



PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO EM XEQUE: A INGOVERNABILIDADE PRODUZIDA

Audren Marlei Azolin¹
Luiz Fernando Nunes Moraes²
Geissa Franco³
Diogo Tavares de Miranda Miranda Ferreira⁴

Palavras-chave: Presidencialismo de Coalizão; Ingovernabilidade; *Impeachment*; Paralisia Decisória; Pauta-bomba.

RESUMO

O objetivo deste trabalho é analisar e avaliar se houve ingovernabilidade durante o segundo mandato do governo Dilma Rousseff, já que dois aspectos legitimaram o *Impeachment* do seu governo: o jurídico e o político. O aspecto jurídico baseava-se na acusação da assinatura de decretos de crédito suplementar em 2015, sem a autorização do Congresso mesmo depois do governo ter admitido que não cumpriria a meta fiscal do ano. Esta conduta do governo fere a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, sendo considerado crime de responsabilidade fiscal.

A presidente também foi acusada de atraso no repasse de 3,5 bilhões de reais ao Banco do Brasil. Este atraso foi entendido como tomada de empréstimo do governo junto ao Banco do Brasil para pagamento do crédito agrícola do Plano Safra. Assim, foi entendido que o governo tomou empréstimo de um banco estatal, o que é proibido por lei. Esse procedimento do governo foi denominado de *pedaladas fiscais*.

O aspecto político consistiu na tão propagada ingovernabilidade do governo Dilma Rousseff. Segundo o jornal Gazeta do Povo, “O senador Ronaldo Caiado (DEM-GO) [...] chamou de ‘momento de ingovernabilidade’ o início deste segundo mandato da presidente Dilma Rousseff” (CAIADO..., 2015).

Na Revista Exame lê-se que “O líder do DEM no Senado, Ronaldo Caiado (GO), disse [...] que o fato de só 12% da população aprovar o governo Dilma Rousseff consolida um quadro de ingovernabilidade” (CARDOSO, 2015). No jornal O Estadão: “[...] o ex-presidente Fernando Henrique Cardoso (PSDB) declarou em entrevista exclusiva ao Estadão que o processo de *Impeachment* se dá pela ingovernabilidade e não necessariamente pelo cometimento de um crime” (BERGAMASCO, 2015). Motivação

1 Centro Universitário Internacional Uninter. (audren_azolin@hotmail.com).

2 Centro Universitário Internacional Uninter (luiz_fernan@hotmail.com).

3 UFPR (geissa_franco@hotmail.com).

4 Centro Universitário Internacional Uninter (di_2712@hotmail.com).

VIII JORNADA DE PESQUISA E EXTENSÃO

Legislativo, Executivo e Sociedade na Construção da Governança Pública
18 e 19 de setembro - Câmara dos Deputados, Brasília-DF



política com argumento jurídico, já que constitucionalmente não se pode afastar um presidente da república por ingovernabilidade.

Assim como no governo Dilma Rousseff, está-se utilizando novamente o argumento da ingovernabilidade para pedir a renúncia e/ou *Impeachment* do presidente Michel Temer (COSTA, 2017), acusado de corrupção. A ingovernabilidade é o argumento político por excelência para que a Câmara dos Deputados aprove processo judicial contra um Presidente da República. Posto isso, justifica-se este trabalho no sentido de explicar o que é ingovernabilidade para além do plano discursivo e que usualmente serve de argumento político para *Impeachment* de Presidente da República.

É importante esclarecer o que seja ingovernabilidade. Esta se dá pela incapacidade do governo em aprovar suas iniciativas no Congresso Nacional (AVRITZER, 2016, p. 10), bem como pela paralisia decisória, isto é, pelo declínio da atividade parlamentar, especialmente caracterizado por dois motivos: 1) pela falta (não-decisão) de iniciativa do governo em colocar na agenda temas fundamentais, por sua incapacidade de formar maioria no Congresso Nacional e 2) o Congresso Nacional torna-se inativo, isto é, sem votar as proposições governamentais. Em suma, há um declínio da atividade parlamentar, em especial na relação quantidade de projetos de lei votados e projetos de lei apresentados (SANTOS, 1986).

Gláucio Ary Dillon Soares, fazendo referência à paralisia decisória que levou ao golpe de 1964, à luz da análise de Wanderley Guilherme dos Santos, afirmou que, “[...] a paralisia afetou o funcionamento do governo não só nas grandes decisões, mas também no cotidiano administrativo” (SOARES, 2001, p. 345). A partir do que se caracteriza por ingovernabilidade, questiona-se: houve ingovernabilidade no segundo mandato do governo Dilma Rousseff conforme amplamente dito para justificar politicamente o *Impeachment*?

Para responder a essa pergunta, fez-se uso de métodos quantitativos no sentido de avaliar os governos Dilma Rousseff, a partir da Taxa de Sucesso, isto é, a razão entre a quantidade de proposições de iniciativa do Poder Executivo que se transformaram em norma jurídica e o total das proposições de iniciativa do Poder Executivo.

Levantou-se as votações nominais em Medidas Provisórias – MPs, Projetos de Lei em regime de urgência e Projetos de Emenda Constitucional – PECs de iniciativa do Poder Executivo durante os governos Dilma Rousseff.

VIII JORNADA DE PESQUISA E EXTENSÃO

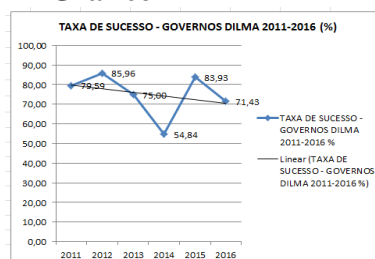
Legislativo, Executivo e Sociedade na Construção da Governança Pública
18 e 19 de setembro - Câmara dos Deputados, Brasília-DF



Gráfico 1



Gráfico 2



Os dados (Gráfico 1) revelam que na primeira gestão (2011-2014) do governo Dilma, a taxa de sucesso foi de 76,24% e na segunda gestão foi de 81,43%. O governo Dilma teve mais sucesso na segunda gestão com uma diferença de 5,19 pontos percentuais.

Considerando as taxas de sucesso por ano (Gráfico 2), os dados revelam que em 2011 a taxa de sucesso do Poder Executivo foi de 79,59%, em 2012 de 85,96%, 2013 de 75%, 2014 de 54,84%, 2015 de 83,93% e em 2016 de 71,43%. Neste período a menor taxa de sucesso do Poder Executivo foi em, 2014 (54,84%). Nos anos de 2015 e 2016, anos mais complicados para o governo Dilma Rousseff, o governo transformava em norma jurídica a maioria de suas iniciativas. Fica claro assim que não houve ingovernabilidade.

Por que havia a sensação de ingovernabilidade? Foram desarquivadas na Câmara dos Deputados a PEC 433/2009, PEC 240/2013, PEC 391/2014, PEC 61/2011 e protocoladas a PL 1358/2015, PEC 01/2015 e o PDC 315/2016. Esse conjunto de proposições convencionou-se chamar de pauta-bomba. Se tais proposições fossem aprovadas resultariam em reajustes salariais do funcionalismo público e impediriam novas formas de arrecadação para o governo, resultando assim em problemas fiscais e agravariam a crise econômica e política do governo Dilma.

A pauta-bomba criou assim um ambiente de “paralisia decisória” somente em relação às essas proposições, a partir de uma agenda contrária aos interesses do Poder Executivo, isto é, uma agenda não governamental, pois dessas sete proposições, cinco até o momento estão paradas no processo legislativo. Foi assim uma sensação de ingovernabilidade, uma ingovernabilidade produzida.

Considerando os conceitos, definições e características de ingovernabilidade, à luz da teoria, não houve ingovernabilidade na última gestão do governo Dilma, já que proposições como MPs, PECs e PLs em regime de urgência apresentaram altas taxas de sucesso do Poder Executivo, durante a propagada ingovernabilidade do governo Dilma que serviu de argumento político para o *Impeachment*.

Se essa sensação de ingovernabilidade produzida ocorrer com certa frequência colocará em xeque o sistema presidencialista brasileiro, abrindo grande espaço na agenda governamental para o debate a respeito da implementação do parlamentarismo no Brasil sem a necessidade, no plano discursivo, da realização do plebiscito e do referendo.

VIII JORNADA DE PESQUISA E EXTENSÃO

Legislativo, Executivo e Sociedade na Construção da Governança Pública
18 e 19 de setembro - Câmara dos Deputados, Brasília-DF



REFERÊNCIAS

AVRITZER, Leonardo. **Impasses da democracia no Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

BERGAMASCO, Débora. Para FHC, impeachment se dá por 'ingovernabilidade'. **Estadão**, São Paulo, 18 mar. 2015. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,para-fhc-impeachment-se-da-por-ingovernabilidade,1653297>>. Acesso em: 15 abr. 2017.

CAIADO vê "momento de ingovernabilidade" no início do novo mandato de Dilma. **Gazeta do Povo**, Curitiba, 3 fev. 2015. Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/vida-publica/caiado-ve-momento-de-ingovernabilidade-no-inicio-do-novo-mandato-de-dilma-ejj7yav3lqo1ukg752faoxqa6>>. Acesso em: 17 abr. 2017.

CARDOSO, Daiene. Avaliação do governo indica ingovernabilidade, diz Caiado. Seção Brasil. **Revista Exame**, São Paulo, 1 abr. 2015. Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/brasil/avaliacao-do-governo-indica-ingovernabilidade-diz-caiado/>>. Acesso em: 14 abr. 2017.

COSTA, Camilla. Temer deve 'admitir que renunciar é melhor do que perder governabilidade', diz tucano ex-ministro de FHC. **BBC**, São Paulo, 18 mai. 2017. Disponível em: <<http://www.bbc.com/portuguese/brasil-39968116>>. Acesso em: 9 jun. 2017.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Sessenta e quatro: a anatomia da crise**. São Paulo: Vértice, 1986.

SOARES, Gláucio Ary Dillon. **A democracia interrompida**. Rio de Janeiro: FGV, 2001.