taxa de contágio e de mortalidade. Houve falta de respiradores e de oxigênio, além de superlotação da rede hospitalar. Em face a essa crise de saúde pública, o Presidente Jair Bolsonaro tem agido contrariamente aos métodos de distanciamento social e condenado publicamente as pesquisas que culminaram na descoberta de vacinas.

⁹⁷ O Presidente Jair Bolsonaro tem convocado manifestações contra as instituições democráticas, pedindo a volta do AI-5 e o fechamento do Congresso Nacional e do Supremo Tribunal Federal.

⁹⁸ Congresso em Foco. Bolsonaro nomeia Skaf e Heleno para o Conselho da República. 19 fev. 2021. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/governo/bolsonaro-nomeia-skaf-e-heleno-para-o-conselho-da-republica/?aff_source=56d95533a8284936a374e3a6da3d7996>

O desenho institucional do referido órgão encontra-se nos artigos 89 e 90 da Constituição Federal, competindo-lhe, dentre outras atribuições, o pronunciamento acerca da possibilidade de intervenção federal, de estado de defesa e de estado de sítio. Nesse ponto, há três possibilidades de restrição de liberdades democráticas previstas no texto constitucional.

Em sendo o Presidente Jair Bolsonaro um partidário do AI-5 e de outros aparatos atentatórios contra a democracia, seu governo acena com um liame providencial, trazendo a representatividade da elite empresarial paulistana para aconselhá-lo em procedimentos previstos no próprio texto constitucional e que podem restringir o funcionamento das instituições.

Há, desse modo, traços de revitalização do sistema clássico de coalizão, notadamente diante da aproximação do Chefe do Executivo com a arena parlamentar e seus principais atores.

À luz de toda essa trajetória que redundou em uma retomada do MDB, sob nova sigla e sob novos pactos, as eleições municipais de 2020 tiveram por resultado o que se vê no próximo quadro, levando-se em consideração os 23 (vinte e três) partidos que não foram afetados pela cláusula de desempenho.

Sobre esse instituto do Direito Eleitoral, trata-se da fixação de um nível mínimo para que um partido tenha acesso a recursos. Melo, Pessoa Jr. e Soares (2021, p. 240) definiram o seu impacto no sistema partidário e eleitoral, a partir de 2017, quando foi promulgada a Emenda n. 97, no momento em que frisaram que “foi estabelecida de maneira gradual, tendo início nas eleições de 2018 e alcançando seu ápice no pleito de 2030. O parâmetro para avaliar a performance eleitoral do partido seria a votação na Câmara dos Deputados. As agremiações teriam 2 alternativas para alcançar o desempenho mínimo: a) percentual de votos válidos; ou b) quantidade de representantes eleitos em, no mínimo, 1/3 das unidades federativas”.

Tabela 9 - Distribuição de votos por partidos políticos nas eleições de 2020 (continua)

Partidos	2020		
	Nominal	Legenda	Total
PMDB/MDB	7.940.327	523.220	8.463.547
PSD	7.336.399	457.592	7.793.991
PP	6.904.017	424.640	7.328.657
DEM	6.157.952	411.292	6.569.244
PSDB	5.859.189	645.488	6.504.677
PT	4.986.203	553.830	5.540.033
PRB/REPUBLICANOS	5.110.472	278.394	5.388.866
PR/PL	4.982.486	255.129	5.237.615
PDT	4.965.706	375.920	5.341.626
PSB	4.606.959	270.763	4.877.722
PTB	3.635.288	171.931	3.807.219
PTN/PODEMOS	3.361.250	146.006	3.507.256
PPS/CIDADANIA	3.003.828	136.693	3.140.521
PSC	2.985.605	117.538	3.103.143
PSL	2.813.810	162.513	2.976.323
SOLIDARIEDADE	2.580.209	103.246	2.683.455
PTdoB/Avante	2.243.302	84.956	2.328.258
PEN/PATRIOTA	2.181.147	115.273	2.296.420
PV	1.793.705	51.607	1.845.312
PROS	1.761.443	63.225	1.824.668
PCdoB	1.578.176	66.976	1.645.152

Tabela 9 - Distribuição de votos por partidos políticos nas eleições de 2020

(conclusão)

Partidos	2020		
	Nominal	Legenda	Total
PSOL	1.494.370	186.458	1.680.828
NOVO	597.297	99.026	696.323

Fonte: Elaboração do autor a partir de dados de MELO; PESSOA JÚNIOR; SOARES, 2021.

Vê-se, pois, o MDB mantendo sua capilaridade no âmbito subnacional (Municípios), revigorado e não atingido pela cláusula de desempenho e, assim, com acesso aos fundos financeiros destinados à manutenção da atividade partidária e eleitoral. Não obstante a ascensão de outras siglas, com possibilidade de penetração em vários redutos emedebistas, o MDB continuando mostrando sua pujança em suas arenas preferenciais, sendo uma delas a que lança seu poder de domínio sobre realidades mais próximas aos municípios e ao controle quanto ao surgimento de lideranças locais.

Especificamente quanto a essa retomada do MDB, ela traz à tona a necessidade de observação das arenas múltiplas onde são travadas as relações políticas (TSEBELIS, 1998). Nesse ponto, ressalta-se a sua forte clivagem subnacional, ainda presente. Tradicionalmente, o partido tem atuado fortemente para consolidar influência em municípios e estados, a despeito de não apresentar candidaturas que lhe permitissem, eleitoralmente, disputar um mandato majoritário com fortes possibilidades de vitória. Nesse trabalho já foram evidenciados os casos emblemáticos de Ulysses Guimarães em 1989 e de Henrique Meirelles em 2018.

Vê-se, pois, que o sistema presidencialista em vigor no Brasil não arrefece seu método de construção, consistente na busca por apoio de partidos para erigir uma maioria no Congresso Nacional, a fim de garantir ao Presidente da República a aprovação de seus projetos e dar-lhe sustentação política⁹⁹.

⁹⁹ Vimos em capítulo específico que o Brasil se vê em frequente ebulição, causada por sucessivas propostas de abertura de *impeachment*, que se avolumaram sobretudo após a falta de uma ação articulada contra a *covid19*. Logo, a batalha por uma maioria congressional também se constitui como um escudo de proteção contra a deposição do presidente.

Feito esse rápido recorte, abrem-se, nesse capítulo final, indagações imbricadas no estudo dessa dinâmica partidária, decorrentes do panorama instaurado a partir do rompimento da coligação PT-(P)MDB que culminou com o *impeachment* de Dilma Rousseff.

Dentre os fatores já analisados, como o marcante alinhamento do partido com as pautas de *mercado*, o fato é que houve uma fratura no sistema de coalizão, já que o núcleo de sustentação foi rompido.

Exposto esse cenário posterior ao *impeachment* de 2016, que culminou com a eleição de um governo de viés autoritário e militar em 2018, retoma-se a reflexão capital deste capítulo: era previsível?

Przeworski (2019) em seus estudos comparativos, onde analisa o declínio de certas situações políticas que aparentavam normalidade, a exemplo da Constituição de Weimar (1919) e do Chile antes das eleições de Allende, assinala que não haveria grau de previsibilidade possível, ao tempo em que ratifica a existência de fatores exógenos que desestabilizam regimes.

Quando redigiu o seu prefácio à edição brasileira, Przeworski (2019) propôs uma genuína reavaliação das estruturas centrais de análise sobre a tão decantada solidez institucional brasileira.

Segundo o autor, ao revisar seu trabalho e apresentar seu novel entendimento sobre os dilemas brasileiros pós-2016, “o Brasil não aparece neste livro como um país onde a democracia possa estar em crise. Isso acontece porque, quando redigi sua versão original, eu acreditava firmemente na solidez das instituições políticas brasileiras” (PRZEWORSKI, 2020, pg. 11).

Para demonstrar sua teoria, o autor especifica os seguintes fenômenos:

a) “A rejeição de Aécio Neves aos resultados da eleição de 2014 constituiu uma grande violação das normas democráticas”. Os modelos de democracia costumam pontuar como característica de um nível aceitável quando, mediante eleições livres e justas, o opositor derrotado aceita o resultado das urnas. Não foi o caso brasileiro. O resultado das eleições passou a ser fortemente atacado pelo candidato do PSDB, derrotado nas urnas, gerando instabilidade e dúvidas sobre a própria higidez das urnas eletrônicas. Ressalte-se, por oportuno, que nos Estados Unidos, o sistema eleitoral tem sido fortemente atacado por Donald Trump, que tem manifestado forte repulsa ao

mecanismo de votação caso seu nome não seja sufragado na reeleição de 2020¹⁰⁰. Assim como Aécio Neves pediu recontagem e, com isso, impulsionou uma forte onda de ataques contra a segurança das urnas eletrônicas, Trump desencadeia, em 2020, uma onda de ataques e notícias que divulgam que a votação pelos Correios seria uma fraude¹⁰¹.

b) “O impeachment da presidente Dilma Rousseff em agosto de 2016 foi uma demonstração de que os políticos colocam seus pequenos interesses acima da integridade das instituições”. Sob o comando do Presidente da Câmara, Eduardo Cunha, do MDB, desencadeou-se uma articulação entre os demais partidos para a derrocada de Dilma Rousseff do poder, fato exaustivamente evidenciado nesta pesquisa, em capítulos anteriores. Observe-se que Przeworski caracterizou expressamente esse procedimento como uma trama decorrente da “pequena política”, a exemplo de interesses clientelistas/fisiologistas que forjaram uma causa que não se enquadrava nas causas descritas como autorizadas do processo de impeachment¹⁰².

c) “Por fim, a remoção, juridicamente arquitetada, de Lula como candidato na eleição de 2018 impediu vasto segmento do povo brasileiro de exercer seus direitos democráticos”. Nesse ponto, o autor deixa claro que houve supressão de valores democráticos a partir do momento em que se manteve um dos oponentes fora da disputa, mediante uma teia de processos penais que revelaram a suspeição de parcialidade dos envolvidos, em especial do ex-Juiz Federal Sérgio Moro¹⁰³. Nesse ponto específico, no julgamento do Habeas Corpus n. 164.493 realizado em 23/03/2021, a Segunda Turma do Supremo Tribunal Federal (STF), por dois votos a três, reconheceu a suspeição do referido ex-magistrado¹⁰⁴, o que tem como consequência a anulação de todos os processos penais contra o ex-presidente Lula.

¹⁰⁰ DIAS, Marina. Folha de São Paulo. 31 out. 2020. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2020/10/reeleicao-de-trump-e-maior-teste-de-estresse-da-democracia-dos-eua-desde-guerra-civil.shtml>>

¹⁰¹ A vitória do Democrata Joe Biden aconteceu sob forte contestação do Presidente Donald Trump, inclusive com a invasão da sede do Poder Legislativo norte-americano.

¹⁰² Em recente livro, Eduardo Cunha (MDB-RJ), atualmente em prisão domiciliar, revela detalhes da trama parlamentar que teria impulsionado o *impeachment* da presidenta Dilma Rouseff.

¹⁰³ O Juiz Federal Sérgio Moro deixou a magistratura para ser Ministro da Justiça do Governo de Jair Bolsonaro tão logo confirmado o resultado das eleições em 2018, mirando na próxima nomeação para Ministro do Supremo Tribunal Federal, na vaga que seria deixada por Celso de Mello, por aposentadoria.

¹⁰⁴ Conjur. *Com Mudança de voto de Cármen, 2ª Turma do STF decide pela suspeição de Moro*. 23 mar. 2021. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2021-mar-23/mudanca-voto-carmen-turma-stf-declara-moro-suspeito>>.

Enfim, houve uma gama de fatores que conduziu à ascensão do governo Bolsonaro, desde a implosão da coalizão pelo MDB de Eduardo Cunha e Michel Temer, mediante uma articulação que resultou no estabelecimento de votações por um *impeachment*, com pontos polêmicos em relação à tipologia de crimes de responsabilidade e que também resultou no afastamento do principal líder do Partido dos Trabalhadores – PT da disputa eleitoral de 2018.

Em Nobre (2020), vê-se a retomada da questão, no momento em que o autor analisa os aspectos do perfil autoritário de Bolsonaro, ameaçando a todo tempo as instituições que guarnecem a democracia.

Nas análises de Nobre sobre a guinada autoritária nas eleições de 2018, ele não descarta de dois pontos viscerais, quais sejam:

a) A influência das jornadas de junho de 2013. Esse foi um momento de forte pulsão e clamor que veio das ruas, dando sinais de esgotamento de um modelo que chegara ao fim, representado por Dilma Rousseff. Era uma manifestação massivamente contrária aos partidos políticos e ao “sistema”, aqui definido como todo o arcabouço de poder político institucional, notadamente os três poderes e seus órgãos. Essas manifestações foram flagrantemente galvanizadas por movimento de extrema-direita e impulsionaram a maior onda *anti-establishment* já vista na democracia brasileira.

b) O fato de Jair Bolsonaro ter se posicionado claramente como candidato antissistema.

Note-se como as táticas “a” e “b” logo acima citadas entrelaçam-se e ensejam a guinada autoritária, concretizando um ataque visceral e permanente às instituições democráticas, usada inclusive como tática permanente de governo.

Nos dizeres do autor,

a lógica antissistema se tornou tão hegemônica que obrigou até mesmo quem faz parte do ‘sistema’ a fazer de tudo para parecer que não faz. Para tentar escapar à identificação com o ‘sistema’, quem faz parte das instituições começa a operar de maneira não institucional. Passa a agir como indivíduo e não como integrante de uma instituição (Nobre, 2020, p. 24).

Enfim, Nobre (2020) assinala a confluência de fatores que, combinados, permitiram a chegada de Jair Bolsonaro à chefia do Poder Executivo, quais sejam, “as figuras do lavajatismo, do antipetismo, do antissistema, do conservadorismo de costumes, da reivindicação absoluta de ‘lei & ordem’, das forças de segurança pública e privada, do autoritarismo sem disfarces” (NOBRE, 2020, p. 25).

Não é pretensão desta pesquisa analisar cada um dos complexos fatores que possibilitaram a eleição de Jair Bolsonaro em 2018, mas, sim, à luz de todo o cenário investigado, evidenciar os acontecimentos subsequentes, tendo-se em vista a marcante fragmentação partidária e os movimentos observados nas diversas arenas de luta política, em especial, na formação da coalizão, com ênfase na atuação decisiva do MDB.

O fato é que a ascensão de um líder com perfil autoritário foi instaurada a partir da série de acontecimentos deflagrados pelos atores políticos que, segundo uma breve tradição na Terceira República, conferiam solidez à democracia brasileira, em período de consagrada eficácia de nosso presidencialismo de coalizão.

A previsibilidade ou não desse novo quadro de afronta às instituições, protagonizado em sucessivas investidas do Presidente¹⁰⁵, pode ser extraída de fatores exógenos à coalizão.

¹⁰⁵ São comuns as manifestações do Presidente Jair Bolsonaro contrárias ao Supremo Tribunal Federal e favoráveis à instauração de um novo AI-5, isto é, à restrição de garantias individuais que davam suporte à ditadura militar. Impende frisar que essas manifestações amainaram um pouco, tendo o Palácio do Planalto sinalizado aproximações com os partidos do centrão, fechando acordo inclusive sobre o nome que ocuparia a vaga de Ministro do Supremo Tribunal Federal quando da aposentadoria do decano, Ministro Celso de Mello.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Assembleia Constituinte, eleita em 1986 com o fito de elaborar o texto de uma nova Constituição Federal, constituiu-se num ambiente de surgimento do modelo de sistema de relação Executivo-Legislativo, no qual se formatou um bloco de parlamentares de vários partidos que ficou conhecido como “centrão”, que passou a atuar como um foco de controle contra avanços que desagradassem os militares e os demais apoiadores do regime de exceção instaurado a partir de 1964.

A estratégia utilizada para gestão desse bloco perpassou esse período, conforme analisado nesta pesquisa, a qual vem expressa pelo termo pemedebismo (Nobre, 2013).

Sob o influxo da transição para o regime democrático, esta pesquisa demonstrou que o PMDB assumiu o protagonismo da representatividade, notadamente em decorrência do desempenho exitoso nas eleições de 1982 e 1986, bem como da sua identificação como um partido que se contrapunha oficialmente ao partido dos militares, a ARENA. Logo, naquela quadra histórica, o PMDB encarnava os anseios pela redemocratização do país.

Assim, o PMDB passou a reunir políticos de várias tendências e assumiu um controle regional (entidades subnacionais) e no Parlamento, que acabou atraindo o Executivo a formar consigo a coalizão para garantia da governabilidade, que se traduz em aprovação da agenda de governo.

Uma variável intercorrente nesse período transicional e de consolidação do PMDB como força partidária pujante pode ser identificada como sendo a enorme fragmentação partidária, no momento em que o sistema permitiu a criação de um número crescente de partidos e, por conseguinte, um expressivo NEP – Número Efetivo de Partidos, isto é, uma elevada quantidade de partidos que têm expressão no parlamento, em condições de influenciar na consolidação de uma agenda.

Essa elevação do número de partidos exigiu maiores esforços por parte do Executivo para efetivar uma coalizão, gerando-se mais custos para a governabilidade, conforme ficou explicitado, especialmente quando se analisou o período governado por Dilma Rousseff.

Todo esse conjunto de variáveis fomentou a percepção de Nobre (2015), que verificou uma articulação que subjaz à coalizão, denominada de pemedebismo, e que

representa muito mais do que o protagonismo de uma sigla, mas, sim, a coordenação de uma massa de partidos que, independentemente do viés ideológico, passa a controlar o próprio destino do Chefe do Executivo, bem como de sua agenda programática.

A identificação desse fenômeno atingiu seu auge, esgotando-se no segundo mandato de Dilma Rousseff, o que ocasionou o rompimento da coalizão, capitaneada pelo PMDB e decisivamente impulsionada pelo Vice-Presidente Michel Temer (PMDB-SP) e pelo Presidente da Câmara dos Deputados Eduardo Cunha (PMDB-RJ).

As consequências dessa forma de gerir a coalizão relacionaram-se fortemente com uma propositura que simbolizou uma ruptura de agenda, na medida em que, no período subsequente, o governo Michel Temer conseguiu emplacar dois projetos que não faziam parte da ação programática pactuada pela coalizão PT-PMDB.

Referidos projetos apresentaram-se como reflexo do que o PMDB veiculara como sendo a ponte para o futuro, um programa de alinhamento com atores que promovem outras variáveis de “interação econômica” (PERES, 2008), como expressão de relações entre Estado e mercado. Sob esse influxo, houve captura da massa fragmentada administrada na forma de pemedebismo, provocando uma implosão da coalizão, que se revelava estável, apesar dos altos custos de governabilidade verificados no período Dilma Rousseff, notadamente expressos pela alta fragmentação.

Assim, tornou-se evidenciado que fatores associados à elevada heterogeneidade da coalizão (custos), bem como fatores exógenos à movimentação do sistema partidário e parlamentar (pressões do mercado e denúncias de corrupção, por exemplo), contribuíram incisivamente para a ruptura que culminou com o impeachment de 2016, processo pelo qual o PMDB teve impulso marcante.

REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, Sérgio. **O tempo dos governantes incidentais**. 1 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2020.
- ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro**. 1 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.
- AMES, Barry. **Os entraves da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.
- AMORIM NETO, Octávio. **Presidencialismo e governabilidade nas Américas**. 1 ed. Rio de Janeiro: Editora FGV; Konrad Adenauer Stiftung, 2006.
- BERTHOLINI, Frederico e PEREIRA, Carlos. **Pagando o preço de governar: custos de gerência de coalizão no presidencialismo brasileiro**. Revista de Administração Pública: p. 528/550, 2017. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612154969>.
- CARDOSO, Fernando Henrique. **A arte da política: a história que vivi**. 5 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011. 1 ed 2 reimpr. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2012.
- DAHL, Robert A. **Poliarquia: Participação e Oposição**. 1 ed. 2. reimpr. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2012.
- FERREIRA, Denise Paiva. **PFL x PMDB: marchas e contramarchas (1982-2000)**. Goiânia: Alternativa, 2002.
- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Bases Institucionais do Presidencialismo de Coalizão**. LUA NOVA, n. 44, p. 81 – 98, 1998.
- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. 2 ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.
- KINZO, Maria D`Alva G. **Oposição e Autoritarismo – Gênese e Trajetória do MDB (1966-1979)**. São Paulo: Vértice, Editora Revista dos Tribunais, 1988.
- LIMA JR. Olavo Brasil de. **Democracia e Instituições Políticas no Brasil dos anos 80**. São Paulo: Edições Loyola, 1993.
- LIMONGI, Fernando & FIGUEIREDO, Argelina C. **Partidos Políticos na Câmara dos Deputados: 1989-1994**. DADOS Vol. 38, 1995.
- MACIEL, David. **A Aliança Democrática e a transição política no Brasil. Ditadura: o que resta da transição / Milton Pinheiro ... [et al.]**. 1 ed. São Paulo: Boitempo, 2014.
- MACIEL, Natália. **Velhas raposas, Novos Governistas: o PMDB e a Democracia Brasileira**. Tese de Doutorado em Ciência Política – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2014.
- MAINWARING, Scott; PÉREZ-LIÑAN, Aníbal. **Disciplina Partidária: o Caso da Constituinte**. Lua Nova – Revista de Cultura e Política, n. 44, pgs. 107/136, 1998.
- MELO, C. A. V.; PESSOA JÚNIOR, J. R. C.; SOARES, K. C. C. **Interseção entre sistema eleitoral e sistema partidário: eleições municipais de 2020**. **Conhecer: Debate entre o Público e o Privado**, v. 11, n. 26, p. 227-264, 2021.

MIGUEL, Luís Felipe. A democracia na encruzilhada. JINKINGS, Ivana; DORIA, Kim; CLETO, Murilo (org.). **Por que gritamos golpe? Para entender o impeachment e a crise política no Brasil**. 1 ed. São Paulo: Boitempo, p. 31 – 37, 2016.

NICOLAU, Jairo. **O Brasil dobrou à direita: uma radiografia da eleição de Bolsonaro em 2018**. 2 ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2020.

NICOLAU, Jairo. **Representantes de quem?: os (des)caminhos do seu voto da urna à Câmara dos Deputados**. 1 ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2017.

NOBRE, Marcos. **Imobilismo em movimento: Da abertura democrática ao governo Dilma**. 1 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

NOBRE, Marcos. **Ponto-final: A guerra de Bolsonaro contra a democracia**. 1 ed. São Paulo: Todavia, 2020.

PEREIRA, Carlos e MUELLER, Bernardo. Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no Brasil. **Dados**, vol. 46, n. 4, Rio de Janeiro: 2003.

PERES, Paulo Sérgio. Comportamento ou insinuações? A evolução histórica do neo-institucionalismo da ciência política. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 23, n. 68, p. 53/71, 2008.

PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal. **Juicio político al presidente y nueva inestabilidad política em América Latina**. 1 ed. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2009.

PESSOA JÚNIOR, José Raulino Chaves. O líder e a máquina - Procedimentos informais como estratégia de poder no (P)MDB cearense. **TEORIA & PESQUISA**, v. 28, p. 90-121, 2019.

PRZEWORSKI, Adam. **Crises da Democracia**. 1 ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2020.

REBELLO, Maurício Michel. A fragmentação partidária no Brasil: visões e tendências. Disponível em: <<https://anpocs.com/index.php/encontros/papers/36-encontro-anual-da-anpocs/gt-2/gt10-2/7955-a-fragmentacao-partidaria-no-brasil-visoes-e-tendencias/file>>.

SILVA, Tito Lívio Cabral Renovato. **Admissibilidade de denúncias contra Presidentes da República no Brasil: como julgam os deputados federais?** Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade Federal de Campina Grande, Centro de Humanidades, 2019.

SINGER, André. A democracia na encruzilhada. JINKINGS, Ivana; DORIA, Kim; CLETO, Murilo (org.). **Por que gritamos golpe? Para entender o impeachment e a crise política no Brasil**. 1 ed. São Paulo: Boitempo, 2016, p. 151 – 156.

SOUSA, Junior Camilo de. **Política da justiça e fragilização da democracia no Brasil contemporâneo**. 2020. 200 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Centro de Humanidades, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal de Campina Grande, Campina Grande, 2020.

TSEBELIS, George. **Jogos Ocultos: Escolha Racional no Campo da Política Comparada**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1998.

VASCONCELOS, Fabio. **Partido do “você não me representa”**. Disponível em <<https://infograficos.oglobo.globo.com/brasil/partido-do-voce-nao-me-representa.html>>.

ZAVERUCHA, Jorge. Relações civil-militares: o legado autoritário da Constituição brasileira de 1988. **O que resta da ditadura: a exceção brasileira** / Edson Teles e Vladimir Safatle (Orgs.). São Paulo: Boitempo, p. 41/76, 2010.

Anexo 1 - Resultado da aprovação em segundo turno da PEC n. 241/2016 (teto de gastos) – Votação nominal e por partido

Partido/Bloco	Indicação
PP/PTB/PSC	SIM
PMDB/PEN	SIM
PT	OBSTRUÇÃO
PSDB	SIM
PR	SIM
PSD	SIM
PSB	SIM
DEM	SIM
PRB	SIM
PDT	OBSTRUÇÃO
PTN/PTdoB/PSL	SIM
SOLIDARIEDADE	SIM
PCdoB	OBSTRUÇÃO
PPS	SIM
PHS	SIM
PROS	SIM
PSOL	OBSTRUÇÃO
PV	SIM
Represent.REDE	OBSTRUÇÃO
Represent.PMB	NÃO
Represent.PRP	SIM
Minoria	OBSTRUÇÃO
Governo	SIM

Partido	Sim	Não
DEM	19	Art. 17 (Presidente da Câmara)
PCdoB	0	10
PDT	1	2
PEN	1	1
PHS/Podemos	5	0
PMB	0	1
PMDB	53	0
PP	33	0
PPS/Cidadania	7	0
PR	36	2
PRB/Republicanos	18	0
PROS	4	1
PSB	21	5
PSC	26	1
PSDB	35	0
PSL	2	0

PSOL	0	4
PT	0	44
PTB	11	2
PTdoB/Avante	2	1
PTN/Podemos	8	1
PV	3	0
REDE	0	3
Solidariedade	10	1

Fonte: *site* da Câmara dos Deputados. Disponível em <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/votacao/chamadaExterna.html?link=http://www.camara.gov.br/internet/votacao/default.asp?datDia=25/10/2016&numSessao=274>>.

* Obstrução, “Em sentido lato, é utilizado pelos parlamentares, de todos os meios regimentais para protelar ou evitar a votação de determinada matéria. Os mecanismos mais utilizados são os pronunciamentos, pedidos de adiamento da discussão e da votação e saída do Plenário para evitar quórum. Em sentido estrito, é o instrumento usado para evitar a votação de determinada matéria, anunciado pelo líder do partido ou do bloco, fazendo com que os parlamentares liderados não tenham consideradas suas presenças para quórum de deliberação”. Disponível em <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/552849/001140838_GlossarioTermosLegislativos.pdf>

** “Represent.” significa Representante do Partido, isto é, “Parlamentar que exerce algumas funções de líder partidário quando a agremiação tiver número de Deputados inferior a um centésimo da composição da Câmara dos Deputados”. Disponível em <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/552849/001140838_GlossarioTermosLegislativos.pdf>

***Minoria Parlamentar corresponde ao “maior partido ou bloco parlamentar que se posiciona contrariamente à Maioria Parlamentar”. Disponível em <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/552849/001140838_GlossarioTermosLegislativos.pdf>

Anexo 2 – Resultado da aprovação do PL n. 6.787/16 (reforma trabalhista), a partir de um Substituto – Votação nominal (identificando-se o partido) e por unidade da Federação

Partido/Bloco	Indicação	
PP/PTN/PTdoB	Sim	
PMDB	Sim	
PT	Não	
PSDB	Sim	
PR	Sim	
PSD	Sim	
PSB	Não	
DEM	Sim	
PTB/PROS/PSL	Sim	
PRB	Sim	
PDT	Não	
Solidariedade	Não	
PCdoB	Não	
PSC	Sim	
PPS/Cidadania	Sim	
PHS	Liberado	
PSOL	Não	
PV	Sim	
Represent.REDE	Não	
Represent.PEN	Sim	
Represent.PMB	Não	
Minoria	Não	
Maioria	Sim	
Governo	Sim	
Partido	Sim	Não
DEM	23	0
PHS	0	3
PR	27	6
PP	28	8
PSB	12	16
PSDB	37	1
PMDB	39	5
PTN	7	4
PSD	27	4
PCdoB	0	8
PPS	4	2
PT	0	43
PSOL	0	3
PEN	2	0
PROS	1	4
PTdoB	0	2

PV	2	2
PSL	1	1
REDE	0	2
PTB	12	2
PSC	6	2
Solidariedade	5	5
PDT	1	13
PRB	13	4

Fonte: *site* da Câmara dos Deputados. Disponível em
<<https://www.camara.leg.br/internet/votacao/mostraVotacao.asp?ideVotacao=7492&numLegislatura=55&codCasa=1&numSessaoLegislativa=3&indTipoSessaoLegislativa=O&numSessao=94&indTipoSessao=E&tipo=uf>>