PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO
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

UTILIZAÇÃO PELO PARTIDO DOS TRABALHADORES DA REMUNERAÇÃO DE PARLAMENTARES E PARTIDOS POLÍTICOS COMO FERRAMENTA DE GESTÃO DA COALIZÃO NO PRIMEIRO GOVERNO LULA

Maristela Mendes de Sant'Ana[1]

Palavras-chave: Gestão da Coalizão; Mensalão; Presidencialismo de Coalizão; Primeiro Governo Lula.

RESUMO

O objetivo geral da pesquisa em desenvolvimento é analisar o porquê de, ao assumir o governo federal, ter o Partido dos Trabalhadores (PT) optado por substituir, ao menos em parte, as ferramentas tradicionais de gestão do presidencialismo de coalizão em um sistema multipartidário, pela remuneração de parlamentares e partidos políticos – o que ficou conhecido como Mensalão.

Quando o cientista político Sérgio Abranches cunhou, em 1988, a expressão *Presidencialismo de Coalizão*, o Brasil ainda iniciava seu processo de redemocratização seguida ao período da ditadura militar (1964-1985). Conforme estudos realizados posteriormente, as principais ferramentas utilizadas no processo de obtenção do apoio do Poder Legislativo foram empregadas de forma mais eficiente, pela primeira vez, por Fernando Henrique Cardoso, já em seu primeiro mandato como presidente da República (1995-1998). Segundo Raile, Pereira e Power (2011), em um sistema multipartidário, os presidentes resolvem a "equação da governabilidade" e buscam obter apoio parlamentar, sobretudo, com o uso de duas ferramentas: transferências orçamentárias para os parlamentares, viabilizando a estes a adoção de políticas distributivistas; e distribuição de produtos da coalizão (*coalitional goods*), como pastas no governo.

Ao assumir o governo em 2003, Luiz Inácio Lula da Silva desprezou a proporcionalidade dos partidos de sua base de apoio na Câmara dos Deputados - mesmo após o ingresso do PMDB, quando a coalizão presidencial atingiu 318 parlamentares. Destes, 91 (28,62%) eram do PT, 78 (24,53%) do PMDB e 9 (2,83%) do PCdoB. No entanto, o PT detinha a titularidade de 21 dos 35 cargos no gabinete (60%) – ministérios e secretarias com status ministerial -, ao passo que o PMDB, o mesmo número do PCdoB, a saber duas pastas cada uma das legendas, o equivalente a 5,71% das 35 existentes. Os demais partidos que compunham a base (PPS, PTB, PL, PSB e PV) e que reuniam 140 deputados (44,02% da

1Câmara dos Deputados (maristela.santana@camara.leg.br).

base) respondiam por 14,29% do gabinete – 5 pastas eram ocupadas por titulares qualificados como independentes.

Cintra (2007) destaca que, nos regimes parlamentaristas europeus, as coalizões são tecidas dando-se a cada partido uma fatia do ministério aproximadamente proporcional a seu peso na base parlamentar, norma nem sempre observada nos presidencialismos, por terem os chefes do Executivo a faculdade constitucional de nomear livremente seus ministros. Entretanto, segundo o autor, quanto maior a proporcionalidade, mais solidez legislativa é garantida ao gabinete dada a disciplina dos partidos que lhe integram no apoio às votações de interesse do Executivo.

Além de focar a destinação de benefícios políticos (cargos no ministério e outras formas de patronagem) aos membros do seu partido, Lula distribuiu recursos financeiros particularizados (*pork*) para os partidos da base mais distantes ideologicamente e mesmo para legendas fora da coalizão de governo. "Do valor total, 75,70% de *pork* foram para indivíduos de partidos fora da coalizão em 2003 e 40,63% para partidos centrais de oposição (PSDB e PFL). A quantia foi ainda maior no caso das emendas coletivas estaduais, com 89,43% desembolsados para estados liderados por partidos fora da coalizão (e 33,56% do total geral para estados controlados pelo PSDB e PFL)" (PEREIRA; POWER; RAILE, 2009, p. 223).

Segundo Pereira, Power e Raile (2009), mesmo com grande participação do PT no governo, parte dos seus membros se ressentia das direções politicas das reformas constitucionais (previdenciária e tributária). Já outros partidos da base se frustraram com a desproporcional participação no governo, apesar da distribuição de recursos orçamentários. Além disso, a grande maioria das políticas distributivistas foi para partidos fora da coalizão. De acordo com os pesquisadores, os pagamentos mensais ilícitos aos parlamentares aparentemente começaram em janeiro de 2004, o que pode ser ilustrado pelo histórico individual de desembolsos de emendas para o deputado Roberto Jefferson (PTB/RJ). Eles apontam que, em 2003, Jefferson recebeu R$ 57,23 milhões "em desembolsos individuais tipo *pork*", número que caiu drasticamente para R$ 1,03 milhão em 2004, "quando foram iniciados os pagamentos ilícitos", voltando a subir em 2005 – ano em que o parlamentar denunciou a prática que ficou conhecida como Mensalão - para R$ 178,92 milhões – o que é visto por eles como uma possível tentativa de suborno "à medida que a corda ao redor do pescoço de Jefferson se apertava em função dos escândalos dos Correios".

Para Pereira, Power e Raile (2009), condições intragovernamentais e estratégias de negociação subótimas foram as principais causas do Mensalão que ocorreu no Brasil, do início de 2004 até maio de 2005. As restrições de negociação estabelecidas pelas instituições e, em especial aquelas enfrentadas por Lula, somadas às escolhas estratégicas feitas compõem os fatores que contribuíram para o uso de recompensas ilegais. Desde 2005, quando foi revelado, o Mensalão tem sido objeto de pesquisa, sobretudo por juristas e cientistas políticos. Como mestranda do Centro de Formação, Treinamento e

Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados, na linha de pesquisa Processos Políticos do Poder Legislativo, o objetivo do meu estudo é entender o porquê de, ao assumir o Governo, ter o Partido dos Trabalhadores optado por uma estratégia de gestão da coalizão diferente da prática adotada até então.

Para tanto, será utilizado como método de pesquisa o Estudo de Caso. Além da pesquisa bibliográfica, serão entrevistados agentes políticos que participaram direta ou indiretamente do primeiro governo Lula e/ou possuem ligação histórica com o Partido dos Trabalhadores. Prevê-se a realização da análise comparativa entre a execução de emendas parlamentares, as transferências do Mensalão e a aprovação de propostas legislativas de interesse do governo no período analisado. O estudo deve usar como base de comparação para análise de dados como índice de coalescência, execução orçamentária e aprovação de proposições legislativas relevantes, o primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, em virtude de, entre a promulgação da Constituição Federal de 1988 e a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva, ter sido este o único governo eleito que concluiu seu mandato.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio, Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados**: Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 31, n.1, p. 5-34, 1988.

CINTRA, Antônio Octávio. O sistema de governo no Brasil. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (Orgs.). **Sistema político brasileiro**: uma introdução. 2. ed. São Paulo: Unesp, 2007.

PEREIRA, Carlos; POWER, Timothy J.; RAILE, Eric D. Presidencialismo de coalizão e recompensas paralelas: explicando o escândalo do Mensalão. In: INÁCIO, Magna; RENNÓ, Lúcio (Orgs.). **Legislativo brasileiro em perspectiva comparada**. Belo Horizonte: UFMG, 2009.

RAILE, Eric D.; PEREIRA, Carlos; POWER, Timothy. The executive toolbox: building legislative support in a multiparty presidential regime. **Political Research Quarterly,** Utah,v. 64, n. 2, p. 323-334, jun. 2011.