

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

ISADORA FAUST PERON

As Origens Eleitorais das Coalizões Governamentais no Presidencialismo Brasileiro

Brasília - DF

2018

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

ISADORA FAUST PERON

As Origens Eleitorais das Coalizões Governamentais no Presidencialismo Brasileiro

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília (UnB), como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. André Borges de Carvalho

Brasília - DF

2018

ISADORA FAUST PERON

As Origens Eleitorais das Coalizões Governamentais no Presidencialismo Brasileiro

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília (UnB), como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. André Borges de Carvalho

Banca Examinadora:

Prof. Dr. André Borges de Carvalho (UnB)
Orientador

Prof.^a Dr.^a Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo (UnB)
Examinadora Interna

Prof.^a Dr.^a Magna Maria Inácio (UFMG)
Examinadora Externa

Brasília – DF

2018

Peron, Isadora Faust

As Origens Eleitorais das Coalizões Governamentais no
Presidencialismo Brasileiro / Isadora Faust Peron; André Borges
de Carvalho, orientador. - Brasília, 2018.

113 p.

Dissertação (Mestrado - Mestrado em Ciência Política) -
Universidade de Brasília, Instituto de Ciência Política, 2018.

1. Coligações eleitorais. 2. Coalizão governamental. 3.
Eleições presidenciais brasileiras. 4. Pesquisa multimétodo.

I. Carvalho, André Borges de, orient.

A minha família e amigos.

AGRADECIMENTOS

Não há como começar esta dissertação sem agradecer o apoio e a paciência do meu orientador, professor André Borges. O André confiou em mim desde o primeiro momento e não há dúvida de que, sem a ajuda dele, eu não teria chegado até aqui.

Também gostaria de agradecer ao Estadão, especialmente aos meus chefes da sucursal em Brasília, que sempre procuraram me ajudar a conciliar a dupla jornada. Confesso que não foi nada fácil ser acadêmica e repórter de política durante esta que tem sido a maior crise institucional desde a redemocratização.

Nominalmente, agradeço a Gustavo Aguiar que, ao dividir comigo a pesada cobertura do Judiciário pelo jornal, se transformou em um grande amigo. Jamais vou esquecer ou terei como retribuir todas as segundas-feiras à tarde em que eu estava na aula na UnB e ele segurou sozinho a barra no Supremo Tribunal Federal (STF).

Entre os professores e colegas acadêmicos, destaco a querida e competente Suely Araújo, que mesmo ocupadíssima à frente da presidência do Ibama, arranhou um tempinho, em um sábado de manhã, para me ensinar a mexer no NVivo, um dos softwares utilizados para organizar esta pesquisa. Ao colega e agora amigo Alessandro Freire, pela paciência das tardes no IPOL e cafés pela Asa Norte de Brasília, em que ele tentou me mostrar as diversas possibilidades do uso do R. Se eu não aprendi tudo o que podia, não foi por falta de esmero deles, e sim por pura falta de aptidão minha.

Aos amigos, de quem muitas vezes esse processo me afastou, agradeço pelo carinho e compreensão, pois nesses dois anos e meio nem sempre consegui dar a atenção e o cuidado que eles mereciam. Peço desculpas pela ausência especialmente a Beatriz Bulla que, mesmo nos momentos mais difíceis, procurou me entender. A Mari e George, só posso agradecer pelo companheirismo do último ano, sem o qual tudo teria sido mais difícil e menos alegre.

Por fim, agradeço aos meus pais, Érida e José, ao meu irmão, Augusto, e a minha avó, Dona Nena, por serem a base de tudo. Um abraço também à tia Preta e ao tio Nego, por serem sempre fontes de inspiração.

RESUMO

Por que os partidos formam coligações? As coligações eleitorais vão influenciar na formação da coalizão governamental? Até pouco tempo atrás, a montagem dos gabinetes ministeriais era entendida como o resultado de um processo de negociação e barganha que acontecia após a eleição presidencial. Nossa pesquisa mostra, no entanto, que a formação de coalizões governamentais se inicia já no período eleitoral, e que muitos partidos decidem apoiar um candidato à Presidência porque isso vai efetivamente aumentar a chance da legenda participar do governo, isto é, controlar um ministério. Através de uma pesquisa multimétodo, combinamos o cálculo das médias de congruência entre os governos de coalizão e as coligações vitoriosas no Brasil e em outros seis países da América Latina, com um estudo de caso sobre a formação de alianças nas eleições presidenciais brasileiras de 2010. Os resultados encontrados foram cotejados com a realização de entrevistas com 30 dirigentes partidários, que reforçam o entendimento de que as legendas são movidas por uma lógica office-seeking no momento de fechar alianças.

Palavras-chave: Coligações eleitorais. Coalizão governamental. Congruência. Dirigentes partidários.

ABSTRACT

Why do parties form coalitions? Will the pre-electoral coalitions influence the formation of the government coalition? Until recently, multiparty cabinets were understood as the result of a negotiation and bargaining process that took place after the presidential election. Our research shows, however, that the formation of coalitions cabinets begins as early as the election period, and that many parties decide to support a presidential candidate because they believe that this will effectively increase the chance of being a member of the government, that is, of controlling a ministry. We adopted a multi-method survey, combining the calculation of the mean congruences between offices and winning coalitions in Brazil and six other countries in Latin America, with a case study on the formation of alliances in the Brazilian presidential elections of 2010. The results were complemented with interviews with 30 party leaders, which reinforce the understanding that parties are driven by an office-seeking logic when closing alliances.

Keywords: Pre-electoral coalitions. Post-electoral coalitions. Congruence. Party leaders.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 — Relação comparativa: partidos que fizeram parte da coalizão de Lula e da coligação de Dilma	91
--	----

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 — Entrevistados da coligação “Para o Brasil seguir mudando”	53
Quadro 2 — Entrevistados da coligação “O Brasil pode mais”	53
Quadro 3 — Entrevistados de partidos que optaram pela neutralidade	54

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 — Médias de congruência entre as coligações eleitorais vencedoras e os gabinetes presidenciais na América Latina, países e períodos selecionados (Classificação em ordem decrescente de congruência).....	37
Tabela 2— Médias de congruência por período no Brasil	40
Tabela 3 — Médias de congruência entre as coligações eleitorais vencedoras e os gabinetes presidenciais por governo no Brasil (1946-1964).....	41
Tabela 4 — Médias de congruência por período no Brasil	41
Tabela 5 — Médias de congruência entre as coligações eleitorais vencedoras e os gabinetes presidenciais por governo no Brasil (1995-2016).....	43
Tabela 6 — Porcentagem dos casos de alargamento da coalizão nos dois períodos democráticos brasileiros	46
Tabela 7 — Porcentagem dos casos de alargamento da coalizão nos governos do período “Brasil 1”, entre 1946 e 1964, excluindo os presidentes não-eleitos	46
Tabela 8 — Porcentagem dos casos de alargamento da coalizão nos governos do período “Brasil 2”, entre 1995 e 2016	47
Tabela 9 — Evolução da fragmentação partidária na Câmara dos Deputados, com dados da bancada eleita	48
Tabela 10 — Número de cadeiras na Câmara dos Deputados, em cada governo no Brasil	48
Tabela 11 — Porcentagem dos gabinetes em que todos os membros da coligação vencedora estavam presentes na coalizão, para os dois períodos democráticos brasileiros	49
Tabela 12 — Tamanho das bancadas no Congresso dos partidos da coligação “Para o Brasil seguir mudando”	55
Tabela 13 — Tamanho das bancadas no Congresso dos partidos da coligação “O Brasil pode mais”	64
Tabela 14 — Tamanho da bancada eleita na Câmara dos Deputados em 2010, por partido, em ordem decrescente	94
Tabela 15 — Divisão dos ministérios do primeiro gabinete da presidente Dilma Rousseff	95
Tabela 16 — Partidos que integraram a coalizão do governo Dilma I (2011-2014).....	98

LISTA DE SIGLAS

DC – Democracia Cristã

DEM – Democratas

PCB – Partido Comunista Brasileiro

PCdoB – Partido Comunista do Brasil

PCO – Partido da Causa Operária

PDT – Partido Democrático Trabalhista

PEN – Partido Ecológico Nacional

PFL – Partido da Frente Liberal

PHS – Partido Humanista da Solidariedade

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PMN – Partido da Mobilização Nacional

PP – Partido Progresista

PPB – Partido Progressista Brasileiro

PPD – Partido Pela Democracia

PPS – Partido Popular Socialista

PR – Partido da República

PR – Partido Republicano

PRB – Partido Republicano Brasileiro

PRN – Partido da Reconstrução Nacional

PROS – Partido Republicano da Ordem Social

PRP – Partido Republicano Progressista

PRSD – Partido Radical Socialdemocrata

PRTB – Partido Renovador Trabalhista Brasileiro

PS – Partido Socialista

PSB – Partido Socialista Brasileiro

PSC – Partido Social Cristão

PSD – Partido Social Democrático

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PSDC – Partido Social Democrata Cristão

PSL – Partido Social Liberal

PSOL – Partido Socialismo e Liberdade

PSP – Partido Social Progressista

PSTU – Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado

PT – Partido dos Trabalhadores

PTB – Partido Trabalhista Brasileiro

PTC – Partido Trabalhista Cristão

PTdoB – Partido Trabalhista do Brasil

PTN – Partido Trabalhista Nacional

PV – Partido Verde

RN – Renovação Nacional

TSE – Tribunal Superior Eleitoral

UDI – União Democrática Independente

UDN – União Democrática Nacional

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	16
METODOLOGIA	19
CAPÍTULO 1 – REVISÃO TEÓRICA	23
1.1 AS COALIZÕES GOVERNAMENTAIS	23
1.2 AS COLIGAÇÕES ELEITORAIS	26
1.3 O DEBATE SOBRE COLIGAÇÕES NO BRASIL.....	31
CAPÍTULO 2 – ACORDOS PRÉ-ELEITORAIS E COALIZÕES DE GOVERNO NO BRASIL E NA AMÉRICA LATINA	34
2.1 MEDINDO A CONGRUÊNCIA ENTRE AS COALIZÕES PRÉ E PÓS- ELEITORAIS	35
2.2 MÉDIA DO ÍNDICE CONGRUÊNCIA EM PAÍSES DA AMÉRICA LATINA	37
2.3 MÉDIA DO ÍNDICE DE CONGRUÊNCIA NO BRASIL.....	40
CAPÍTULO 3 – A FORMAÇÃO DE COLIGAÇÕES, UM ESTUDO DE CASO SOBRE AS ELEIÇÕES DE 2010	51
3.1 “PARA O BRASIL SEGUIR MUDANDO”, A COLIGAÇÃO DE DILMA ROUSSEFF.....	54
3.1.1 A tomada de decisão sobre a entrada na disputa presidencial sob a perspectiva dos demais partidos da coligação	57
3.2 O CASO DO PP: ENTENDENDO A OPÇÃO PELA NEUTRALIDADE.....	63
3.3 “O BRASIL PODE MAIS”, A COLIGAÇÃO DE JOSÉ SERRA.....	64
3.3.1 A tomada de decisão sobre a entrada na disputa presidencial sob a perspectiva dos demais partidos da coligação	66
3.4 OS INCENTIVOS PRÉ-ELEITORAIS PARA A FORMAÇÃO DE ALIANÇAS.....	69
CAPÍTULO 4 – OS DIRIGENTES PARTIDÁRIOS E A FORMAÇÃO DE COLIGAÇÕES E COALIZÕES	73
4.1 O OBJETIVO DA FORMAÇÃO DE COLIGAÇÕES	74
4.2 O ALARGAMENTO DA COALIZÃO	77
4.3 PROGRAMA DE GOVERNO, UMA DISCUSSÃO SECUNDÁRIA.....	80
4.4 DISCUSSÃO SOBRE CARGOS NO PERÍODO ELEITORAL	82
4.5 A MANUTENÇÃO DOS ACORDOS E A CREDIBILIDADE DO PRESIDENTE	87

4.6 GOVERNO LULA X COLIGAÇÃO DILMA.....	89
4.6 A COALIZÃO DE DILMA ROUSSEFF	93
CONSIDERAÇÕES FINAIS	101
REFERÊNCIAS	105
APÊNDICE	109
APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO APLICADO PARA INTEGRANTES DO PARTIDO CABEÇA DE CHAPA	109
APÊNDICE B – QUESTIONÁRIO APLICADO PARA OS INTEGRANTES DOS DEMAIS PARTIDOS DA COLIGAÇÃO	110

INTRODUÇÃO

Nas eleições presidenciais de 2010, a então candidata do PT Dilma Rousseff formou uma coligação eleitoral com dez partidos para disputar a sucessão de Luiz Inácio Lula da Silva. Seu principal adversário, o ex-governador de São Paulo José Serra, do PSDB, formou uma aliança com seis legendas. Na terceira via, Marina Silva disputou apenas com o apoio do seu partido na época, o PV.

No Brasil, não é exagero dizer que, assim que termina uma eleição, os políticos já começam a pensar na próxima. À medida que o calendário eleitoral avança, o ritmo das negociações entre dirigentes partidários aumenta. Até os resultados desses acordos serem formalizados, o que acostuma ocorrer durante as chamadas convenções partidárias, os partidos consideram inúmeras alternativas e uma série de encontros e conversas a portas fechadas acontecem entre os representantes de diferentes legendas¹.

No caso brasileiro, diante da existência dos 35 partidos registrados no Tribunal Superior Eleitoral (TSE), é possível pressupor um forte incentivo institucional para a formação das alianças eleitorais. E, de fato, é isso que temos observado desde a redemocratização: a utilização de coligações eleitorais se tornou uma prática disseminada em todos os níveis, do nacional ao municipal, tanto para os cargos do Executivo, como para o Legislativo (KINZO, 2004).

Diante dessa realidade, uma pergunta tem instigado os pesquisadores que se lançam ao desafio de estudar o fenômeno das coligações²: por que os partidos fazem alianças eleitorais? Ou melhor: o que os partidos ganham formando coalizões pré-eleitorais? No caso das eleições majoritárias, participar de uma coligação implica duas realidades radicalmente distintas: ou o partido pode ser o “cabeça da chapa”, isto é, lançar candidato próprio, ou ser apenas mais um “membro” da aliança, que vai dar suporte a um nome de outra legenda.

Para tentar responder essa questão, adotamos uma estratégia multimétodo, combinando a análise de medidas de congruência entre os gabinetes e as coligações vitoriosas para o Brasil e outros seis países da América Latina, com um estudo de caso sobre a formação das coligações nas eleições presidenciais brasileiras de 2010. Por meio

¹ Nas eleições de 2010, conforme calendário estabelecido pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE), o período para a realização das convenções partidárias foi entre 10 e 30 de junho.

² Coligações é um termo que costuma ser usado apenas em português. Na literatura internacional, o termo empregado, já devidamente traduzido, é coalizões pré-eleitorais. Aqui, usaremos ambos como sinônimos.

desse desenho de pesquisa, buscamos situar o presidencialismo de coalizão brasileiro em perspectiva comparada e obter elementos para um entendimento mais aprofundado dos processos de barganha pré e pós-eleitoral.

No caso dos partidos políticos que disputam as eleições com um candidato próprio a presidente da República, buscar o apoio de outras legendas pode parecer não apenas natural como também o caminho mais racional, especialmente no Brasil, onde quanto maior o número de partidos coligados, maior a chance de aumentar o tempo de propaganda eleitoral no rádio e na televisão – um ativo indispensável na corrida eleitoral. Mas, e para os demais partidos, que abrem mão de lançar candidato próprio, qual o tipo de incentivo ou cálculo político leva a agremiação a decidir apoiar o candidato A, B ou C?

Na eleição presidencial de 2010, por exemplo, a então candidata do PT, Dilma Rousseff, recebeu o apoio de outras nove legendas, além do PT. Lula chegava ao último ano do seu segundo mandato batendo recordes de popularidade e apoiado por uma base ampla no Congresso Nacional. Boa parte desses partidos decidiu caminhar com Dilma na eleição e formar a coligação “Para o Brasil seguir mudando”, que reuniu PT, PMDB³, PDT, PSB, PR, PCdoB, PRB, PTN, PSC e PTC. A indicação de Michel Temer como candidato a vice na chapa consolidou a união entre PT e PMDB.

Pelo PSDB, o ex-governador de São Paulo, José Serra, ganhou uma nova oportunidade de disputar a Presidência, depois de ter sido derrotado por Lula em 2002. A sua chapa “O Brasil pode mais” reuniu seis partidos, a maioria deles de oposição ao governo petista: PSDB, DEM⁴, PTB, PPS, PMN e PTdoB. O vice foi o então deputado federal Índio da Costa, do DEM.

A literatura atual sobre coligações tem dado mais atenção para os benefícios eleitorais que um partido ganha ao formar uma aliança, como a obtenção de recursos para a campanha, a transferência de votos do cabeça de chapa para os demais membros da coligação e a troca de apoio nas disputas regionais (LIMONGI; CORTEZ, 2010; MELO; CÂMARA, 2012; LIMONGI; VASSELAI, 2016).

Mas será que os partidos estão interessados apenas em benefícios momentâneos? Ou será que eles fecham alianças também pensando no momento pós-eleitoral, na

³ Apesar de o partido ter voltado a usar o nome de MDB em dezembro de 2017, optamos por continuar chamando a legenda de PMDB, como era o nome do partido durante o período analisado.

⁴ Em 2007, em uma tentativa de renovar a imagem da legenda, o PFL mudou o nome da legenda para DEM. Essa é nomenclatura que usaremos para nos referir ao partido.

formação da coalizão? O candidato a presidente já pensa em formar uma coligação para que esses partidos também o apoiem durante a sua gestão? As legendas que decidem entrar em uma aliança pretendem aumentar a chance de fazer parte do gabinete ministerial? Essa resposta muda de acordo com o perfil da legenda? Partidos mais ideológicos adotam uma postura diferente de partidos considerados mais pragmáticos?

O nosso entendimento é que as coligações afetam fortemente não apenas quem vai ganhar a Presidência, como também os governos que serão formados. Acreditamos que, no sistema presidencialista, a coalizão é formada já no momento eleitoral. Há fortes evidências que apontam que os partidos que fazem parte da coligação vão integrar também a coalizão governamental. Dito de outra maneira: o governo de coalizão é fruto de acordos pré-eleitorais realizados entre o candidato a presidente e os partidos que integram a sua coligação (CHASQUETTI, 2001; ALEMÁN; TSEBELIS, 2011; ALBALA, 2014; SPOON; WEST, 2015; FREUDENREICH, 2016).

Esse, no entanto, é um tema mal resolvido na literatura. A linha teórica dominante hoje afirma que as coalizões de governo resultam de um acordo pós-eleitoral, cujo objetivo é conferir ao presidente eleito maioria no Legislativo. De acordo com esse ponto de vista, a formação de gabinetes nos sistemas presidencialistas e parlamentaristas seriam muito semelhantes e seguiriam um ciclo de “coalizão” similar a partir do dia seguinte às eleições (STRØM; MÜLLER; BERGMAN, 2008). Autores como Kellam (2015) defendem, por exemplo, que nem sempre integrar uma coligação eleitoral é a melhor estratégia para o partido que quer apenas fazer parte da coalizão governamental após as eleições.

O presente trabalho, no entanto, procurou buscar mais evidências para elucidar essa questão. O desenho desta pesquisa nos deu condições não apenas de analisar uma extensa base de dados como também de ir a campo e perguntar efetivamente a quem toma as decisões no âmbito partidário (dirigentes, líderes de bancadas, quadros internos da burocracia da legenda) o que é decisivo no momento de formar uma coligação eleitoral e, principalmente, de que maneira a aliança influencia na formação do governo de coalizão.

Após essa breve introdução, cabe apresentar as principais hipóteses da nossa pesquisa. Para começar, acreditamos que:

H1: Partidos entram em uma coligação eleitoral porque isso aumenta a chance de eles fazerem parte da coalizão governamental em caso de vitória.

H2: Partidos que lançam candidatos próprios à Presidência da República montam a sua coligação pré-eleitoral já pensando em garantir maioria no Congresso Nacional e, conseqüentemente, a governabilidade após as eleições.

Também acreditamos que o presidente eleito tem fortes incentivos para manter sua palavra e recompensar seus parceiros eleitorais, o que nos leva à terceira e última hipótese deste trabalho:

H3: Mesmo que o presidente convide outros partidos para fazer parte do gabinete ministerial, os acordos eleitorais costumam ser mantidos e os parceiros da coligação, recompensados.

Antes de passar para uma explicação de quais ferramentas metodológicas foram empregadas para desenvolver esta dissertação, é importante também ressaltar os objetivos mais gerais que motivaram a escolha desse objeto de pesquisa:

- a) revisar a literatura nacional e internacional sobre coligações eleitorais e coalizões presidenciais;
- b) contribuir para o debate sobre como se formam as alianças eleitorais em sistemas presidencialistas, especialmente no Brasil;
- c) avançar na compreensão sobre por que partidos que lançam candidatos próprios à Presidência da República buscam o apoio de outras legendas;
- d) compreender o processo envolvido na decisão de uma legenda de não lançar candidato próprio e apoiar nomes de outros partidos na corrida presidencial;
- e) buscar novos elementos para explicar por que os partidos formam aliança no Brasil;
- f) contribuir para o avanço metodológico dos estudos sobre coligações, atualmente concentrados em análises quantitativas.

METODOLOGIA

A opção metodológica feita para esta pesquisa mescla ferramentas quantitativas e qualitativas. Em um primeiro momento, analisamos uma base de dados desenvolvida por

Borges, Turgeon e Albala (2018) com informações sobre a composição das coalizões pré e pós-eleitorais e chegamos a uma amostra de sete países da América Latina, incluindo o Brasil. O nosso ponto de partida foi um indicador simples de congruência desenvolvido por Albala e Borges (2017), que mede o grau de similaridade entre cada gabinete presidencial e as alianças pré-eleitorais. O indicador varia de 0 a 1, sendo o valor máximo correspondente à situação em que todos os partidos da coligação eleitoral vitoriosa estão presentes no gabinete e, além disso, todos os partidos no gabinete estiveram também presentes na coligação. Caso isso não ocorra, o valor será menor que 1.

Com os dados disponíveis, foi possível calcular a média de congruência de cada país latino-americano e perceber que há uma semelhança significativa entre as coligações e os gabinetes montados depois das eleições. Para o caso brasileiro, analisamos dois períodos: os governos formados após 1989 (especialmente a partir do primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso) e os do período democrático anterior, que vai de 1946 até 1964, quando se instaurou a ditadura militar no País.

Em complemento a essa análise comparada, realizamos um estudo de caso sobre as eleições presidenciais brasileiras de 2010 e as coligações formadas pelos dois principais candidatos à Presidência: a petista Dilma Rousseff e o tucano José Serra. Entre setembro de 2017 e maio de 2018, procuramos entrevistar deputados, senadores, assessores e dirigentes partidários com o intuito não apenas de resgatar a memória dessa eleição, como também aprofundar o debate sobre a formação de coalizões pré e pós-eleitorais.

Ao todo, foram realizadas 30 entrevistas com integrantes dos principais partidos que fizeram parte da coligação de Dilma e de Serra. A maioria dessas conversas foi feita pessoalmente em Brasília, algumas por telefone e, no caso mais inusitado, realizada através de troca de áudios via aplicativo de mensagens instantâneas⁵.

Em todas elas se seguiu o modelo de entrevista semiestruturada, onde havia um roteiro de perguntas previamente estabelecido, mas sem que isso limitasse a possibilidade de o entrevistado se expressar ou que outros questionamentos fossem realizados.

O objetivo dessas entrevistas foi obter informações relevantes sobre a formação de alianças eleitorais que não seriam encontradas em outras fontes documentais nem apenas com o cruzamento dos dados disponíveis. Não à toa, alguns entrevistados

⁵ Esse foi o caso da entrevista realizada com Alexandre Padilha, que em 2010 era ministro das Relações Institucionais de Lula.

chegaram a pedir sigilo de parte dos depoimentos, o que foi respeitado no momento de expor o resultado da pesquisa.

Após a realização das entrevistas, o conteúdo foi transcrito⁶ e sistematizado com ajuda do software NVivo, projetado especialmente para facilitar a análise de conteúdo de dados qualitativos.

A opção pela metodologia qualitativa empregada nesta dissertação aconteceu motivada também pela observação de que este campo tem recorrido, de forma quase exclusiva, a análises quantitativas para tentar explicar questões que envolvem a formação de alianças eleitorais e coalizões governamentais.

Acreditamos que, ao utilizar novos recursos metodológicos, conseguimos avançar nesta agenda de pesquisa e encontrar respostas que exigem a descrição e o mapeamento de mecanismos causais que conectam as variáveis explicativas aos resultados. Ao dar voz a atores que são decisivos na hora de costurar e formalizar as coligações eleitorais, foi possível complementar e compreender melhor os dados quantitativos que tínhamos a nossa disposição.

Nesse sentido, os estudos de caso têm sido uma importante ferramenta para quem quer entender “como” e “por que” um evento se desenrola dentro de organizações, grupos sociais, partidos políticos etc. Esse tipo de estudo também permite focar nos processos e entender o motivo pelo qual as decisões foram tomadas, como foram implementadas e quais resultados foram obtidos (YIN, 2001).

Procuramos também cotejar os depoimentos colhidos com diversas outras fontes de informação, como atas de reuniões e de convenções partidárias, além de um levantamento detalhado do que foi publicado pelos principais veículos de comunicação do País entre os anos de 2009 e 2014.

Ao optar por essa dupla linha metodológica, acreditamos que foi possível preencher uma lacuna existente na literatura e dar voz a quem efetivamente toma as decisões no âmbito partidário em busca de novos elementos tanto para o debate sobre coligações eleitorais quanto para as discussões em torno das coalizões governamentais.

Dito isso, podemos passar para a maneira como este trabalho foi organizado. Na sequência desta introdução, o Capítulo 1 apresenta o debate teórico que tem sido travado

⁶ Optamos por não inserir as transcrições neste trabalho, apenas utilizamos os excertos considerados fundamentais para a contextualização do posicionamento de cada entrevistado. O pesquisador, ou a pesquisadora, que tiver interesse nessas transcrições pode solicitá-las à autora, pelo e-mail <isaperon@gmail.com>.

em torno do chamado presidencialismo de coalizão, assim como as discussões que envolvem a formação de coligações eleitorais, e o fato de que, de maneira geral, especialmente no Brasil, a literatura ainda está focada no momento pré-eleitoral ao discutir os benefícios que são trazidos com a formação de alianças por diferentes partidos.

No Capítulo 2, serão detalhados os resultados da análise do banco de dados que engloba 126 gabinetes ministeriais de sete países da América Latina. A partir do índice de congruência de cada gabinete, foi possível calcular a média dos países analisados e chegar à conclusão de que há um considerável grau de similaridade entre a coligação eleitoral e a coalizão governamental montada após a eleição. Para os dois períodos democráticos do Brasil, 1946-1964 e 1989-2014, analisamos a média de congruência de cada governo para entender como tem funcionado esse mecanismo no País.

No Capítulo 3, fazemos uma rápida retrospectiva de como foi o processo de formação das coligações de Dilma Rousseff (PT) e José Serra (PSDB), a partir da ótica de cada um dos partidos que participaram das alianças na disputa presidencial e já utilizando como base as 30 entrevistas realizadas para esta pesquisa. Contamos, por exemplo, como foi a escolha de Michel Temer para vice de Dilma e do desconhecido Índio da Costa para a chapa de Serra. Damos enfoque aqui aos incentivos pré-eleitorais existentes no momento de formar uma coligação, como o tempo de propaganda no rádio e na TV e a troca de apoio nos estados.

No Capítulo 4, apresenta-se uma análise qualitativa mais detalhada do conteúdo das entrevistas realizadas com deputados federais, senadores, assessores e dirigentes partidários sobre o processo de formação das coalizões pré e pós-eleitorais durante a eleição de 2010. De maneira geral, percebe-se que os depoimentos dos atores políticos corroboram o entendimento de que a coligação eleitoral é o embrião da coalizão governamental. Também se nota uma ausência: a discussão sobre programa de governo torna-se um elemento secundário no momento de se fechar uma aliança. Em seguida, detalhamos como foi montado o gabinete ministerial de Dilma, após a vitória nas eleições.

Por fim, nas Considerações Finais, sistematizamos os principais achados desta pesquisa e as possibilidades de agenda futura que se abrem a partir do debate estabelecido nesta dissertação.

CAPÍTULO 1 – REVISÃO TEÓRICA

Antes de passarmos a analisar o grau de similaridade entre as coligações eleitorais e as coalizões governamentais que são montadas após a eleição, apresentaremos neste capítulo uma breve revisão teórica sobre os principais pontos desse debate e como, de certa forma, os trabalhos que vêm sendo desenvolvidos no Brasil ainda têm como foco apenas os benefícios pré-eleitorais da formação de alianças.

Na primeira seção deste capítulo, demonstraremos como o debate em relação às dificuldades da formação de coalizões em sistemas presidencialistas foi superado diante das evidências de que, assim como acontece no parlamentarismo, os presidentes eleitos formam coalizões para obterem a maioria no Congresso e conseguirem governar (LINZ 1994; MAINWARING, 1995; CHASQUETTI, 2001; CHEIBUB; PRZEWORSKI; SAIEGH, 2004).

Na segunda parte, faremos uma discussão sobre a formação das coligações eleitorais, tanto com foco na lógica pré como na pós-eleitoral. Nos interessa aqui demonstrar que já há autores que apontam que a intenção de fazer parte do governo leva os partidos a apoiar um candidato a presidente (CHASQUETTI, 2001; FREUDENREICH, 2016; ALBALA; BORGES, 2017; BORGES; TURGEON; ALBALA, 2018).

Por fim, ao analisar a literatura nacional sobre o tema, percebemos que os estudos sobre alianças no Brasil têm focado mais no momento eleitoral sem levar em conta a influência que a coligação terá na formação do governo de coalizão (LIMONGI; CORTEZ, 2010; MELO; CÂMARA, 2012; LIMONGI; VASSELAI, 2016).

1.1 AS COALIZÕES GOVERNAMENTAIS

Apesar de a presente pesquisa partir do princípio de que a formação de coligações eleitorais e coalizões governamentais configura um fenômeno intrínseco dos regimes presidencialistas, nem sempre esse foi o pensamento dominante na Ciência Política. Até a década de 1990, a ideia que prevalecia era de que os incentivos para formação de coalizões seriam baixos em um contexto de separação de Poderes, especialmente em quadros de multipartidarismo exacerbado (MAINWARING; SHUGART, 1993, 1997).

Hoje, a ideia de que somente no parlamentarismo seria possível formar amplas coalizões governamentais, defendida por Juan Linz (1994) em seu clássico artigo sobre

os perigos do presidencialismo, parece um tanto quanto ultrapassada. O argumento central do autor é que a lógica presidencialista do tipo “o vencedor leva tudo” geraria instabilidade democrática, porque o presidente eleito seria menos propenso a formar coalizões e dividir poder. Para ele, após o resultado das eleições, “ganhadores e perdedores” estariam definidos pelos próximos quatro ou cinco anos do mandato presidencial, o que criaria um jogo de “soma zero” e exacerbaria a tensão e a polarização entre quem é governo e quem é oposição.

Mainwaring (1995), por sua vez, defendeu que o problema da instabilidade política não estava no presidencialismo em si, mas na “difícil combinação” entre presidencialismo e multipartidarismo. Para o autor, os sistemas presidencialistas multipartidários são inerentemente instáveis, o que dificultaria a manutenção da democracia.

Diversas pesquisas, no entanto, têm demonstrado que os presidentes minoritários formam coalizões para garantir maioria no Legislativo e garantir a governabilidade. Sem força para governar sozinho, o caminho natural dos nomes que chegam à Presidência é buscar formas de garantir apoio nas votações do Congresso, caso contrário, o presidente eleito não consegue implementar a sua agenda e levar adiante seu projeto político. Compreendemos, portanto, que a corrente de pesquisadores anterior subestimou a força dos incentivos que levam à formação de coalizões no sistema presidencialista (CHASQUETTI, 2001; CHEIBUB; PRZEWORSKI; SAIEGH, 2004; COLOMER; NEGRETTO, 2005; ALEMÁN; TSEBELIS, 2011; RAILE; PEREIRA; POWER, 2011; CHAISTY; CHEESEMAN; POWER, 2014).

O princípio básico do governo de coalizão é que o presidente eleito tem de estar disposto a dividir poder, seja através da repartição dos recursos orçamentários ou da distribuição de cargos e ministérios. Em troca, ele irá receber o apoio de outros partidos no Legislativo e, assim, formar governos de coalizão que efetivamente funcionem (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001).

Numa definição mais formal, entendemos que os gabinetes de coalizão são aqueles formados por diferentes partidos políticos que estão dispostos a retribuir o espaço ocupado no governo com o apoio ao presidente no Congresso (STRØM, 1990; CHEIBUB; PRZEWORSKI; SAIEGH, 2004). Sendo assim, não fazem parte desse grupo governos de partido único; presidentes que formam seu ministério apenas com nomes independentes; e governos formados por um partido dominante e outras legendas satélites pouco representativas (ALBALA; BORGES, 2017).

No Brasil, esse arranjo governamental é a regra desde a redemocratização. Em 1988, Sérgio Abranches cunhou o termo “presidencialismo de coalizão”, inicialmente com um tom pessimista, pois defendia que a composição de amplos gabinetes multipartidários como instrumento para a formação de maiorias legislativas era o resultado da persistência de vícios e debilidades do sistema político brasileiro.

Essa interpretação, no entanto, foi sendo substituída gradualmente por uma visão mais positiva. Para Figueiredo e Limongi (2001), a formação de alianças para governar tem sido o pressuposto básico para garantir o funcionamento do sistema presidencialista no País. Os autores, no entanto, admitem que até 1994, devido à instabilidade econômica e política, esse tipo de arranjo governamental gerava desconfiança entre os estudiosos. Essa situação começou a mudar com a chegada de Fernando Henrique Cardoso à Presidência, que inaugurou o primeiro governo de coalizão bem-sucedido pós-1988.

Mas, o que faz o presidente eleito decidir formar uma coalizão? A literatura aponta, por exemplo, que chefes do Executivo com amplos poderes legislativos, como a força do veto presidencial, têm menos incentivos para formar coalizões e para negociar com o Congresso (SHUGART; CAREY, 1992; AMORIM NETO, 2006).

Em outra frente, há quem defenda que os presidentes vão convidar preferencialmente para fazer parte dos seus gabinetes siglas que são mais próximas ideologicamente a eles, porque isso diminuiria os custos de transação no Congresso (ALEMÁN; TSEBELIS, 2011).

Alemán e Tsebelis (2011) também mostram que presidentes que enfrentam Congressos fracos são menos propensos a ceder espaços no governo a outros partidos, enquanto presidentes que enfrentam Legislativos fortes, onde atuam os chamados políticos profissionais, tendem a se preocupar mais com a possibilidade de não conseguir implementar a sua agenda de governo e costumam recorrer à formação de coalizões.

Outra linha importante é a que defende que quanto mais fragmentado for o sistema partidário, menor é o tamanho do partido do presidente e, conseqüentemente, maior a probabilidade de o presidente buscar maioria legislativa formando coalizões (CHASQUETTI, 2001, FIGUEIREDO; CANELLO; VIEIRA, 2012).

Amorim Neto (2000) trouxe um novo olhar sobre a questão ao defender que um governo de coalizão não significa apenas que um gabinete é formado por mais de um partido, mas também que essas forças políticas possuem um compromisso de atuarem em conjunto. Um presidente, por exemplo, não possui um governo de coalizão se nomeou

ministros ligados a diversos partidos, mas isso não se reflete em apoio durante as votações no Congresso.

A taxa de coalescência do gabinete, proposta por Amorim Neto (2000), relaciona a quantidade de ministérios que um partido aliado comanda com o número de cadeiras conquistadas pela legenda no Congresso Nacional. O argumento central do autor é que, se os acordos de coalizão preveem uma distribuição proporcional entre as pastas ministeriais e o tamanho das bancadas parlamentares, os partidos da coalizão provavelmente se comportarão de modo mais disciplinado em relação às preferências do Executivo durante as votações.

Superada a desconfiança em relação à formação de coalizões em regimes presidencialistas, autores começaram a debater em que momento a coalizão se forma e como isso tem impacto na governabilidade. Sérgio Abranches destacou, já em 1988, que a formação de coalizões envolvia três momentos, sendo que o primeiro seria a constituição da aliança eleitoral, seguido da disputa por espaço e cargos no governo e, por fim, a transformação da aliança em coalizão efetivamente governante.

A literatura mais recente também traz fortes indícios de que a configuração do governo de coalizão não é fruto apenas de arranjos e negociações após as eleições, mas tem início já no período eleitoral, quando os partidos formam as coligações para disputar as eleições (CHASQUETTI, 2001; ALEMÁN E TSEBELIS, 2011; ALBALA, 2014; SPOON E WEST, 2015; FREUDENREICH, 2016). É desse aspecto que trataremos a seguir.

1.2 AS COLIGAÇÕES ELEITORAIS

A possibilidade de diversos partidos se coligarem em torno de uma única candidatura não é um fenômeno exclusivo do Brasil e vem sendo observado de perto por pesquisadores nacionais e internacionais. Conquistar a Presidência da República de um país é o prêmio máximo que um partido pode almejar sob o sistema presidencialista. Isso, no entanto, tem um custo alto, com o qual nem todas as legendas estão dispostas ou têm condições de arcar (LIMONGI; CORTEZ, 2010; MELO, 2010; BORGES, 2015).

Na lógica das disputas para a Presidência, os partidos podem optar por pelo menos quatro caminhos: 1) lançar candidato próprio sem apoio de outras legendas; 2) lançar candidato próprio com o apoio de outros partidos; 3) não lançar candidato e apoiar o nome

de um outro partido em uma coligação pré-eleitoral; ou 4) não lançar candidato e se manter neutro disputa.

De modo geral, as coligações são formadas durante a campanha eleitoral como uma tentativa de maximizar o potencial eleitoral dos agentes políticos. Cada partido, no entanto, costuma escolher a sua estratégia com base na sua realidade e em seus objetivos. É lógico supor, porém, que como apenas um candidato pode chegar à Presidência, isso produz fortes incentivos para a formação de coalizões pré-eleitorais. Por outro lado, o candidato que consegue reunir mais apoio aumentaria as suas chances de chegar ao poder.

O apoio de um partido a um candidato de outra agremiação costuma ser recompensado de alguma maneira, seja antes, seja depois das eleições. Durante a eleição, a legenda que apoiou o candidato a presidente pode receber ajuda financeira, suporte logístico para as demais campanhas, entre outros benefícios.

Além disso, muitos partidos entram na coligação em busca do chamado “presidential coattails effect”, conhecido como o “efeito rabo da casaca”, que significa a capacidade de o presidente puxar votos para os candidatos do seu partido e das legendas que o apoiam⁷. Há evidências, porém que os membros não se beneficiam de maneira igual do efeito coattail. Os partidos mais próximos ideologicamente do formador da coalizão e que mantêm uma relação mais antiga tanto na esfera eleitoral quanto governamental, tendem a obter mais ganhos eleitorais (BORGES; TURGEON, 2017).

Spoon e West (2015) também se lançaram ao desafio de entender quais instituições encorajam os partidos a lançar candidato próprio ou formar uma coligação para participar das eleições presidenciais. Em um estudo feito com base em um banco de dados com mais de 1400 partidos de 23 países da Europa e da América do Sul de 1975 a 2009, as autoras afirmam que os poderes do presidente, as regras eleitorais e o chamado federalismo têm influência na decisão das legendas.

Ao tratar sobre a questão do federalismo, as duas pesquisadoras defendem que esse arranjo institucional faz com que os partidos prefiram concentrar esforços em eleições locais em vez de entrar na corrida presidencial, ou seja, isso incentivaria as legendas a investir seus recursos para eleições em nível local em vez de gastar muito – e

⁷ A literatura convencional supunha que o efeito coattail produziria benefícios apenas e tão somente para o partido que lança candidato a presidente (HICKENS; STOLL, 2011; SHUGART; CAREY, 1992), mas há autores, como Pereira e Rennó (2007), e Borges e Turgeon (2017), que entendem esse efeito de maneira mais ampla.

ter pouca chance de vitória – para competir sozinho ou mesmo fazendo parte de uma coligação a nível nacional (SPOON; WEST, 2015).

O que tem ficado cada vez mais evidente, no entanto, é que muitos partidos apoiam um candidato com o objetivo de fazer parte do governo eleito, isto é, não apenas visando obter benefícios momentâneos, durante a eleição.

Ao analisar um conjunto de dados sobre 13 países latino-americanos, Freudenreich (2016) constatou que as coligações formadas durante as eleições determinam os partidos que irão fazer parte da coalizão governamental. Para ele, compreender a formação das coligações pré-eleitorais é importante não somente porque elas influenciam quem ganhará a eleição, mas também os governos que serão formados.

As coalizões pré-eleitorais, portanto, envolvem acordos para que os partidos governem juntos depois que obtiverem êxito eleitoral. Distribuir cargos e ministérios tem sido uma maneira que os presidentes têm empregado para recompensar o apoio dos partidos às suas campanhas presidenciais (CHASQUETTI, 2001; FREUDENREICH, 2016; ALBALA; BORGES, 2017; BORGES; TURGEON; ALBALA, 2018).

Para Freudenreich (2016), esse tipo de acordo é “particularmente atraente” porque beneficia tanto o candidato, já que ele só vai precisar cumprir a promessa caso seja eleito, quanto os partidos que decidem apoiá-lo, uma vez que praticamente garantem a sua participação no governo.

Essa visão, no entanto, não é a consensual na literatura. Kellam (2015), por exemplo, defende que as coligações eleitorais não são vinculativas passado o dia da eleição e diferem das coalizões governamentais que serão formadas. Para ela, acordos pré-eleitorais podem ser usados para pressionar os presidentes a colocar em prática a agenda de propostas de um partido após a eleição, mas não seria condição suficiente para garantir um lugar no gabinete ministério.

A explicação elaborada pela pesquisadora parte do princípio de que os partidos que fazem coligações não têm como garantir que o pacto envolvendo a divisão de espaço no governo será mantido após a eleição, pois esses acordos são feitos reservadamente. Já os compromissos envolvendo a promoção de políticas são públicos e podem ser mais facilmente cobrados pelas legendas aliadas e pela própria população.

No entendimento de Kellam, a formação de coligações pré-eleitorais para partidos office-seeking, que buscam apenas garantir espaços em ministérios e em outras áreas do governo após a eleição, não é a estratégia mais eficaz. Segundo ela, esse tipo de acordo costuma ser feito “a portas fechadas”, o que não garante que o presidente eleito irá honrar

com tais compromissos. Dada a separação dos Poderes e a autonomia do chefe do Executivo, eles não teriam a obrigação de cumprir qualquer acordo pré-eleitoral

Kellam (2015) afirma também que, uma vez que os partidos não podem punir de maneira efetiva o presidente que não cumprir seus acordos pré-eleitorais, não é inteligente para as legendas apoiarem candidatos à Presidência se o seu único objetivo for o acesso aos benefícios de fazer parte do governo.

A estratégia mais eficiente para essas legendas pouco ideológicas seria se manterem neutras na disputa e esperar até o fim da eleição para negociar com o presidente e oferecer seu apoio legislativo em troca de postos no gabinete ministerial e outros recursos do governo. Com isso, eles já neutralizam o risco de, por ventura, apoiar um candidato que venha a perder as eleições, o que reduziria significativamente a chance de entrar no governo (KELLAM, 2015).

Kellam (2015) argumenta que é comum as coalizões governamentais incluírem partidos que não fizeram parte da coligação que elegeu o presidente para o cargo, o que demonstra que as coalizões pré-eleitorais não são determinantes para que uma legenda integre ou não o bloco de apoio ao governo no Legislativo;

Já os partidos com uma linha de atuação mais definida estariam mais propensos a formarem coligações eleitorais em apoio a outros candidatos do que legendas que estão única e exclusivamente interessadas em obter recompensas como cargos e recursos após a eleição. Essa aliança, no entanto, estaria condicionada a questões ideológicas, ou seja, os partidos que se aliam não poderiam ter uma distância programática muito grande entre eles (KELLAM, 2015).

A falta de consenso entre os pesquisadores da área fica expressa nas críticas que Freudenreich (2016) faz aos argumentos de Kellam (2015). Para ele, não seria inteligente para o presidente não cumprir seus compromissos eleitorais, porque isso colocaria em xeque não somente o apoio desses partidos, mas também a credibilidade do presidente, que teria dificuldade em fechar novos acordos legislativos.

O autor sustenta que, se o presidente mantém as promessas feitas aos parceiros eleitorais, ele cria um perfil de credibilidade, o que o ajudará na negociação legislativa. Ele destaca ainda que os presidentes e seus partidos tendem a competir em eleições futuras, o que pressupõe um incentivo a mais para que eles cumpram os acordos realizados.

Imagine um presidente que abandona todos os compromissos pré-eleitorais após a eleição e convida apenas membros de seu próprio partido para o gabinete. Ele, ou ela, não só perderá o apoio dos parceiros pré-eleitorais da coalizão no processo legislativo. Ele, ou ela, também perderá a capacidade de fazer qualquer acordo político que envolva ações políticas futuras (FREUDENREICH, 2016, p. 6, tradução nossa).

Albala (2014) é outro autor que defende a ideia de que as coalizões governamentais nos regimes presidencialistas se formam durante as eleições. Segundo ele, partidos em regimes presidencialistas multipartidários tendem a formar acordos antecipados tanto para minimizar os custos inerentes às eleições presidenciais quanto para maximizar sua probabilidade de obter cargos ou influenciar na agenda do governo.

Em sua pesquisa, ele aponta que há fortes evidências empíricas de que governos de coalizão derivam de coligações eleitorais. Esses resultados permitem estabelecer um novo modelo de ciclo de coalizão nos regimes presidencialistas, nos quais os acordos eleitorais tendem a ser o primeiro passo para os gabinetes de coalizão. O estudo mostrou ainda haver uma relação entre precocidade e duração dos pactos de coalizão, seguindo o pressuposto de “quanto mais cedo, melhor”.

Em parceria com outros pesquisadores, Albala também sustenta que quanto antes são elaborados os contratos eleitorais, mais benefícios os partidos envolvidos conseguirão obter, porque os membros da coligação teriam mais tempo para encontrar um acordo em torno dos objetivos pré-eleitorais e da distribuição dos cargos do governo após a eleição (ALBALA; BORGES, 2017; BORGES; TURGEON; ALBALA, 2018).

Sendo assim, os partidos que apoiam o presidente mais cedo, desde o primeiro turno de uma disputa, por exemplo, teriam maior probabilidade de obter uma posição no gabinete ministerial (FREUDENREICH, 2016; ALBALA, 2016).

Para medir esse grau de similaridade entre a coligação eleitoral e a coalizão governamental, Albala e Borges (2017) criaram um índice de congruência⁸ e defendem que um governo é mais estável se o gabinete resulta de uma negociação pré-eleitoral e é formado imediatamente após a posse do novo governante.

Examinando um conjunto de dados de coalizões pré e pós-eleitorais de 18 países da América Latina, Borges, Turgeon e Albala (2018) argumentam que, quando a negociação acontece no momento pré-eleitoral, isso aumenta a probabilidade de o presidente conseguir formar um gabinete majoritário. Os membros da coligação também

⁸ Como mostramos anteriormente, esse é o índice que usaremos para realizar as análises do próximo capítulo.

seriam menos propensos a exigir pagamentos adicionais para se juntar ao gabinete do presidente, em comparação aos partidos que decidem integrar a coalizão após a eleição.

Os autores defendem ainda que o tamanho da coalizão eleitoral tem um impacto substancial na formação de gabinetes. De acordo com essa perspectiva, quando a coligação eleitoral consegue obter maioria legislativa, formando um gabinete congruente com a aliança eleitoral, isso minimiza os custos de negociação e ainda fornece ao presidente o apoio necessário para implementar sua agenda. De modo diverso, quando a coligação eleitoral controla uma parte minoritária da legislatura após a eleição, o presidente eleito precisará convidar outros partidos para o gabinete para obter a maioria. Nesse segundo cenário, todavia, as legendas que não eram membros da coligação eleitoral terão menos incentivos para cooperar com o presidente e sua inclusão no gabinete exigirá uma negociação adicional. Consequentemente, os presidentes apoiados por uma coalizão pré-eleitoral minoritária enfrentam mais obstáculos para obter uma maioria legislativa do que os presidentes eleitos de uma coligação que assegurou a maioria dos assentos parlamentares.

1.3 O DEBATE SOBRE COLIGAÇÕES NO BRASIL

No Brasil, os estudos sobre alianças eleitorais têm focado mais no momento eleitoral do que se debruçado sobre a influência que a coligação tem na formação do governo de coalizão.

Trabalhos publicados nos últimos anos têm defendido a tese de que a eleição presidencial organiza e estrutura as demais disputas. O lançamento de candidaturas no plano estadual, para governador, por exemplo, levaria em conta a aliança que o partido fechou para presidente. Frequentemente, partidos retiram candidaturas em uma disputa para obter apoio em outra. Ou seja, os partidos que lançam candidatos a presidente costumam compensar os seus parceiros pré-eleitorais apoiando-os em outras eleições (LIMONGI; CORTEZ, 2010; MELO; CÂMARA, 2012; BORGES, 2015).

Além disso, o alto custo de participar das eleições presidenciais desestimularia a entrada de outros partidos na disputa, fazendo com que, desde a redemocratização, PT e PSDB tenham sido os únicos partidos a concorrer em todas elas. Ao decidir lançar um candidato próprio a presidente da República, o partido muitas vezes tem de abrir mão de “prêmios menores”, como vencer nos estados ou fazer uma bancada forte na Câmara, o que pode ser crucial para a sobrevivência da agremiação (MELO, 2010).

Ao analisar as eleições presidenciais de 2010, Limongi e Cortez (2010) afirmam que, no geral, os partidos que formaram uma coligação presidencial evitaram lançar candidatos ao governo em um mesmo estado. O PT, por exemplo, que encabeçava a chapa com Dilma Rousseff, retirou-se da disputa em vários locais em nome de sua aliança nacional com o PMDB e o PSB, lançando apenas dez candidatos ao governo – em 2006, foram 18.

Seguindo essa lógica, é possível afirmar que partidos que dão preferência por disputar as eleições presidenciais têm de fazer escolhas no sentido de priorizar a eleição nacional, subordinando assim suas estratégias estaduais ao seu objetivo central, que é garantir a vitória na eleição presidencial. Essa preferência pela “presidencialização” implica custos, como a perda de autonomia dos diretórios estaduais, que podem ser obrigados a não lançar candidatos ou a apoiar um nome sem chance efetiva de vitória somente para garantir a realização dos objetivos nacionais do partido (BORGES, 2015).

Carreirão (2014), no entanto, aponta que, embora a afirmação de que a eleição presidencial estrutura o sistema partidário brasileiro valha para os dois blocos que costumam se formar em torno do PT e do PSDB, ela precisa ser vista com cautela para um terceiro bloco, formado por partidos do chamado “centrão”, como PMDB, PP, PTB e PR⁹. Na prática, essas legendas, ao decidirem suas estratégias de coligação em eleições para outros cargos, acabam não dando muita importância para a aliança que fecharam em âmbito nacional, isto é, se coligam com diferentes partidos, levando em conta a realidade regional.

Melo (2015), ao analisar as eleições de 2014, caminha para uma conclusão no mesmo sentido. Ele chama atenção para o fato de que PT e PSDB têm polarizado as disputas presidenciais dos últimos 20 anos, mas essa polarização não se estendeu para as demais esferas políticas, como nas disputas estaduais ou para o Legislativo.

Ao analisar as eleições para governo estadual, o autor afirma que por mais que faça todo sentido para o PT e o PSDB subordinarem as estratégias estaduais à nacional, não foi exatamente isso que aconteceu em 2014. Aliados no plano nacional, PT e PMDB estiveram juntos apenas em nove estados (em outros nove, o PMDB se aliou com o

⁹ Alguns autores têm defendido que a disputa em torno da Presidência da República tem se dado em torno de três blocos partidários. Um deles encabeçado pelo PT e partidos como PCdoB, PDT e PSB; outro liderado pelo PSDB e seus aliados mais próximos, como DEM; e o terceiro deles formado por partidos como PMDB, PP, PTB e PR e PSD, que têm como característica não o compartilhamento de ideologias, mas sim da disposição de fazer parte de qualquer governo que se instale em Brasília (MELO; CÂMARA, 2012; MELO, 2015).

PSDB). O mesmo aconteceu com o PSDB, que esteve junto com o DEM em 16 ocasiões, mas ficou contra o seu principal apoiador nacional em outros 11 casos.

Em outro estudo, Limongi e Vasselai (2016) observam que lançar candidatos com o apoio de extensas coligações tornou-se a regra tanto na disputa nacional como nas estaduais. Eles questionam por que os cabeças de chapa simplesmente não ignoram os partidos nanicos, que num primeiro momento teriam pouco a oferecer – e muito a barganhar? Por que, por exemplo, a petista Dilma Rousseff fez questão de ter o apoio do PROS em 2014, e o tucano Aécio Neves, do PEN? A resposta, segundo eles, está na parcela do tempo de propaganda eleitoral no rádio e na TV que todos os partidos, independentemente de tamanho, têm direito.

Para os autores, a disputa pelo horário eleitoral leva à formação de coligações superdimensionadas, já que um parceiro adicional na aliança significa não apenas um tempo extra no rádio e na televisão para si, mas tempo a menos para o adversário direto.

Limongi e Vasselai (2016) também afirmam que, assim como as eleições presidenciais, as disputas estaduais têm se organizado em torno de um número pequeno de partidos. Eles apontam ainda que há uma relação direta entre o tamanho numérico da coligação e seu desempenho eleitoral. Diante dessa realidade, candidaturas solo não têm decolado e se tornaram uma opção restrita a pequenos partidos ideológicos de esquerda, que insistem na estratégia “melhor só do que mal acompanhado”. Segundo os autores, os resultados eleitorais têm demonstrado que as duas maiores coligações raramente ficam de fora de um eventual segundo turno, ou seja, quanto maior o número de integrantes de uma coligação, maior a chance de ela ganhar.

Como se pode notar, de maneira geral, os estudos de autores brasileiros têm se dedicado a compreender de que maneira o sistema partidário vem se comportando depois da redemocratização e como isso tem reflexo nas eleições.

Com exceção de alguns pesquisadores, a literatura brasileira não produziu análises mais sistemáticas a respeito da barganha pré-eleitoral e seus impactos sobre a formação de governos de coalizão, apesar de essa questão aparecer de maneira superficial em alguns estudos, como no artigo de Melo e Câmara (2012), que analisa as estratégias eleitorais adotadas pelas principais legendas nacionais.

No capítulo a seguir, iremos apresentar uma série de dados que comprovam que a construção de um governo de coalizão tem início na formação das alianças eleitorais.

CAPÍTULO 2 – ACORDOS PRÉ-ELEITORAIS E COALIZÕES DE GOVERNO NO BRASIL E NA AMÉRICA LATINA

A formação de coalizões nos sistemas presidencialistas costuma ser entendida como o resultado de acordos pós-eleitorais, uma vez que o presidente é obrigado a repartir cargos e ministérios entre diferentes partidos para alcançar a maioria no Legislativo e conseguir governar. Como demonstramos no capítulo anterior, porém, estudos mais recentes apontam que as coalizões são, na verdade, fruto de arranjos pré-eleitorais entre o candidato que disputa a Presidência e partidos que o apoiam durante a eleição. Neste capítulo, a existência dessa relação pré-eleitoral será comprovada através da análise de um índice que mede a congruência, isto é, o grau de similaridade entre cada gabinete presidencial e as alianças eleitorais formadas em diferentes países da América Latina, incluindo o Brasil.

É importante destacar que o ponto de partida do nosso trabalho foi um banco de dados sobre eleições presidenciais e gabinetes desenvolvido por Borges, Turgeon e Albala (2018) contendo 18 países latino-americanos. Os pesquisadores se basearam em dados de replicação de Kellam (2015) e Meireles (2016). Além de informações sobre o gabinete ministerial formado após a eleição presidencial, os três autores incluíram também a relação de partidos que formou a coligação eleitoral que apoiou cada presidente eleito. Com isso, obtiveram um banco com 280 gabinetes.

Um dos principais resultados encontrados por Borges, Turgeon e Albala (2018) é que, na média, há um alto grau de congruência entre as coalizões pré-eleitorais e os gabinetes formados na América Latina. No Brasil, essa relação também se mostra verdadeira. O País, no entanto, possui uma média de congruência ligeiramente mais baixa que os demais países analisados, tanto no período mais recente, após a redemocratização, como na primeira fase democrática, entre 1946 e 1964. Acreditamos que essa diferença pode ser explicada pelo elevado número de partidos existentes hoje no Brasil, o que faz com que os presidentes eleitos tenham que incluir mais partidos em suas coalizões pós-eleitorais para garantir maioria no Congresso e, conseqüentemente, a governabilidade.

Para ajudar a testar as hipóteses deste trabalho, adaptamos a base de dados compilada por Borges, Turgeon e Albala (2018) a partir do critério de que nos interessava e passamos a considerar apenas os presidentes que formaram simultaneamente uma coligação eleitoral e uma coalizão governamental. Para isso, excluímos casos em que o presidente se elegeu sem formar uma coligação eleitoral ou, ainda, aqueles em que o

presidente formou uma coalizão pré-eleitoral, mas governou apenas com o apoio do seu partido ou com um gabinete composto por nomes independentes. Esse recorte vai ao encontro do que pretendemos demonstrar, isto é, que a participação na coalizão governamental de partidos que apoiaram o presidente durante a eleição não se trata de um fenômeno isolado.

A partir desse critério, chegamos a uma base de dados com 130 gabinetes de 11 países. Um novo pente-fino nesses dados, porém, nos mostrou que quatro países tinham apenas um gabinete que reunia simultaneamente essas características, o que nos fez excluir Guatemala, Paraguai, México e Colômbia da amostra. Por fim, o corpo da nossa pesquisa ficou com 126 gabinetes de sete países da América Latina¹⁰, totalizando 37 mandatos presidenciais.

Selecionada a nossa amostra, foi possível calcular a média do índice de congruência para cada país e chegar à conclusão de que, de maneira geral, há um considerável grau de similaridade entre a coligação eleitoral e a coalizão governamental montada após a eleição. Na seção a seguir, explicaremos do que se trata esse índice de congruência. Na segunda parte deste capítulo, calculamos a média do índice de congruência para cada país analisado. Já na terceira seção, os dois períodos democráticos do Brasil, 1946-1964 e 1989-2014, serão analisados mais a fundo e de maneira comparativa para obter um retrato da realidade nacional.

2.1 MEDINDO A CONGRUÊNCIA ENTRE AS COALIZÕES PRÉ E PÓS-ELEITORAIS

O índice de congruência utilizado nesta pesquisa foi desenvolvido por Albala e Borges (2017) e mede a similaridade entre as coalizões pré e pós-eleitorais, isto é, de que maneira o presidente eleito distribuiu os ministérios entre os integrantes da coligação que o ajudou a eleger.

Para esse índice, foi levada em conta a proporção de cadeiras na Câmara Baixa ocupadas pelos partidos presentes nas coalizões pré e pós-eleitorais em relação ao total de ministérios ocupados pelos partidos no gabinete e por todos os partidos presentes na aliança eleitoral. Em seguida, multiplicou-se essas duas proporções para obter uma medida resumida de congruência (ALBALA; BORGES, 2017).

¹⁰ São eles: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Equador, Panamá e Venezuela.

Com isso, a plena congruência implica: a) todos os partidos que apoiaram o presidente no período eleitoral também fizeram parte da coalizão, ocupando ministérios no gabinete presidencial; e b) nenhum dos partidos da coalizão governamental estava fora da coligação pré-eleitoral.

Quando estas duas condições são cumpridas, a pontuação de congruência será igual a 1 (um). Mas, se o presidente eleito decidir convidar para fazer parte do seu ministério um ou mais partidos que não o apoiaram durante a corrida presidencial; ou se um ou mais partidos presentes na coalizão pré-eleitoral não forem convidados para o gabinete, a congruência será menor que 1 (um).

Assim, Albala e Borges (2017) desenvolveram a fórmula abaixo para calcular o índice congruência de cada gabinete formado:

$$\sum_{i=1}^{N_1 N_2} \frac{spc_i}{sp_i} \times \sum_{i=1}^{N_1 N_3} \frac{spc_i}{sc_i}$$

Onde:

spc_i = assentos da Câmara Baixa conquistados pelo partido i presente na coligação eleitoral e no gabinete

sp_i = assentos da Câmara Baixa conquistados pelo partido i presente na coalizão pré-eleitoral

sc_i = assentos da Câmara Baixa conquistados pelo partido i presente no gabinete

N_1 = número de partidos presentes na coligação eleitoral e no gabinete

N_2 = número de partidos na coligação eleitoral

N_3 = número de partidos no gabinete

Para entender o índice desenvolvido, faz-se necessário explicar dois pontos. O primeiro é que é preciso ter em mente que a divisão de ministérios geralmente leva em conta o tamanho da bancada do partido na Câmara dos Deputados. Portanto, não se deve esperar que um partido que não elegeu nenhum ou elegeu poucos deputados faça parte do gabinete ministerial, mesmo que essa legenda tenha apoiado o presidente durante a campanha eleitoral.

O segundo é que se usa como base para montar o banco de dados o entendimento que um gabinete ministerial termina (e o outro começa) quando ocorre uma alteração na

composição original, e isso pode acontecer por conta da saída de um partido ou da inclusão de um novo membro na coalizão, ou, ainda, quando se inicia um novo governo, mesmo que o presidente tenha sido reeleito. Portanto, não se considera um gabinete novo quando há apenas uma mudança de titular da pasta, que não altera a composição partidária do gabinete, porque se supõe que todos os membros da coalizão concordaram com a alteração e/ou receberam algum outro benefício como compensação para aceitar tal mudança (ALBALA; BORGES, 2017).

Após realizar a seleção dos casos relevantes para a nossa análise, calculamos a média de congruência por país. Em seguida, analisamos também as variações no índice de congruência ao longo do tempo, para o caso brasileiro. Os resultados serão descritos a seguir.

2.2 MÉDIA DO ÍNDICE CONGRUÊNCIA EM PAÍSES DA AMÉRICA LATINA

A partir do índice levantado para cada gabinete, foi possível calcular a média de congruência dos 126 gabinetes dos sete países latino-americanos analisados pelo nosso estudo e chegar ao índice de 0,57, lembrando que quanto mais perto de 1, mais congruente um gabinete é. De fato, mais de um quarto dos gabinetes (em números absolutos, 33 gabinetes) alcançaram índices de congruência maiores ou iguais a 0,9, o que demonstra um alto grau de similaridade entre a coligação eleitoral e a coalizão governamental montada após a eleição.

Abaixo, segue a Tabela 1 com a relação da média de congruência de cada um dos países analisados:

Tabela 1 — Médias de congruência entre as coligações eleitorais vencedoras e os gabinetes presidenciais na América Latina, países e períodos selecionados (Classificação em ordem decrescente de congruência)

Países	Período	Gabinetes (N)	Congruência (média)
Chile 2	1990-2010	7	1
Panamá	1999-2002	3	0,99
Argentina	1995-2002	8	0,83
Venezuela	1999-2000	3	0,83
Equador	1984-2003	13	0,69
Brasil 2	1995-2016	24	0,54

Chile 1	1933-1973	40	0,52
Bolívia	1892-2003	9	0,44
Brasil 1	1946-1964	19	0,31

Fonte: BORGES; TURGEON; ALBALA, 2018. Elaboração própria.

O que fica claro ao analisar essas médias é que as coligações são, de fato, o embrião da coalizão. Além do Chile, que possui um gabinete 100% congruente com as coalizões eleitorais, outros países apresentam alto nível de congruência, como o Panamá, a Argentina e a Venezuela. Entre os representantes da faixa mediana, podemos colocar Equador, o segundo período democrático do Brasil (1995-2016), a primeira fase do Chile (1933-1973) e a Bolívia. O primeiro período de governos democráticos no Brasil, entre 1946 e 1964, apresenta um índice mais próximo à baixa congruência.

Esse resultado dialoga com o nosso argumento de que, em regimes presidencialistas, os gabinetes da coalizão costumam ser produtos de estratégias e barganhas pré-eleitorais. Uma pesquisa recente corrobora com esse argumento ao demonstrar que governos de coalizão são mais propensos a se originar de uma coalizão pré-eleitoral, enquanto os gabinetes de partido único são mais comuns nos casos em que a legenda do presidente opta por disputar a corrida presidencial sozinho (ALBALA; BORGES, 2017).

O índice de congruência do segundo período democrático do Chile é uma demonstração perfeita de como a aliança eleitoral se transforma na coalizão do governo. Essa congruência igual a 1 pode ser explicada porque as duas frentes partidárias que dominam o cenário político-eleitoral desde a queda da ditadura de Augusto Pinochet são formadas por legendas com posições ideológicas semelhantes que formam blocos coesos de atuação no Congresso (ALEMÁN; SAIEGH, 2007; BORGES; TURGEON, 2017).

Até recentemente, a cena política chilena era dominada pela chamada “Concertación”, uma coalizão de partidos de centro-esquerda que se reuniu durante o plebiscito sobre a permanência de Pinochet na presidência e elegeu por quatro vezes seguidas o presidente do país: Patricio Aylwin, Eduardo Frei, Ricardo Lagos e Michele Bachelet. Essa coligação era formada pelos partidos Democracia Cristã (DC), Pela Democracia (PPD), Radical Socialdemocrata (PRSD) e Socialista (PS), que se uniam tanto durante o período eleitoral como durante a coalizão governamental.

Em 2010, Sebastián Piñera inaugurou uma nova fase no Chile ao trazer a direita de volta ao poder. Nenhuma das legendas de centro-esquerda fez parte do seu governo, formado apenas pelos partidos da chamada “Alianza por Chile”, Renovação Nacional

(RN) e União Democrática Independente (UDI), além de outros movimentos independentes da sociedade civil. No primeiro gabinete de Piñera, o partido dele, RN, e a UDI, seu principal aliado, ficaram com quatro pastas cada um. A maioria dos 22 ministros, porém, não tinha filiação partidária. Sem alcançar numericamente a maioria no Congresso, Piñera tentou fazer um aceno à nova oposição, ao nomear para um dos ministérios um militante histórico da DC, mas o indicado decidiu se desfiliar da sigla, antecipando-se a uma provável expulsão¹¹.

O mais comum, no entanto, é que esses acordos pré-eleitorais não sejam estáticos e imutáveis, como são no Chile. Mesmo que a coligação eleitoral seja o embrião da coalizão, não quer dizer que, por alguma razão, o presidente eleito não tenha que acomodar novos membros na negociação pós-eleitoral. Isso pode ocorrer, por exemplo, quando a aliança original não alcança maioria no Legislativo, o que leva à reabertura do processo de barganha entre as forças políticas (FREUDENREICH, 2016; ALBALA; BORGES, 2017).

Há evidências empíricas de que presidentes que não alcançam maiorias no Congresso têm mais incentivos para formar um governo de coalizão do que outros que podem contar com contingente legislativo próximo à maioria. Na última situação, os presidentes podem governar com sucesso apenas negociando o apoio de pequenos partidos ou legisladores independentes, caso a caso¹².

A entrada de um novo membro na coalizão, no entanto, vai depender também do perfil dos partidos que perderam as eleições. Se eles tiverem um forte viés ideológico, localizados nos extremos dos polos políticos, é provável que prefiram ficar na oposição, o que fará com que o presidente tenha mais dificuldade em encontrar parceiros fora da sua coligação eleitoral (NEGRETTO, 2006). Mas, se as legendas que não chegaram lá tiverem um perfil mais pragmático, e buscarem apenas ocupar cargos no governo (*office-seeking*), será mais fácil montar gabinetes ampliados em relação à coalizão pré-eleitoral originalmente formada (ALBALA; BORGES, 2017).

O fato é que a amostra significativa de 126 gabinetes e os altos índices de congruência aqui apresentados demonstram que, apesar de não haver nenhuma garantia

¹¹ Essa informação consta em uma matéria publicada pelo jornal *Folha de S.Paulo*, intitulada “Opositor integra gabinete chileno”, publicada em 10 de fevereiro de 2010. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft1002201009.htm>>. Acesso em: 10 jul. 2018.

¹² Argelina Cheibub Figueiredo e seus colaboradores (2012) demonstraram que, apesar de a formação de uma coalizão majoritária ser a regra em países latino-americanos, governos que optam por formar coalizões minoritárias também conseguem sobreviver.

de que o presidente eleito vá cumprir os acordos pré-eleitorais, como sustenta Kellam (2015), é isso o que acaba acontecendo nos regimes presidencialistas. Há, nesse tipo de sistema, fortes incentivos para que o governante mantenha a sua palavra, pois ele precisa ter credibilidade na hora de negociar com o Congresso. Romper acordos pré-eleitorais provavelmente implicaria perder parte da capacidade de governar, especialmente se o partido do presidente não puder alcançar sozinho a maioria legislativa. Além disso, os presidentes e suas legendas estão sempre pensando nas próximas eleições, o que representa mais um incentivo para que eles mantenham as suas promessas (FREUDENREICH, 2016).

2.3 MÉDIA DO ÍNDICE DE CONGRUÊNCIA NO BRASIL

No caso brasileiro, foram analisados os índices de congruência dos gabinetes montados por presidentes dos dois períodos democráticos do País. O primeiro começa com a promulgação da Constituição de 1946 e se encerra com o golpe militar de 31 de março de 1964; o segundo compreende desde a posse de Fernando Henrique Cardoso, em 1995, até 2016, após o impeachment de Dilma Rousseff. Na média, os governos formados após a redemocratização dos anos 1990 foram mais congruentes (0,54) do que o do período democrático anterior (0,31), conforme Tabela 2.

Tabela 2— Médias de congruência por período no Brasil

País	Período	Congruência (média)
Brasil 1	1946-1964	0,31
Brasil 2	1995-2016	0,54

Fonte: BORGES; TURGEON; ALBALA, 2018. Elaboração própria.

No primeiro período democrático brasileiro, chamado aqui de Brasil 1, percebe-se que os índices mais baixos de congruência se deram em gabinetes formados por presidentes não-eleitos, isto é, quando os vice-presidentes tiveram que assumir a Presidência, como foi o caso de Café Filho e João Goulart. Apesar de não terem sido eleitos para o cargo de presidente, optamos por mantê-los no cálculo da média do período,

cujo resultado aparece na Tabela 3, pois, naquela época, os vices disputavam a eleição em chapas separadas da do presidente.

Tabela 3 — Médias de congruência entre as coligações eleitorais vencedoras e os gabinetes presidenciais por governo no Brasil (1946-1964)

Presidente	Período	Congruência (média)
Eurico Gaspar Dutra	1946-1951	0,74
Getúlio Vargas	1951-1954	0,33
Café Filho	1954-1955	0
Juscelino Kubitschek	1956 a 1961	0,85
Jânio Quadros	1961	0,68
João Goulart	1961-1964	0
Média do período	1946-1964	0,31

Fonte: BORGES; TURGEON; ALBALA, 2018. Elaboração própria.

É importante ressaltar, no entanto, que se retirarmos esses dois governos, a média do período sobe para 0,59, ultrapassando inclusive a do período pós-1989, conforme os resultados expostos na Tabela 4, abaixo.

Tabela 4 — Médias de congruência por período no Brasil

País	Período	Congruência (média)
Brasil 1 ⁽¹⁾	1946-1964	0,59
Brasil 2	1995-2016	0,54

Fonte: BORGES; TURGEON; ALBALA, 2018. Elaboração própria.

NOTA⁽¹⁾ — Excluindo presidentes não-eleitos.

Entre as características dessa primeira fase democrática, que teve início com a queda do Estado Novo de Getúlio Vargas, estão o surgimento de partidos políticos nacionais e a ocorrência de eleições periódicas para os cargos do Executivo e do Legislativo nos planos federal, estadual e municipal.

No quadro partidário, vale destacar que PSD, PTB e UDN eram os principais partidos e juntos comandavam cerca de 80% das cadeiras da Câmara dos Deputados. O PSD, considerado de centro-direita, era o maior e o mais importante partido do sistema político. O PTB, por sua vez, era esquerdista e populista. Ambos, no entanto, foram criados por lideranças ligadas a Vargas. No campo da direita, figurava a UDN, que

representava setores das elites agrárias e grupos das classes médias urbanas. Entre os partidos pequenos se destacavam o PSP e PR (AMORIM NETO; SANTOS, 2001).

É importante pontuar também que esse foi um período marcado pela instabilidade. Além do suicídio de Getúlio Vargas, em 1954, Jânio Quadros renunciou e João Goulart foi deposto pelo Golpe Militar. Acreditamos que esse quadro instável teve reflexo na formação das alianças e coalizões nesse período, o que explica o baixo índice de congruência encontrado com relação a ele. Em 1945, por exemplo, Eurico Gaspar Dutra foi eleito graças à dobradinha PSD e PTB. Ao formar seu gabinete, porém, Dutra nomeou ministros da UDN, claramente opositora aos dois partidos, e deixou de fora nomes do PTB, que o havia apoiado durante a eleição.

O baixo índice de congruência entre as coligações e coalizões também pode ser resultado de uma alta regionalização da política, como apontam Amorim Neto e Santos (2001). Segundo eles, os presidentes eleitos precisavam se aliar, nos estados, às forças partidárias locais, a fim de maximizar suas condições de atrair votos. O resultado era que, ao organizar seus ministérios, os presidentes tinham que levar em conta também a questão regional e recompensar esses aliados locais, que os apoiaram durante a campanha, oferecendo-lhes cargos no Executivo.

Ao analisar o sistema partidário da época, os pesquisadores também afirmam que as principais legendas se dividiam em facções pró e contra governo, o que obrigava os presidentes a usar os seus limitados recursos de patronagem (cargos, recursos etc.) para aumentar ao máximo seu grupo e procurar aliados dentro de cada um dos partidos relevantes. A UDN, por exemplo, tinha um grupo chamado de “Chapa Branca” (por causa da cor das placas dos carros oficiais naquela época), que apoiou praticamente todos os presidentes do período. Por outro lado, o partido também contava como uma facção opositora, apelidada de “Banda de Música”, porque fazia muito “barulho” no Congresso. No PTB, da mesma forma, havia os grupos “classistas”, de oposição radical, e grupos “peleguistas”, que sempre queriam ocupar cargos no governo, especialmente das áreas ligadas à questão trabalhista. Os políticos do PSD, por sua vez, ocuparam pastas ministeriais em todos os governos do período, mas, mesmo assim, contava com grupos estaduais que faziam oposição.

A UDN também costumava adotar a estratégia eleitoral de sempre disputar a eleição presidencial contra o PSD ou o PTB, mas a existência dessas facções internas fazia com que o partido acabasse assumindo cargos no governo, o que acaba tornando os gabinetes dos presidentes eleitos mais incongruentes.

No período pós-1989 continuamos a ter partidos faccionalizados, como o PMDB, mas as principais legendas que disputam a presidência, PT e PSDB, costumam manter certa coerência e nunca participaram do mesmo governo juntos.

Sobre esse período mais recente, é importante destacar que praticamente todas as eleições se caracterizaram pela formação de uma aliança eleitoral e, posteriormente, pela formação de uma coalizão governamental. A exceção ficou por conta do pleito de 1989, que marcou o final de uma longa transição entre a ditadura militar e a democracia.

Essa eleição teve algumas particularidades, como ser a primeira no Brasil a usar dois turnos e ser uma eleição “solteira”, ou seja, para apenas um cargo, sem a coincidir com as disputas estaduais e para o Congresso. Diante dessas condições, nenhum partido viu motivos para ficar de fora e 21 candidatos colocaram seu nome na disputa (LIMONGI; GUARNIERI, 2014).

Ao vencer o pleito com o apoio unicamente da sua legenda, o PRN, Collor manteve a postura antipartidária e montou um gabinete à revelia da composição de forças parlamentares. A disposição de Collor em dividir poder e formar um governo de coalizão só se alterou em meio à crise. Em abril de 1992, ele tentou fazer uma reforma ministerial para expandir a sua base partidária, mas o movimento não foi suficiente para conter a deflagração do processo de impeachment (FIGUEIREDO; CANELLO; VIEIRA, 2012).

A partir da eleição de 1994, no entanto, já se começa a perceber uma maior coordenação entre a aliança eleitoral e o governo de coalizão montado após a eleição, como pode ser conferido na Tabela 5.

Tabela 5 — Médias de congruência entre as coligações eleitorais vencedoras e os gabinetes presidenciais por governo no Brasil (1995-2016)

Presidente	Período	Congruência (média)
FHC 1	1995-1998	0,55
FHC 2	1999-2002	0,57
Lula 1	2003-2006	0,47
Lula 2	2007-2010	0,32
Dilma 1	2011-2014	0,68
Dilma 2	2015-2016	0,91
Média do período	1995-2016	0,54

Fonte: BORGES; TURGEON; ALBALA, 2018. Elaboração própria.

Faremos agora um breve relato de como foram os processos pré e pós-eleitoral de cada disputa.

Em 1994, Fernando Henrique Cardoso inaugurou a primeira aliança eleitoral bem-sucedida unindo o seu partido, o PSDB, com o PFL (hoje, DEM) e o PTB. Para governar, no entanto, teve que abrir espaço na coalizão para outras legendas, como o PMDB e o PPB¹³ (atual PP).

Em 1998, FHC ampliou a sua coligação eleitoral. Para garantir a reeleição, o tucano abriu espaço na chapa para outras duas legendas: PPB, que já fazia parte do seu governo, e PSD. Partidos que, na eleição de 1994, haviam optado por lançar candidatos próprios, como o PMDB e o PDT, revisaram suas estratégias. O PMDB não apoiou ninguém e o PDT se juntou ao PT, emplacando seu maior expoente, Leonel Brizola, como vice de Lula.

Nos seus dois mandatos, FHC optou por ministros técnicos e formou gabinetes com no máximo cinco partidos. Isso era possível, porque o partido o PSDB, o então PFL e o PMDB eram os três partidos com maior número de assentos em ambas as casas do Congresso, o que dispensava a necessidade de ampliar a coalizão (MACIEL, 2014).

Como apontaram Raile, Pereira e Power (2011), a coalizão de centro-direita formada por Fernando Henrique Cardoso representou quase 75% da Câmara dos Deputados, e o tucano procurou recompensar os partidos aliados com assentos no gabinete de maneira altamente proporcional com os seus pesos na Casa.

Na eleição seguinte, de 2002, a primeira em que o PT chegou ao poder, Lula formou uma aliança com cinco partidos e, assim que foi eleito, teve que ampliar seu leque de aliados. Seu gabinete ministerial chegou a contar com representantes de nove legendas, incluindo o PMDB, além de nomes independentes. Segundo Natália Maciel (2014), Michel Temer, ainda antes da posse de Lula, iniciou conversações para garantir a participação do PMDB na coalizão. Num primeiro momento, porém, Lula optou por

¹³ O verbete sobre o PPB no Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC), da Fundação Getúlio Vargas, registra que “em maio de 1996, após muitas pressões sobre o governo federal, Francisco Dornelles tomou posse no Ministério da Indústria e Comércio, substituindo a economista Dorotéia Werneck. Na oportunidade, o presidente Fernando Henrique Cardoso afirmou que a nomeação de Dornelles representava a ‘participação direta do PPB no governo’. No entanto, o então prefeito Paulo Maluf, que vinha tecendo severas críticas a ações do governo, afirmou que a escolha de Dornelles fora ‘uma opção pessoal do presidente e não uma adesão do PPB ao governo’. A despeito das críticas de Maluf ao governo de Fernando Henrique Cardoso, a atuação do PPB no Congresso Nacional no ano de 1996 foi decisiva em assuntos de interesse do governo” (PARTIDO PROGRESSISTA BRASILEIRO, 2009).

montar um gabinete ministerial majoritariamente petista e apenas com partidos que o apoiaram na eleição.

Raile, Pereira e Power (2011) destacam ainda que, com a entrada do PMDB no governo, o gabinete de Lula ficou ainda menos proporcional, já que o partido tinha uma grande bancada na Câmara dos Deputados, mas ficou subrepresentado na Esplanada dos Ministérios.

Em 2006, ainda sob a vigência da regra da verticalização, que proibia os partidos de realizarem coligação diferente nos estados da realizada em nível federal, Lula conseguiu o apoio de apenas dois partidos para a sua reeleição: PRB e PCdoB, além do PT. Assim que eleito, no entanto, o petista se viu novamente obrigado a ampliar a sua base de apoio no Congresso, chegando a formar um gabinete com mais de dez partidos, o que fez com que o seu segundo mandato registrasse o pior índice de congruência do período (0,32).

Em 2010, no que diz respeito às alianças partidárias, houve uma grande novidade. O PMDB, pela primeira vez, juntou-se formalmente à coligação comandada pelo PT e indicou o vice na chapa da ex-ministra Dilma Rousseff. A petista também montou a maior coligação da história desde a redemocratização, reunindo dez partidos. Após a sua eleição, o PP, que havia ficado neutro na disputa, mas elegeu a quarta maior bancada na Câmara dos Deputados, com 44 deputados, passou a fazer parte do governo e a ocupar um ministério.

Em 2014, o quadro de 2010 se repetiu, com o PMDB indicando o candidato à Vice-Presidência. O PSB, um dos aliados históricos do PT, no entanto, decidiu lançar candidato próprio. Mesmo assim, após a eleição, Dilma formou o gabinete mais congruente do período recente, com um grau de similaridade próximo a 1 (0,91). Essa característica, porém, não foi suficiente para garantir a governabilidade da petista, que acabou afastada da Presidência após um processo de impeachment.

Uma análise dessas seis últimas eleições do País (1994, 1998, 2002, 2006, 2010 e 2014) mostra que, na maioria dos casos, as coligações eleitorais foram ampliadas depois da eleição, mas isso não significou a exclusão do núcleo de partidos que apoiou o presidente durante a campanha, que também foram recompensados durante a coalizão governamental.

Como as eleições têm ocorrido em dois turnos, é possível supor que os partidos que lançaram candidatos próprios e foram derrotados na primeira fase da disputa sejam

incentivados a usar o apoio a um candidato no segundo turno com o objetivo de garantir um lugar no gabinete do próximo governo.

Esse alargamento da coalizão é visto especialmente nos governos petistas e pode ser explicado devido à necessidade que o presidente eleito tem de obter uma maioria consistente no Congresso, que o auxilie a colocar em prática seu programa de governo. Apenas a título de esclarecimento, entende-se como alargamento da coligação quando: (a) o presidente convida para o gabinete partidos que não estavam originalmente presentes na coligação pré-eleitoral; (b) a inclusão de parceiros na coalizão permite que o presidente obtenha uma parcela maior de cadeiras na Câmara dos Deputados do que ele teria obtido se tivesse formado um gabinete totalmente congruente com a aliança eleitoral.

Como pode ser observado na Tabela 6, o processo de alargamento da coalizão é um fenômeno comum, que aconteceu também durante o primeiro período democrático brasileiro, entre 1946 e 1964.

Tabela 6 — Porcentagem dos casos de alargamento da coalizão nos dois períodos democráticos brasileiros

País	Período	% alargamento	Congruência (média)
Brasil 1 ⁽¹⁾	1946-1964	92	0,59
Brasil 2	1995-2016	75	0,54

Fonte: BORGES; TURGEON; ALBALA, 2018. Elaboração própria.

NOTA⁽¹⁾ — Excluindo presidentes não-eleitos.

Essa variável, também desenvolvida por Borges, Turgeon e Albala (2018), assume valor 1 quando a entrada de um partido de fora da coligação aumenta o número de cadeiras na Câmara Baixa em relação ao total de cadeiras da coligação. Assim, foi possível calcular a porcentagem de alargamento da coalizão do governo de cada presidente, dos dois períodos aqui analisados, como pode ser visto nas tabelas 7 e 8.

Tabela 7 — Porcentagem dos casos de alargamento da coalizão nos governos do período “Brasil 1”, entre 1946 e 1964, excluindo os presidentes não eleitos

Presidente	Período	% alargamento	Congruência (média)
Eurico Gaspar Dutra	1946-1951	67%	0,74
Getúlio Vargas	1951-1954	100%	0,33
Juscelino Kubitschek	1956-1961	100%	0,85

Jânio Quadros	1961	100%	0,68
Média do período	1946-1964	92%	0,59

Fonte: BORGES; TURGEON; ALBALA, 2018. Elaboração própria.

Tabela 8 — Porcentagem dos casos de alargamento da coalizão nos governos do período “Brasil 2”, entre 1995 e 2016

Presidente	Período	% alargamento	Congruência (média)
FHC 1	1995-1998	100%	0,55
FHC 2	1999-2002	67%	0,57
Lula 1	2003-2006	100%	0,47
Lula 2	2007-2010	100%	0,32
Dilma 1	2011-2014	0%	0,68
Dilma 2	2015-2016	100%	0,91
Média do período	1995-2016	75%	0,54

Fonte: BORGES; TURGEON; ALBALA, 2018. Elaboração própria.

No período entre 1946 e 1964, optamos por retirar os presidentes não-eleitos (Café Filho e João Goulart), porque, a rigor, o que aconteceu nesses casos foi a formação de gabinetes com partidos que tinham sido derrotados na eleição. Não cabe, portanto, falar em alargamento da coalizão. Mesmo assim, a porcentagem de alargamento da coalizão para esse período é alta. Uma das possíveis explicações para esse fenômeno é que a busca de outros parceiros de coalizão acontecia porque os partidos eram ainda menos disciplinados do que são hoje e, por isso, os presidentes tinham que cooptar membros nas alas governistas dos partidos de oposição, como mostraram Amorim Neto e Santos (2001).

Já no período pós-1989, o alargamento da coalizão pode ser entendido como uma consequência da fragmentação legislativa, isto é, do grande número de partidos que conquistam cadeiras na Câmara. Essa variável tem um impacto muito forte na formação de gabinetes, porque aumenta a dificuldade de o presidente conseguir alcançar a maioria fazendo alianças apenas com alguns partidos. À medida que aumenta o fracionamento, o tamanho da bancada de todos os partidos (o do presidente incluso), tende a diminuir. O que se observa também é que, quanto menor o contingente legislativo do presidente, maior o número de partidos a serem convidados para o gabinete, com o intuito de se obter a maioria; o que aumenta, por sua vez, os custos de se formar uma coalizão majoritária (AMORIM NETO, 2006; ALBALA; BORGES, 2017).

Desde que o Brasil voltou a ter eleições diretas em 1989, o número de partidos representados na Câmara dos Deputados sempre foi superior a 18 legendas, conforme a Tabela 9. Esse número chegou a nada menos que 28 agremiações em 2014, na reeleição de Dilma Rousseff. Nessa eleição, o PT fez a maior bancada, mas, mesmo assim, não ultrapassou 70 deputados, o que corresponde a menos de 15% do total das 513 cadeiras da Câmara. Por outro lado, dez partidos ficaram com bancadas de cinco deputados ou menos (MIGUEL; ASSIS, 2016).

Tabela 9 — Evolução da fragmentação partidária na Câmara dos Deputados, com dados da bancada eleita

	1986	1990	1994	1998	2002	2006	2010	2014
Número de partidos	12	19	18	18	19	21	22	28
Maior bancada	PMDB	PMDB	PMDB	PFL	PT	PMDB	PT	PT
Número de partidos para obter maioria simples	1	4	3	3	4	4	4	5

Fonte: MIGUEL; ASSIS, 2016.

Mesmo em casos em que numericamente os partidos que fazem parte da coligação do presidente eleito já alcançam maioria, percebe-se que os presidentes se vêm obrigados a agregar novas forças, uma vez que a taxa de apoio ao governo varia significativamente ao longo do mandato presidencial e entre os membros da base. Ainda que o presidente garanta o apoio de um partido, não quer dizer que todos os integrantes da bancada daquela sigla irão votar favoravelmente ao governo, o que faz com que o número de cadeiras que determinado partido possui na Câmara não corresponda necessariamente ao tamanho da base governista (AMORIM NETO, 2000).

É possível perceber isso analisando a Tabela 10. Apesar de a sua coligação ter alcançado maioria numérica na Câmara dos Deputados em seus dois mandatos, por exemplo, Dilma optou por convidar novos membros a participar do gabinete ministerial.

Tabela 10 — Número de cadeiras na Câmara dos Deputados, em cada governo no Brasil

Presidente	Número de cadeiras obtidas na Câmara pelo partido do presidente eleito	% do total ⁽¹⁾	Número de cadeiras obtidas na Câmara pela coligação	% do total ⁽¹⁾
FHC 1	84	16,4	182	35,5
FHC 2	99	19,3	298	58,1
Lula 1	91	17,7	130	25,3
Lula 2	83	16,2	97	18,9

Dilma 1	87	17,0	350	68,2
Dilma 2	70	13,6	304	59,3

Fonte: BORGES; TURGEON; ALBALA, 2018. Elaboração própria.

NOTA⁽¹⁾ — Em relação às 513 vagas da Câmara dos Deputados.

Apesar do alargamento, percebemos uma tendência de o presidente eleito recompensar com ministérios os partidos-membros da sua coligação eleitoral. Se analisarmos a Tabela 11, nota-se que, no período pós-1989, mais da metade (58%) dos gabinetes foram formados por todas as legendas que também participaram da coligação. Para a primeira fase democrática, isso aconteceu em apenas 21% dos gabinetes montados.

Tabela 11 — Porcentagem dos gabinetes em que todos os membros da coligação vencedora estavam presentes na coalizão, para os dois períodos democráticos brasileiros

País	Período	Porcentagem	Congruência (média)
Brasil 1	1946-1964	21	0,31
Brasil 2	1995-2016	58	0,54

Fonte: BORGES; TURGEON; ALBALA, 2018. Elaboração própria.

Em síntese, acreditamos que, neste capítulo, foi possível demonstrar que é grande a probabilidade de os partidos que fazem parte da coligação serem chamados a compor o governo de coalizão do presidente eleito. Isso porque a lógica do presidencialismo de coalizão pressupõe a divisão do poder e o cumprimento de acordos. Dessa forma, um partido que abre mão de lançar um candidato próprio espera, no futuro, ser recompensado com cargos e ministérios no governo. Essa lógica parece ser verdadeira não apenas para o caso brasileiro, que analisamos em detalhes, mas também para os demais países latino-americanos que fizeram parte da amostra considerada.

Mesmo que o presidente eleito tenha que chamar novos partidos para a coalizão, a fim de alcançar maioria no Legislativo, o mais comum é que ele recompense os aliados de primeira hora, isto é, aqueles que o apoiaram na eleição. Apesar de alguns autores defenderem que esses acordos costumam ser feitos longe dos holofotes e que o candidato eleito não teria muitos incentivos para cumpri-los, o que se percebe é que, no dia a dia da política real, o descumprimento desses acordos pode levar ao rompimento com os partidos aliados, o que poderia inviabilizar a governabilidade e até mesmo trazer consequências mais sérias, como a abertura de um processo de impeachment.

Nos próximos capítulos, a análise das 30 entrevistas realizadas para o nosso estudo de caso fará com que a tese que defendemos aqui fique ainda mais clara. A seção a seguir remonta o processo decisório da formação das chapas de Dilma Rousseff (PT) e José Serra (PSDB) para as eleições presidenciais brasileiras de 2010, com um enfoque nos incentivos pré-eleitorais. No quarto e último capítulo, reuniremos depoimentos dos atores políticos que comprovam que os governos de coalizão são resultado das negociações e barganhas que acontecem já no período eleitoral.

CAPÍTULO 3 – A FORMAÇÃO DE COLIGAÇÕES, UM ESTUDO DE CASO SOBRE AS ELEIÇÕES DE 2010

As eleições presidenciais de 2010 foram as primeiras, após a redemocratização do País, em que Luiz Inácio Lula da Silva não foi candidato. Após dois mandatos como presidente, o petista concentrou todos os seus esforços para fazer o seu sucessor. O nome escolhido por ele para a disputa foi Dilma Rousseff, sua então ministra da Casa Civil, que ascendeu no PT após as maiores lideranças do partido, como José Dirceu, saírem de cena no rastro do escândalo do mensalão¹⁴.

Com uma campanha embalada pelos altos índices de popularidade de Lula¹⁵, cujo mote era a continuidade, Dilma montou uma coligação com dez partidos batizada de “Para o Brasil seguir mudando”. Além do PT, fizeram parte da aliança PMDB, PDT, PSB, PR, PCdoB, PRB, PTN, PSC e PTC.

O principal opositor do PT na disputa foi o candidato do PSDB, José Serra, que formou a coligação “O Brasil pode mais” com outras cinco legendas: DEM, PTB, PPS e PMN e PTdoB.

Na terceira via, o nome foi a ex-ministra do Meio Ambiente, Marina Silva, que disputou apenas com o apoio do partido ao qual estava filiada, o PV. A eleição teve ainda outras seis candidaturas¹⁶, todas elas de nomes “solteiros”, como a de Plínio Arruda Sampaio, que foi candidato pelo PSOL.

Como o foco desta pesquisa é a formação de alianças e, posteriormente, do governo de coalizão, iremos remontar a seguir o processo da formação da chapa dos dois candidatos que foram ao segundo turno e efetivamente tiveram chances de ganhar a eleição em 2010: Dilma e Serra. Este capítulo se baseou em informações publicadas nos principais veículos de imprensa do País especialmente ao longo de 2010 e nas 30

¹⁴ O mensalão foi o primeiro escândalo de corrupção que atingiu o governo do ex-presidente Lula, em 2005. Segundo as investigações, consistiu em um esquema de pagamento de propina a parlamentares para que votassem a favor de projetos do governo no Congresso.

¹⁵ Lula encerrou seu mandato na Presidência da República no auge de sua popularidade. Em dezembro de 2010, a poucos dias de deixar o cargo, após quase oito anos de governo, 83% dos brasileiros avaliaram a sua gestão como ótima ou boa, segundo levantamento realizado pelo Datafolha Instituto de Pesquisa (2010).

¹⁶ Ao todo, nove candidatos disputaram a Presidência nas eleições de 2010: Dilma Rousseff (PT), José Serra (PSDB), Marina Silva (PV), Plínio de Arruda Sampaio (PSOL), Eymael (PSDC), Zé Maria (PSTU), Levy Fidelix (PRTB), Ivan Pinheiro (PCB) e Rui Costa Pimenta (PCO). Além de Dilma e Serra, que disputaram o segundo turno, apenas Marina obteve uma votação expressiva: 19,33% dos votos. Todos os demais candidatos tiveram menos de 1% de votos.

entrevistas realizadas com dirigentes partidários, líderes do Congresso e outros integrantes das legendas que participaram dessas duas coligações.

Sobre as entrevistas, é importante detalhar quem foram os políticos ouvidos para este trabalho. Compõem o corpo de entrevistados 15 nomes ligados a partidos da coligação de Dilma Rousseff (PT), 14 das siglas que se aliaram a José Serra (PSDB) e um deputado federal do PP, legenda que optou pela neutralidade na disputa.

Todos os entrevistados são pessoas influentes dentro das máquinas partidárias, políticos experientes, que têm desempenhado um papel de destaque no cenário nacional não apenas na eleição de 2010. Se não foram eles próprios quem tomaram as decisões em relação às alianças realizadas em 2010, acompanharam de perto o processo decisório ou foram testemunhas dos principais desdobramentos daquela eleição.

É preciso, no entanto, ressaltar algumas ausências dessa amostra. Apesar de legendas com pouca representação no Congresso também terem integrado as coligações de Dilma e Serra, procuramos dar prioridade aos grandes partidos. Essa opção se deu porque os chamados “partidos nanicos” costumam ser beneficiados de outras maneiras e, normalmente, não entram na partilha dos ministérios.

Também é preciso registrar que tanto o presidente nacional do PT da época, José Eduardo Dutra, quanto o do PSDB, Sérgio Guerra, que tiveram um papel central no fechamento das alianças eleitorais, já faleceram e, por isso, não fazem parte dos entrevistados.

Nomes importantes da cúpula partidária de legendas como o PT e o PMDB, que participaram ativamente da montagem das coligações em 2010 e da coalizão do governo Dilma, também não puderam ser ouvidos porque estão presos ou afastados da vida pública após a Operação Lava Jato, como é o caso do próprio ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva, além de nomes como Antonio Palloci e José Dirceu, do PT, e Eduardo Cunha e Geddel Vieira Lima, do PMDB.

Houve também ausências devido à incompatibilidade de agendas ou inacessibilidade das fontes, especialmente dos principais nomes do PT, como Dilma e Aloizio Mercadante, e de pessoas que estão hoje no comando do governo federal, como o presidente Michel Temer e os ministros Eliseu Padilha (Casa Civil) e Moreira Franco (Minas e Energia).

Dito isso, a relação dos entrevistados aparece nos quadros 1, 2 e 3, localizados em sequência, abaixo.

Quadro 1 — Entrevistados da coligação “Para o Brasil seguir mudando”

Entrevistados	Partido em 2010	Cargo/função em 2010
Alexandre Padilha	PT	Ministro das Relações Institucionais do governo Lula
José Eduardo Cardozo	PT	Deputado federal (SP) e secretário-geral do PT
Edinho Silva	PT	Presidente estadual do PT de São Paulo
Ricardo Berzoini	PT	Presidente do PT entre 2008 e 2010
Patrus Ananias	PT	Ministro do Desenvolvimento Agrário
Renan Calheiros	PMDB	Senador (AL)
Valdir Raupp	PMDB	Senador (RO) e vice-presidente do PMDB
Lúcio Viera Lima	PMDB	Deputado federal (BA)
Aldo Rebelo	PCdoB	Deputado federal (SP)
Carlos Lupi	PDT	Ministro do Trabalho e presidente nacional do PDT
Cristovam Buarque	PDT	Senador (DF)
Vladimir Porfírio	PR	Secretário de comunicação social do PR
Carlos Siqueira	PSB	Secretário-nacional do PSB
Márcio França	PSB	Deputado federal (SP)
Pastor Everaldo	PSC	Presidente nacional do PSC

Fonte: Elaboração própria.

NOTA — A coligação “Para o Brasil seguir mudando”, formada pelos partidos PT, PMDB, PDT, PSB, PR, PCdoB, PRB, PTN, PSC e PTC apoiou a candidatura de Dilma Rousseff à Presidência e de Michel Temer como seu vice.

Quadro 2 — Entrevistados da coligação “O Brasil pode mais”

Entrevistados	Partido em 2010	Cargo/função em 2010
José Serra	PSDB	Governador de São Paulo, candidato a presidente
Alvaro Dias	PSDB	Senador (PR)
Andrea Matarazzo	PSDB	Secretário de Estado da Cultura de São Paulo
Jutahy Júnior	PSDB	Deputado federal (BA)
José Aníbal	PSDB	Deputado federal (SP)
Cesar Maia	DEM	Ex-prefeito do Rio de Janeiro
Indio da Costa	DEM	Deputado federal (RJ)
Jorge Bornhausen	DEM	Presidente de honra do DEM
Paulo Bornhausen	DEM	Deputado federal (SC), líder do DEM na Câmara
Agripino Maia	DEM	Senador (RN), líder do DEM no Senado
Ronaldo Caiado	DEM	Deputado federal (GO)
Roberto Jefferson	PTB	Presidente nacional do PTB
Roberto Freire	PPS	Presidente nacional do PPS
Rubens Bueno	PPS	Deputado federal (SP)

Fonte: Elaboração própria.

NOTA — A coligação “O Brasil pode mais”, formada pelos partidos PSDB, DEM, PTB, PPS, PMN e PTdoB, apoiou a candidatura de José Serra à Presidência e de Indio da Costa como seu vice.

Quadro 3 — Entrevistados de partidos que optaram pela neutralidade

Entrevistados	Partido em 2010	Cargo/função em 2010
Ricardo Barros	PP	Deputado federal (PR) e vice-presidente do PP

Fonte: Elaboração própria.

Este capítulo está dividido em quatro seções. Na primeira delas, analisamos a coligação montada por Dilma, inicialmente sob a ótica do PT, ou seja, o partido cabeça de chapa, e, em seguida, pela perspectiva dos demais partidos que participaram da aliança. A segunda seção dedica-se ao caso do PP, único grande partido que optou pela neutralidade nas eleições de 2010. Na terceira parte, analisamos a coligação de Serra, também sob o ponto de vista do PSDB e, posteriormente, do das demais legendas aliadas. Por fim, como uma espécie de conclusão do capítulo, mostramos o que pensam os dirigentes partidários sobre a importância dos incentivos pré-eleitorais na formação das coligações, como a busca por mais tempo de propaganda no rádio e na TV e a troca de apoio nos estados.

3.1 “PARA O BRASIL SEGUIR MUDANDO”, A COLIGAÇÃO DE DILMA ROUSSEFF

Encabeçada pelo PT, a grande novidade da coligação “Para o Brasil seguir mudando”, que deu apoio à candidatura de Dilma Rousseff, foi o fato de o PMDB indicar o vice da chapa. Essa foi a primeira vez que o partido apoiou formalmente o PT em uma eleição. Aliados históricos e ideologicamente próximos ao PT também integraram a aliança, como o PCdoB, PSB e PDT. Os demais partidos da coligação podem ser considerados de centro-direita: PR, PRB, PTN, PSC e PTC.

Abaixo, a Tabela 12 mostra o número de parlamentares que os partidos da coligação possuíam, o que dá uma ideia do tamanho do apoio que a candidatura de Dilma recebeu, já que eles representavam 53% da Câmara dos Deputados e 54% do Senado Federal.

**Tabela 12 — Tamanho das bancadas no Congresso dos partidos da coligação
“Para o Brasil seguir mudando”**

Partidos	Número de deputados ⁽¹⁾	Número de senadores ⁽²⁾
PT	83	9
PMDB	89	19
PSB	27	3
PDT	24	6
PR	23	4
PCdoB	13	1
PSC	9	1
PTC	3	0
PRB	1	1
PTN	0	0
Total da coligação	272	44

Fonte: Câmara dos Deputados e Senado Federal. Elaboração própria.

NOTA (1) — Eleitos em 2006.

NOTA (2) — Senadores da 53ª Legislatura (2007-2011).

Sem a possibilidade de Lula disputar a eleição, o PT se viu diante do desafio de lançar um nome novo como candidato à Presidência da República¹⁷. A indicação de Dilma como candidata foi uma escolha pessoal de Lula, que enfrentou resistências de algumas correntes internas petistas e de partidos aliados.

A estratégia do PT para eleger Dilma foi colar a imagem da candidata, que era ministra-chefe da Casa Civil, às realizações do governo Lula¹⁸ e costurar uma ampla aliança para dar sustentação à candidatura da petista. Nesse contexto, o apoio do PMDB durante a eleição foi considerado essencial pelos dirigentes petistas, para garantir ao partido o maior tempo de propaganda de rádio e TV durante a campanha e, posteriormente, a governabilidade. Ricardo Berzoini, que esteve à frente da presidência do PT até fevereiro de 2010, lembra o que levou o partido a formar um arco de alianças com outras nove legendas:

Quando terminou 2009, Dilma estava em segundo lugar nas pesquisas, então nós tínhamos um trabalho forte pela frente. A nossa tese qual era? Ela tem potencial de se eleger, mas, se ela tiver muitos partidos na aliança, o potencial é muito mais nítido. Qual é o problema de fazer a campanha com menos

¹⁷ Lula disputou a primeira vez a Presidência em 1989, quando foi derrotado por Fernando Collor de Mello. Depois, concorreu em 1994, 1998 e 2002, quando conseguiu pela primeira vez se eleger presidente. Em 2006, foi reeleito para mais um mandato, que terminou em dezembro de 2010.

¹⁸ Em março de 2008, Lula apelidou a sua então ministra da Casa Civil, Dilma Rousseff, como “mãe do PAC”, o Programa de Aceleração do Crescimento, com foco em obras de infraestrutura.

partidos ou praticamente sozinho? É o tempo de televisão e o fato de que as campanhas estaduais acabam jogando um peso também para a campanha presidencial¹⁹.

No documento²⁰ em que traçou as diretrizes sobre a política de alianças da legenda para a eleição, o PT orientou que o partido deveria priorizar acordos com as legendas que já integravam a base do governo Lula para “fortalecer um bloco de esquerda e progressista, amparado nos movimentos sociais”, mas citava apenas o PSDB, DEM e PPS como opositores diretos nas eleições, o que, na prática, liberava o partido a firmar alianças com as demais legendas, nem tão de centro-esquerda assim.

A resolução também dizia que eleição da “companheira Dilma” para presidente da República deveria “orientar todos os movimentos políticos” do partido, determinando que caberia ao diretório nacional a palavra final sobre as alianças da legenda nos estados.

“Em 2010, o medo era a Dilma não ganhar. Ela não era uma candidata que apareceu forte. Então essa montagem nos estados era muito importante para garantir palanque para ela”²¹, explica Edinho Silva, que era presidente do diretório estadual do PT de São Paulo na época.

Estudos posteriores mostraram que o partido seguiu à risca essa determinação e deixou de lançar candidatos em diversos estados para apoiar nomes de outros partidos da coligação, como o PMDB e o PSB (LIMONGI; CORTEZ, 2010). Ao todo o PT lançou apenas dez candidatos ao governo – um número bem menor que na eleição anterior, quando houve 18 postulantes aos Executivos estaduais. Os casos mais emblemáticos dessa troca de apoio aconteceram em Minas Gerais e Maranhão, onde a Executiva Nacional do PT teve que intervir formal ou informalmente nas negociações.

Em Minas, o PMDB estabeleceu o apoio do PT à candidatura do então ministro das Comunicações, Hélio Costa, como prioridade. O PT estadual, no entanto, chegou a fazer prévias para lançar o nome de Fernando Pimentel ao governo. Em meio às negociações, os peemedebistas ameaçaram inclusive romper o acordo nacional se não houvesse uma chapa única entre os dois partidos no estado²².

¹⁹ Entrevista concedida à autora por Ricardo Berzoini, em 20 de outubro de 2017, presencialmente em Brasília.

²⁰ Resolução sobre Tática e Política de Alianças aprovada no 4º Congresso do PT. Disponível em: http://csbh.fpabramo.org.br/uploads/Congresso%20PT_resolucao_Tatica%20e%20politica%20de%20aliancas.pdf

²¹ Entrevista concedida à autora por Edinho Silva, em 5 de outubro de 2017, presencialmente em Brasília.

²² “Minas Gerais é o impasse. Se não resolver fica difícil. Se Minas degradingolar porá em risco a aliança nacional”, afirmou o então deputado Eduardo Cunha (PMDB-RJ) em uma matéria publicada pelo jornal *Folha de S.Paulo*, publicada em 7 de janeiro de 2010. Disponível em:

Já no Maranhão, o impasse aconteceu porque o PT estadual queria apoiar a candidatura de Flávio Dino, do PCdoB, mas a direção nacional da legenda determinou o apoio à candidatura à reeleição da então governadora Roseana Sarney (PMDB), filha de um dos principais caciques do PMDB, o ex-presidente José Sarney. Dirigentes estaduais chegaram a fazer greve de fome contra a decisão. A situação só foi resolvida após um acordo liberar os petistas contrários ao apoio à candidatura de Roseana a fazerem campanha para Dino, inclusive no horário eleitoral gratuito do rádio e da TV²³.

Segundo Alexandre Padilha, que era ministro das Relações Institucionais do governo Lula, essa redução no número de candidatos a governo também pode ser explicada porque o PT adotou, em 2010, a estratégia de dar prioridade à eleição ao Senado. “Onde o PT tivesse condições de abrir mão de candidatura ao governo para apoiar um candidato governador aliado e priorizar aliança para o Senado, priorizava”²⁴, afirmou. Como Lula tinha enfrentado uma forte oposição na Casa e a eleição daquele ano envolvia a vaga de dois senadores, Padilha contou que o partido procurou compor chapas que priorizassem a eleição de nomes do PT e de partidos aliados ao Senado. Padilha explicou:

Nós tínhamos uma estratégia clara na construção dos palanques regionais em 2010, de se esforçar a entregar à presidenta Dilma uma maioria política no Senado. A nossa primeira prioridade era eleger a presidenta Dilma e a segunda prioridade estabelecida pelo PT, por esse núcleo da coalizão, era ganhar a eleição dos senadores. A nossa prioridade era, onde fosse possível, eleger dois senadores que apoiassem o governo Lula, que apoiassem explicitamente o governo da presidenta Dilma e nós conseguimos eleger dois senadores em quase todos os estados, foi uma campanha muito vitoriosa nesse sentido.

3.1.1 A tomada de decisão sobre a entrada na disputa presidencial sob a perspectiva dos demais partidos da coligação

O principal partido a apoiar Dilma em 2010 foi o PMDB. Normalmente marcado por disputas internas, a legenda praticamente se uniu em torno da indicação de Michel Temer como candidato a vice na chapa. Essa foi a primeira vez que o partido, que já fazia

<<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2010/01/675981-impasse-em-minas-poe-em-risco-alianca-nacional-entre-pmdb-e-pt.shtml>>. Hoje, Eduardo Cunha está preso em decorrência da Operação Lava Jato.

²³ Fizeram greve de fome no Maranhão contra o apoio do PT à reeleição de Roseana (PMDB) o então deputado Domingos Dutra e os militantes Manoel da Conceição e Terezinha Fernandes. Essas informações podem ser conferidas na reportagem publicada pelo jornal *Folha de S.Paulo*, em 18 de junho de 2010. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2010/06/753176-apos-acordo-com-pt-militantes-decidem-encerrar-greve-de-fome.shtml>>.

²⁴ Entrevista concedida à autora por Alexandre Padilha, em 6 de março de 2018, via troca de áudios por aplicativo de mensagens instantâneas.

parte da coalizão do governo Lula, decidiu apoiar o PT durante uma eleição presidencial, o que se repetiu em 2014.

Até então, o histórico da legenda era outro. Após lançar candidato à Presidência em 1989 (Ulysses Guimarães) e 1994 (Orestes Quécia), o partido decidiu adotar a neutralidade em 1998 mesmo fazendo parte da coalizão de Fernando Henrique Cardoso. Em 2002, no entanto, o PMDB emplacou a vice do PSDB, quando José Serra disputou a Presidência pela primeira vez. Em 2006, voltou a ficar neutro na disputa presidencial, apesar de já fazer parte do governo Lula.

Valdir Raupp, que era vice-presidente do PMDB em 2010, destaca que apesar de ser um partido forte nacionalmente, o PMDB tem tido dificuldades em ter nomes competitivos para lançar à Presidência da República e tem optado por formar alianças com outras agremiações.

O PMDB nunca chegou pelo voto direto à Presidência da República. Nunca teve candidatos competitivos, é um partido muito forte, o maior partido do Brasil, sempre elege quantidade grande de prefeitos, vice-prefeitos, vereadores, deputados estaduais, federais, senadores, governadores, mas nunca teve um nome competitivo para a Presidência da República. A história do PMDB tem sido essa, então o melhor caminho são as alianças.²⁵

A opção pela neutralidade adotada em algumas eleições, no entanto, pode ser explicada pelo fato de o partido possuir muitas lideranças regionais, o que traz dificuldades para a legenda chegar a um posicionamento único²⁶ e faz com que o partido decida priorizar as eleições para o Executivo nos estados e para o Legislativo. Com isso, o PMDB consegue garantir uma bancada numerosa tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado, e se cacifa como um player importante para ser chamado a fazer parte do governo – qualquer que fosse ele – após as eleições²⁷. Segundo Natália Maciel (2014), o partido possui duas características que o torna atraente como parceiro de coalizão: o

²⁵ Entrevista concedida à autora por Valdir Raupp, em 11 de abril de 2018, presencialmente em Brasília.

²⁶ Em “Velhas Raposas, Novos Governistas: o PMDB e a Democracia Brasileira”, Natália Maciel (2014) narra as disputas internas entre as lideranças do PMDB e divide o partido em dois grupos: os governistas e os opositoristas ou dissidentes. O primeiro, majoritário, é formado por integrantes que defendem que o partido integre a coalizão do governo do momento e o segundo, por quem defende que a sigla se mantenha independente e lance candidato próprio à Presidência da República.

²⁷ No Brasil, existe a máxima de que ninguém governa sem o PMDB. De fato, o partido esteve presente em praticamente todos os gabinetes montados desde a redemocratização. As exceções foram as coalizões de governo de Fernando Collor, quando o partido era oposição, e no primeiro ano do governo Lula, após a eleição de 2002. Na primeira reforma ministerial feita pelo petista, no entanto, o partido passou a ocupar duas pastas: Comunicação e Previdência (MACIEL, 2014).

fato de ser um partido de centro e seu peso político, representado por sua grande bancada nas casas do Congresso.

A articulação do PMDB para emplacar o vice na chapa petista teve como objetivo ampliar o espaço que o partido já ocupava no governo Lula, onde comandava, no segundo mandato do petista, seis ministérios. As negociações sobre a chapa começaram já no ano anterior da eleição, em 2009. O nome de Temer, no entanto, nunca agradou à cúpula do PT. Lula chegou a sugerir que o partido fizesse uma lista tríplice com opções de candidatos à vice e incentivou a filiação no PMDB do então presidente do Banco Central, Henrique Meirelles, para que houvesse uma alternativa em relação a Temer.

Como parte da estratégia para fortalecer o nome de Temer como vice na chapa petista, o PMDB antecipou para fevereiro de 2010 o congresso do partido e reelegeram o peemedebista para o comando da legenda. O nome de Temer também era forte porque, naquela época, ele era presidente da Câmara dos Deputados, o que o tornava uma figura central no Legislativo e fazia com que o governo Lula dependesse dele para tocar a sua pauta no Congresso.

A antecipação das negociações também foi movida pelo medo do PMDB de perder o poder de barganha com o fortalecimento de Dilma nas pesquisas, o que poderia fazer com que os petistas passassem a flertar com outras legendas aliadas. Uma das possibilidades era que o então deputado Ciro Gomes, que tentava viabilizar a sua candidatura à Presidência pelo PSB, pudesse ser o vice de Dilma, o que contava com a simpatia de Lula.

Dilma convidou Temer para ser vice em sua chapa em maio e a convenção que selou a aliança do PMDB com o PT foi realizada em 12 de junho daquele ano. O nome do peemedebista foi aprovado por 560 dos 660 votantes da legenda.

Já entre as siglas mais próximas ideologicamente do PT – PSB, PDT e PCdoB –, o PSB foi o partido com maior dificuldade para declarar apoio a Dilma, pois o então deputado federal Ciro Gomes tentou viabilizar a sua candidatura ao Palácio do Planalto. Apesar de não ser entusiasta da ideia²⁸, a cúpula da legenda deu carta branca para que ele tentasse consolidar o seu nome nacionalmente e atraísse o apoio de outros partidos. Lula

²⁸ Em entrevista à autora, concedida em 25 de janeiro de 2018, por telefone, Márcio França, que era deputado federal em 2010, afirmou que Eduardo Campos, presidente do PSB na época, conduziu o processo para que o partido não lançasse a candidatura de Ciro Gomes à Presidência. “O Eduardo nunca falou claramente, mas foi isso que aconteceu, ele meio que foi conduzindo para não ter a candidatura. E no fundo eu acho que o Ciro também queria mesmo ser vice do PT. O Ciro sempre guardou a expectativa que ele seria o candidato no lugar da Dilma, apoiado pelo Lula, e que, na pior das hipóteses, seria o vice.”

e o PT, no entanto, trabalharam para que Ciro fosse candidato ao governo de São Paulo. Cearense, ele havia transferido o seu domicílio eleitoral para o estado.

Segundo Carlos Siqueira, que era secretário nacional do PSB em 2010, os petistas tinham pressa para que Ciro anunciasse a saída da disputa, pois o plano de Lula era que Dilma fosse a única candidata do campo da centro-esquerda. Por terem um perfil parecido, os petistas acreditavam que Ciro roubaria votos de Dilma, o que fortaleceria a candidatura de José Serra (PSDB).

Era um dia de sábado ou de domingo, fomos em um hotel e tivemos uma reunião com o Ciro. Nós dissemos que ele poderia ser candidato. A nossa tese era ter duas candidaturas, e quem fosse para o segundo turno... Mas nós vendemos essa tese para o PT, para o Lula, mas o Lula não aceitou, não achou muito bom, porque a candidata dele, a rigor, era mais fraca que o nosso naquele momento.²⁹

O anúncio de que o PSB desistiria de lançar candidatura própria ao governo aconteceu em 27 de abril, sob o argumento de que isso enfraqueceria o partido nas disputas regionais. “Foi quase uma escolha de Sofia. Ou levar à degola vários candidatos ao governo e ao Senado ou ter a candidatura própria”, afirmou Eduardo Campos, então governador de Pernambuco e presidente nacional do PSB³⁰.

O partido também cobrou um tratamento igualitário de Dilma durante a campanha nos casos em que os dois partidos tivessem candidatos a governador, como aconteceu em São Paulo, onde Aloizio Mercadante (PT) e Paulo Skaf (PSB) disputaram o Palácio dos Bandeirantes.

Já o PDT foi um dos primeiros partidos a anunciar apoio à candidatura de Dilma, à revelia da intenção do senador Cristovam Buarque de disputar a Presidência. Entre as justificativas apontadas pelo partido estavam a proximidade ideológica com o PT e o fato de o partido já fazer parte do governo Lula – a legenda ocupava o Ministério do Trabalho.

“Nós estamos no governo, você não pode fazer jogo duplo. Nós não podemos estar no governo e ir para o palanque da oposição. Nem a população compreenderia e nós teríamos o mínimo de lealdade nesse processo”, afirmou na época o presidente nacional

²⁹ Entrevista concedida à autora por Carlos Siqueira em 23 de dezembro de 2017, por telefone.

³⁰ Essa fala de Eduardo Campos foi publicada em reportagem do jornal *Folha de S.Paulo*, do dia 27 de abril de 2010. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2010/04/726746-psb-retira-candidatura-de-ciro-da-disputa-presidencial.shtml>>.

do PDT e ministro do Trabalho, Carlos Lupi³¹. O apoio do PDT garantiu a Dilma quase dois minutos a mais de propaganda no horário eleitoral gratuito.

Parceiro do PT desde a eleição de 1989, o PCdoB aprovou a aliança com Dilma sob o argumento de dar continuidade ao projeto político iniciado em 2002 com a vitória de Lula para presidente do Brasil.

Com uma bancada pequena na Câmara dos Deputados e pouca expressividade no cenário nacional, o partido não conseguiu negociar o apoio do PT ao candidato da sigla no Maranhão, Flávio Dino. Lá, a direção nacional petista teve que intervir para garantir o apoio formal da legenda ao PMDB de José Sarney.

O apoio fiel da legenda ao PT, no entanto, costuma ser recompensado com cargos e ministérios após a eleição. Esse aspecto será melhor explorado no próximo capítulo.

Entre os partidos de centro que fizeram coligação com Dilma, cabe destacar o caso do PR. A legenda, que também fazia parte da base aliada de Lula, anunciou o apoio à candidatura de Dilma Rousseff no início de abril de 2010.

Segundo Vladimir Porfírio, secretário de comunicação da sigla, a estratégia do PR em 2010 foi lançar os chamados “puxadores de votos” nos estados para garantir uma boa bancada na Câmara dos Deputados. Além do humorista Tiririca, em São Paulo, o partido lançou o ex-governador Garotinho, no Rio, e outros nomes de peso em estados como Mato Grosso do Sul.

A legislação é clara: o partido vale pelo tempo de TV que ele tem. O tempo de TV é medido pelo quê? Número de vereadores, governadores, senadores? Não. Deputado federal. Acabou. Se, por um lado, o tempo de televisão de um partido de hoje é decisivo para montar uma aliança, a montagem da aliança é decisiva para definir o próximo tempo de TV. Isso se retroalimenta. O que é determinante é o tempo de TV que você tem hoje e qual é o tempo de TV que você vai poder ter de acordo com a aliança que você montar. Na eleição o cara tem um peso pelo tempo de TV que ele tem, e a aliança que ele tem terá o peso de acordo com o número de deputados que ele terá, porque vai ser decisivo para o tempo de televisão que ele vai ter no futuro.³²

A grande dificuldade da aliança foi em relação ao Rio de Janeiro, onde o ex-governador do estado, Anthony Garotinho, desafeto do PT, articulava a sua campanha ao governo do estado. Para não desagradar o partido aliado, Dilma ensaiou uma aproximação

³¹ Essa fala de Carlos Lupi foi publicada em reportagem do jornal Folha de S.Paulo, do dia 27 de abril de 2010. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2010/01/685978-pdt-estara-de-corpo-e-alma-na-campanha-de-dilma-afirma-lupi.shtml>>.

³² Entrevista concedida à autora por Vladimir Porfírio em 24 de janeiro de 2018, presencialmente em Brasília.

com Garotinho e se comprometeu a subir no palanque do PR, mesmo com o PT apoiando formalmente a candidatura à reeleição de Sérgio Cabral, do PMDB. No fim, após ser condenado inelegível pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e conseguir ser candidato com base em uma liminar, Garotinho desistiu de disputar o governo e decidiu concorrer a uma vaga como deputado federal.

Entre as legendas menores, o PRB se destacava por ser o partido do então vice-presidente da República, o empresário José Alencar. A sigla, apesar de ter uma bancada pouco numerosa na Câmara, representava uma parcela importante do eleitorado devido a sua ligação com o segmento evangélico e aprovou o apoio à eleição de Dilma também sob o mote de dar “continuidade” ao projeto iniciado por Lula em 2002.

Já o PSC negociou até o último momento fazer uma aliança com o candidato a presidente do PSDB, José Serra. As duas siglas já haviam acertado inclusive troca de apoio em alguns estados. No último dia do prazo legal, no entanto, o presidente da legenda, pastor Everaldo, anunciou que a aliança seria com o PT³³.

Segundo o pastor, pesou na decisão o fato de o PMDB, com quem o PSC formava um bloco na Câmara dos Deputados, ocupar o posto de vice-presidente na chapa de Dilma. Apesar de uma bancada não muito numerosa na Câmara, o PSC garantiu um adicional de 19 segundos ao tempo de TV da candidata petista.

Outros dois partidos nanicos também se juntaram à coligação de Dilma, o PTN e o PTC, que cogitou lançar candidatura própria e anunciou somente no último momento o apoio à petista.

Em reportagens publicadas na época, a inclusão de legendas nanicas na coligação é creditada à necessidade de aumentar o tempo no horário eleitoral gratuito. Contas feitas apenas com base nas doações legais de campanha mostram que o PT elevou em quase 5% o tempo de Dilma na propaganda de rádio e televisão com a adesão dos nanicos. Em contrapartida, teve que desembolsar R\$ 5,8 milhões (valores não corrigidos) em contribuições de campanha para PSC, PRB e PTC³⁴.

³³ Informações sobre esse caso podem ser encontradas em uma reportagem do jornal *Folha de S. Paulo*, intitulada “PSC migra da chapa de Serra para a de Dilma”, publicada em 1º de julho de 2010. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2010/01/685978-pdt-estara-de-corpo-e-alma-na-campanha-de-dilma-afirma-lupi.shtml>>.

³⁴ Dados retirados da reportagem “Tempo de TV de nanicos custou ao PT R\$ 5,8 mi”, publicada pelo jornal *O Estado de S. Paulo*, em 16 de maio de 2011. Disponível em: <<https://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,tempo-de-tv-de-nanicos-custou-ao-pt-r-5-8-mi-imp-,719676>>.

3.2 O CASO DO PP: ENTENDENDO A OPÇÃO PELA NEUTRALIDADE

O PP foi o único grande partido a ficar neutro na eleição de 2010, isto é, a não integrar formalmente nem a chapa da petista Dilma Rousseff nem a do tucano José Serra. A legenda, no entanto, foi cortejada pelos dois candidatos, especialmente pelo seu tempo no programa eleitoral de rádio e TV, de cerca de 1 minuto e 20 segundos.

Mesmo fazendo parte da base aliada de Lula, onde ocupava o Ministério das Cidades, o partido rachou em relação ao apoio à candidatura da petista. Parte dos dirigentes defendia que o PP apoiasse José Serra. Para atrair o PP para a coligação, o PSDB chegou a acenar com a possibilidade de oferecer a vice-presidência a Fernando Dornelles, então presidente nacional da sigla e tio do ex-governador tucano Aécio Neves.

A legenda, considerada um dos expoentes do chamado “centrão”, manteve em 2010 a tradição de ficar neutra na disputa. Das seis eleições analisadas desde 1994, o PP somente participou da coligação pela reeleição de Fernando Henrique Cardoso, em 1998, e da reeleição de Dilma, em 2014.

Já quando olhamos para os gabinetes formados neste mesmo período, o comportamento do PP pode ser comparado ao do PMDB. Como o partido tem feito bancadas numerosas na Câmara dos Deputados, a legenda costuma ser convidada a integrar a base do governo eleito. Dos 24 gabinetes analisados desde 1994, o PP fez parte de 19, ficando de fora apenas dos dois gabinetes montados por FHC, no início do seu primeiro mandato, e dos três primeiros gabinetes formados por Lula³⁵.

Segundo o deputado federal Ricardo Barros, que era vice-presidente do PP em 2010, o partido não tem como objetivo lançar um candidato próprio à Presidência e sim fazer uma bancada forte de deputados federais para garantir mais recursos do fundo partidário e tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na TV. “O Partido Progressista nunca foi um partido que desejasse disputar o poder [a Presidência], e até por isso não constrói uma liderança para que ela se destaque e possa ser um candidato majoritário”³⁶, disse.

Para o dirigente, a decisão de manter o PP neutro na disputa também tem a ver com o “estilo” do então do presidente da sigla, Francisco Dornelles. De fato, em 2014,

³⁵ A título de comparação, dos 24 gabinetes analisados desde 1994, o PMDB fez parte de 23. A única exceção foi o primeiro gabinete do ex-presidente Lula, que deu preferência por montar um ministério formado apenas pelos partidos que haviam feito parte da sua coligação.

³⁶ Entrevista concedida à autora por Ricardo Barros em 21 de abril de 2018, presencialmente em Brasília.

quanto o senador Ciro Nogueira estava à frente do partido, o PP aprovou, de maneira conturbada e com muito protesto de integrantes da legenda, a participação na coligação que reelegeu Dilma. Barros explicou:

Dornelles era mineiro, sempre mantinha o partido sem decisão de aliança nacional, isso dava mais conforto aos palanques regionais, para cada um escolher o lado que melhor lhe conviesse para a eleição dos deputados federais e dos senadores. Hoje, a regra do jogo é deputado federal, quem tem deputado federal tem tempo de televisão, tem fundo partidário. Então o partido trabalha nessa linha de construção.

Na época, a justificativa para a neutralidade na disputa nacional foi justamente evitar desgastes nas alianças estaduais com o PSDB, especialmente no Paraná, no Rio Grande do Sul e em Minas Gerais. Mas, com a subida de Dilma nas pesquisas de intenção de voto, o PP decidiu declarar apoio político, isto é, sem se coligar oficialmente à candidatura de Dilma. A decisão foi anunciada em junho, após a Executiva Nacional do partido realizar uma consulta aos diretórios estaduais. No segundo turno da disputa, a sigla também optou pelo apoio informal à petista.

Para Barros, Dornelles “estava convencido que a neutralidade nacional era o melhor caminho para o partido fazer bancada e ser chamado para compor o próximo governo”. Esse tema será aprofundado no próximo capítulo.

3.3 “O BRASIL PODE MAIS”, A COLIGAÇÃO DE JOSÉ SERRA

Após oito anos longe do poder, o PSDB tentou aproveitar o vácuo político que seria criado com a conclusão do segundo mandato de Lula para voltar à Presidência da República. Não sem uma disputa interna, José Serra consolidou seu nome como candidato e costurou uma coligação com outras cinco legendas: DEM, PTB, PPS e PMN e PTdoB. No Congresso, essa aliança, cuja composição detalhada pode ser observada na Tabela 13, representava um apoio de aproximadamente 35% dos deputados e 42% dos senadores.

Tabela 13 — Tamanho das bancadas no Congresso dos partidos da coligação “O Brasil pode mais”

Partidos	Número de deputados ⁽¹⁾	Número de senadores ⁽²⁾
PSDB	66	15
DEM	65	12
PTB	22	7
PPS	22	0

PMN	3	0
PTdoB	1	0
Total da coligação	179	34

Fonte: Câmara dos Deputados e Senado Federal. Elaboração própria.

NOTA (1) — Eleitos em 2006.

NOTA (2) — Senadores da 53ª Legislatura (2007-2011).

Em dezembro de 2009, o então governador de Minas Gerais, Aécio Neves, anunciou que desistiria de tentar ser candidato à Presidência pelo PSDB nas eleições de outubro do próximo ano, abrindo espaço para que o nome de José Serra se consolidasse dentro do partido.

Serra, que já havia disputado o cargo em 2002, tinha a preferência da maioria dos tucanos e liderava as pesquisas de intenção de voto naquele momento. Ele, no entanto, hesitou em assumir a candidatura, pois tinha receio de que a sua gestão à frente do governo de São Paulo se tornasse alvo de crítica dos adversários. Também calculava que a disputa nacional seria difícil, pois a economia começava a se recuperar. Já para o Palácio dos Bandeirantes, se reelegeria com facilidade.

Para dar mais peso à candidatura de Serra, dirigentes do PSDB começaram uma articulação para que Aécio aceitasse ser vice, formando uma chapa “puro sangue”. O movimento tinha o aval de outras legendas da coligação, como DEM e PPS, por acreditarem que a dupla seria mais competitiva e teria mais chance de derrotar o PT.

Aécio, no entanto, nunca admitiu essa possibilidade e construiu a sua candidatura ao Senado. Em Minas Gerais, inclusive, chegou a incentivar o voto “Dilmasia”³⁷, em que o eleitor votava em Dilma para presidente e em Anastasia, do PSDB, para o governo.

Diante da resistência de Aécio, a escolha do vice transformou-se em um dos grandes problemas da candidatura de Serra. Uma das opções era o senador Francisco Dornelles, mas o PP foi se afastando do PSDB à medida que Dilma subia nas pesquisas.

Em determinado momento, o DEM avisou que só aceitaria uma chapa “puro sangue” se fosse com Aécio na vice, caso contrário, a vaga deveria pertencer ao partido³⁸. A indicação do senador tucano Alvaro Dias³⁹ abriu uma crise entre os dois partidos e

³⁷ Sobre isso, conferir “Aécio Neves abençoa chapa 'Dilmasia' em MG”, reportagem publicada no portal de notícias *iG*, em 17 de junho de 2010. Disponível em: <<http://ultimosegundo.ig.com.br/eleicoes/aecio-neves-abencoa-chapa-dilmasia-em-mg/n1237669934764.html>>.

³⁸ “Entendemos que, se não for o Aécio Neves, o vice é nosso”, afirmou o presidente do DEM, Rodrigo Maia (RJ), para uma reportagem do jornal *Folha de S.Paulo*, publicada em 26 de junho de 2010. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/poder/po2606201004.htm>>.

³⁹ A ideia do PSDB ao escolher Alvaro Dias para a vice de Serra teve também um componente regional: evitar que o irmão de Alvaro, Osmar Dias (PDT), disputasse o governo do Paraná em aliança com o PT.

quase fez o DEM desembarcar da aliança. Após a pressão, o PSDB recuou e cedeu a vice ao partido aliado, indicando o então deputado federal Indio da Costa (RJ) para o posto.

Ao ser questionado sobre por que os partidos fazem alianças eleitorais, José Serra começou a entrevista dizendo que considerava o tempo de televisão como a “questão central”⁴⁰ e contou que recuou da ideia de ter Alvaro Dias na candidatura no posto de vice-presidente justamente por conta das ameaças do DEM de não integrar formalmente a sua coligação e, conseqüentemente, ele ficar sem o tempo de propaganda do partido aliado. “O Indio [da Costa] eu botei para garantir pelo menos o tempo de TV”, disse sobre o episódio. Alvaro Dias também creditou ao “maldito tempo de televisão”⁴¹ o fato de o DEM ter conseguido emplacar o vice na chapa de Serra em 2010.

Segundo dirigentes do DEM, o partido deixou claro que não concretizaria a aliança caso não indicasse o candidato a vice-presidente de Serra. “Nós dissemos o seguinte: não daremos tempo de televisão para o PSDB, não apoiaremos, vamos tomar outro tipo de decisão. Se não puder ser alguém do DEM [na vice], a gente está fora. E aí que o Serra e o marqueteiro inventaram o Indio”⁴², disse Cesar Maia.

Líder do DEM no Senado, Agripino Maia usou o mesmo raciocínio. “Estava implícito que, se não houvesse a aliança, o tempo de rádio e televisão poderia ser dividido, ou ser pactuado com outra candidatura, mesmo que nós não tivéssemos nem tanta afinidade.”⁴³

3.3.1 A tomada de decisão sobre a entrada na disputa presidencial sob a perspectiva dos demais partidos da coligação

Como mostramos na seção anterior, o DEM não aceitou a indicação de um vice do PSDB para a chapa de José Serra e ameaçou não fazer coligação com o partido. Caso decidisse não fechar a aliança com o PSDB, Serra ficaria sem o tempo de rádio e de TV do DEM e poderia ser prejudicado na disputa eleitoral.

Após uma reunião que varou a madrugada, PSDB e DEM chegaram a um acordo e escolheram como vice o deputado federal Indio da Costa (RJ), que só não era um

Quando Osmar Dias anunciou a candidatura, a manutenção de Alvaro como vice na chapa tornou-se insustentável.

⁴⁰ Entrevista concedida à autora por José Serra em 14 de dezembro de 2017, presencialmente em Brasília.

⁴¹ Entrevista concedida à autora por Alvaro Dias em 27 de fevereiro de 2018, presencialmente em Brasília.

⁴² Entrevista concedida à autora por Cesar Maia em 9 de outubro de 2017, presencialmente no Rio de Janeiro.

⁴³ Entrevista concedida à autora por Agripino Maia em 20 de março de 2018, presencialmente em Brasília.

completo desconhecido porque havia ganhado alguma notoriedade aquele ano por ter sido relator do projeto da Lei da Ficha Limpa. O deputado federal Jutahy Júnior (PSDB-BA) diz que participou da decisão:

Foi uma noite horrorosa, porque tivemos que mudar o candidato a vice do Serra durante a noite. O Alvaro Dias estava combinado de ser o candidato, tivemos que conversar com o Alvaro, teve o problema do irmão dele, e ele compreendeu a situação, foi corretíssimo, absolutamente correto. O Serra convidou o Cesar Maia para ser o vice, aí o Cesar Maia disse: “Você está livre para convidar qualquer pessoa do DEM”. E aí convidaram o Indio da Costa em função de ele ser o proponente, o relator, da Lei da Ficha Limpa.⁴⁴

O imbróglio aconteceu às vésperas da convenção nacional do partido. Segundo Indio da Costa, somente na manhã do dia da convenção ele recebeu o convite para ser o vice na chapa do tucano.

O [Gilberto] Kassab me liga, umas 11h40 da manhã. No dia da convenção. E eu, na convenção, já tinha dado os parabéns para o [José Carlos] Aleluia, inclusive [também cotado para ser vice na chapa de Serra]. Aí, me liga o Kassab, para perguntar se eu queria [ser vice], eu disse que não era o meu projeto, mas que se fosse importante para o partido, eu iria. Serra era super qualificado, tinha 40% [das intenções de voto] na época, ser candidato a vice do Serra, não era ser de qualquer candidato.⁴⁵

Apesar da dificuldade em chegar a um acordo nessa eleição, o DEM é um aliado histórico do PSDB. O partido ocupou a vice-presidência nos dois governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998 e 1999-2002), com Marco Maciel. Em 2002, com a aliança formal entre o PSDB e o PMDB, o partido ficou de fora da chapa principal, mas retomou o posto em 2006.

Desde a chegada do PT à Presidência, em 2002, no entanto, o DEM foi perdendo força a cada eleição. Em 1998, quando ainda se chamava PFL, o partido elegeu uma bancada de 105 deputados. Em 2010, fez apenas 43 deputados. O senador Agripino Maia lembra como isso influenciou no poder de negociação da legenda. “Dentro do DEM havia a exigência de, para fazer a aliança, a gente indicar a vice. Essa era a senha. Mas nós fomos perdendo força ao longo do tempo, em 2014 nós já não conseguimos indicar o vice.”⁴⁶

⁴⁴ Entrevista concedida à autora por Jutahy Júnior em 6 de março de 2018, presencialmente em Brasília.

⁴⁵ Entrevista concedida à autora por Indio da Costa em 28 de fevereiro de 2018, presencialmente em Brasília.

⁴⁶ Em 2014, o DEM se coligou novamente com o PSDB. A chapa, no entanto, foi encabeçada por Aécio Neves e teve como vice Aloysio Nunes, que também era do PSDB.

Entre os membros da coligação de Serra, o caso do PTB também merece destaque. Embora o partido fizesse parte da base aliada do governo Lula no Congresso, sua cúpula era controlada pelo presidente Roberto Jefferson, que rompeu com o PT depois da crise política gerada pelo escândalo do mensalão, cuja existência foi denunciada por ele em uma entrevista à imprensa.

Apesar de Roberto Jefferson preferir apoiar a candidatura do tucano José Serra, a bancada do partido na Câmara dos Deputados defendia uma aliança com Dilma. Para o partido não rachar, a direção nacional da sigla decidiu liberar o apoio à candidatura da petista em alguns estados.

A estrutura partidária não é a favor do PT. Esses acordos, que às vezes a bancada constrói, a bancada constrói sozinha, mas não leva o partido. Em 2010, nós fizemos aliança dentro do que a gente sempre fez. Eu vou voltar à política inclusive porque eu acho isso. Não tem mais coerência. A esquerda alugou a direita do Brasil. Mao Tsé-Tung dizia que o poder se toma no campo e no fuzil. Gramsci dizia que começa pela revolução cultural e depois pela revolução política. E o que a turma do PT fez? Alugou a direita, não precisou do campo e do fuzil, foi o talão de cheque. Não queremos mais isso. Água é água, óleo é óleo, chega.⁴⁷

No caso do PPS, o partido já havia consolidado a sua aproximação com o PSDB e foi um dos primeiros partidos a declarar apoio à candidatura de José Serra. A guinada nas alianças realizadas pelo partido, no entanto, merece ser revisitada.

Em 1994, a legenda integrou a coligação de Lula e caminhou por um tempo no campo da centro-esquerda. Em 1998 e em 2002, o partido se aventurou no lançamento de uma candidatura própria à Presidência, com Ciro Gomes. Após a derrota em 2002, o partido decidiu apoiar Lula no segundo turno, sendo convidado a integrar o governo do petista.

No final de 2004, no entanto, o partido aprovou independência em relação ao governo e indicou que Ciro deveria deixar o Ministério da Integração. Ciro, no entanto, acabou deixando o partido. Em 2006, a sigla já havia se aproximado do PSDB e, apesar de não integrar oficialmente a coligação de Geraldo Alckmin, apoiou o tucano na eleição.

Em 2010, o PPS aprovou a coligação formal com o PSDB, para apoiar a candidatura de José Serra. Na ocasião, a Direção Nacional do partido chegou a cobrar explicações dos diretórios estaduais que sinalizaram apoio à Dilma.

⁴⁷ Entrevista concedida à autora por Roberto Jefferson em 10 de outubro de 2017, presencialmente em Brasília.

Além de DEM, PTB e PPS, Serra também buscou o apoio de partidos nanicos – PMN e PTdoB – com o objetivo de aumentar o tempo de exposição de seus candidatos no horário político no rádio e TV.

Reportagem da época apontou que as alianças também visavam um futuro “governo de coalizão” e que, nos bastidores, esses pequenos partidos estavam negociando cargos e espaço no Executivo numa espécie de “moeda de troca” do apoio durante a eleição⁴⁸.

3.4 OS INCENTIVOS PRÉ-ELEITORAIS PARA A FORMAÇÃO DE ALIANÇAS

Apenas a título de uma breve conclusão deste capítulo, as entrevistas realizadas demonstraram a importância dos incentivos pré-eleitorais no momento de os partidos decidirem fazer parte de uma coligação. De uma maneira geral, praticamente todos os entrevistados destacaram que a legenda que decide lançar candidato próprio à Presidência faz alianças porque está preocupada em aumentar o tempo de propaganda no horário eleitoral no rádio e na TV, além do seu alcance regional. Já os partidos que decidem apoiar a candidatura de um nome que não seja do seu partido esperam ser recompensados de alguma maneira, seja através da transferência de recursos, seja pela troca de apoio para as disputas estaduais.

O tempo de propaganda no horário eleitoral gratuito tem sido considerado no meio político como um dos principais ativos de uma campanha. Quando dois ou mais partidos se coligam, o tempo de propaganda no rádio e na televisão de cada um se soma e beneficia o cabeça de chapa, que dispõe de uma parcela maior no bloco de transmissão que irá ao ar.

Em 2010, a distribuição do horário eleitoral gratuito entre os partidos políticos e as coligações observou o seguinte critério, segundo o Tribunal Superior Eleitoral (TSE)⁴⁹:

- I – um terço, igualmente;
- II – dois terços, proporcionalmente ao número de representantes na Câmara dos Deputados, considerado, no caso de coligação, o resultado da soma do número de representantes de todos os partidos políticos que a integrarem.

⁴⁸ Trata-se da reportagem “PT e PSDB disputam apoio de partidos nanicos para aumentar tempo de TV”, publicada pelo jornal *Folha de S.Paulo*, em 26 de março de 2010. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/foha/brasil/ult96u712504.shtml>>.

⁴⁹ Resolução do TSE nº 23.191, que “Dispõe sobre a propaganda eleitoral e as condutas vedadas em campanha eleitoral”. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleitor-e-eleicoes/eleicoes/eleicoes-antiores/eleicoes-2010/arquivos/tse-norma-em-vigor-no-23-191-eleicoes-2010>>.

O número de deputados levado em conta é o do dia da eleição anterior e a coligação funcionava como se fosse um único partido, somando as parcelas de tempo de todos integrantes da aliança.

Como se viu no caso PSDB e do DEM, os partidos costumam usar a parcela de tempo que terão direito no horário eleitoral gratuito para negociar, especialmente quando julgam não estar recebendo o que merecem em uma aliança eleitoral. Assim como apontaram Limongi e Vasselai (2016), um parceiro adicional significa não apenas um tempo extra no rádio e na TV para um determinado candidato, mas, ainda mais importante, tempo a menos para o adversário direto.

No caso da coligação de Dilma Rousseff, dirigentes petistas também afirmaram que o tempo de propaganda no rádio e na TV foi um dos motivos que levou o partido a formar uma coligação com outras nove legendas. Alexandre Padilha explica o raciocínio por trás desse processo:

Quando você tem um espaço de tempo de TV, sobretudo quando você tem uma candidatura que é uma candidatura desconhecida, não é uma candidatura que já disputou outras eleições... e quando você é situação, quando você é governo, o tempo de TV é muito decisivo para você mostrar o que o governo fez. Um governo ao longo de quatro anos, muitas vezes, não tem condição de mostrar o que fez, construir uma narrativa sobre o governo. Então, ter um amplo tempo de TV pode ser decisivo para você poder mostrar o que foi o seu governo, construir uma narrativa sobre o seu governo, mostrar suas ações, e tornar conhecido, quando é um candidato desconhecido. Então, no caso da candidatura da presidenta Dilma, as duas condições estavam presentes, tínhamos um governo extremamente popular, mas que precisava ser contado, existia um grande cerco da imprensa em geral contra o governo, de muita crítica, de não mostrar explicitamente o que era o governo, era um governo que precisava ser contado, mostrado para o País, e ao mesmo tempo uma candidata que nunca havia disputado eleições presidenciais, ou seja, não era conhecida da grande maioria do público. Então era muito importante tempo de TV.

Em uma crítica à lógica das alianças eleitorais, o tucano José Aníbal diz que o PT, nas últimas eleições, fez “aliança com Deus e o diabo” para garantir a vitória nas urnas.

O processo de aliança no Brasil é muito aleatório hoje, primeiro porque tem essa promiscuidade partidária, a grande maioria dos partidos que estão aí estão para negociar recursos em troca de tempo de televisão, em troca de criar condições para que tenham representação parlamentar e continuem tendo fundo partidário, continuem tendo influência nos processos de decisão, etc, etc. Ou seja, exauriu o modelo político brasileiro, está totalmente corrompido, totalmente desqualificado, e não só do ponto de vista de opinião, mas do ponto

de vista de todos os políticos, que sabem disso, mas não se mobilizam o suficiente para acabar com isso.⁵⁰

Por fim, os políticos entrevistados também reforçaram que a simultaneidade das eleições⁵¹ faz com que os partidos que decidam lançar candidato próprio à Presidência tenham que subordinar as demais decisões a essa e sejam forçados a abrir mão de ter um representante nos outros níveis da disputa, como governos estaduais e Senado, em prol de suas alianças no plano nacional. A esse respeito Raupp declarou:

Isso faz parte das alianças, um abre mão aqui, outro abre mão lá, para poder ficar um palanque mais homogêneo, mais encorpado nos estados. Isso acontece mesmo. O partido sempre se reúne antes das convenções e faz um indicativo de coligações. Tanto o PT colocou na reunião deles, como o PMDB, que preferencialmente os partidos a ser coligados seriam tais, tais e tais. Então já daria preferência para aqueles partidos, para ficar mais alinhado. Agora, mesmo assim, aliança sai das mais estranhas possíveis.

A troca de apoios em eleições de diferentes níveis também é vista como um sinal de que o partido que lança candidato à Presidência está disposto a ceder nas negociações em busca de um objetivo maior, como demonstra o presidente do PTB, Roberto Jefferson:

Vocês querem o meu apoio aqui, eu estou entrando na coligação, não estou indicando vice, não estou fazendo nada, e lá você vai negar apoio ao meu candidato? O teu candidato lá está morto, não tem nenhuma chance de vencer, o meu é que tem chance, e você vai negar apoio para o meu? A conversa é assim, a gente senta, fecha a porta e ajusta.

Para Ricardo Barros, do PP, o PT tem se mostrado muito mais disposto do que o PSDB a fazer “sacrifícios” e “pagar o preço” de buscar o poder central. Nas eleições de 2014, segundo ele, o partido tentou costurar uma aliança com o PSDB em Minas Gerais, mas o então candidato à Presidência, Aécio Neves, não quis ceder, o que contribuiu para que o partido desse apoio formal à reeleição de Dilma. Na sua avaliação, no momento em que o partido não mostra que está disposto a ceder nas disputas estaduais, passa uma mensagem ruim para os potenciais aliados. Barros comenta:

Com essa postura, o PSDB estava dizendo: “Nós queremos o seu apoio, mas não estamos afim de pagar por isso”. E, na hora de governar, vocês vão querer

⁵⁰ Entrevista concedida à autora por José Aníbal em 26 de janeiro de 2018, por telefone.

⁵¹ Desde 1994, as eleições gerais no Brasil passaram a envolver cinco diferentes disputas concomitantes: para presidente, governador, senador, deputado federal e deputado estadual.

apoio da base parlamentar, mas vão querer dar o ministério lá do fim da Esplanada e o resto não, porque todo o resto está reservado para os tucanos? O PT era mais determinado no seu objetivo, sacrificou muitos palanques nos estados, para poder conseguir o apoio nacional.

Como podemos perceber, os benefícios que a formação de coligações traz para o momento eleitoral tem um peso importante no processo de tomada de decisão sobre como cada partido vai participar da corrida eleitoral. O que defendemos, no entanto, é que o momento pós-eleitoral também é um componente decisivo nessa negociação. No próximo capítulo, demonstraremos o que os dirigentes partidários pensam da relação entre a formação de alianças e a montagem da coalizão governamental. De maneira geral, os 30 entrevistados corroboraram a nossa premissa de que as coligações são o embrião da coalizão.

CAPÍTULO 4 – OS DIRIGENTES PARTIDÁRIOS E A FORMAÇÃO DE COLIGAÇÕES E COALIZÕES

Chegamos agora àquela que consideramos a maior contribuição desta pesquisa: o que pensam os dirigentes partidários que participaram ativamente das eleições de 2010 sobre o processo de formação de coalizões pré e pós-eleitorais.

De maneira geral, os dados apresentados no Capítulo 2, que demonstram que a coligação eleitoral é o embrião da coalizão governamental, foram corroborados pelas entrevistas realizadas com deputados federais, senadores, assessores e dirigentes partidários ouvidos especialmente para esta pesquisa.

Praticamente de forma unânime⁵², os entrevistados confirmaram a hipótese de que a coalizão governamental começa a ser montada durante a coligação eleitoral. Apesar de haver um compromisso prévio, eles destacam que a maneira como se dará a participação no governo está intimamente ligada ao tamanho das bancadas do partido no Congresso Nacional: “Há uma frase muito típica: os partidos que ajudam a eleger, ajudam a governar. Essa é a praxe. De acordo com o peso de cada um”, disse o senador Valdir Raupp (PMDB-RO); “É uma coisa da natureza da política. Quem está na coligação e tem peso político, participa do governo”, afirmou Carlos Siqueira, atual presidente do PSB.

Entre os dirigentes partidários e parlamentares ouvidos para pesquisa, pelo menos metade admitiu que já há negociação, durante o momento eleitoral, de qual ministério ou cargo o partido vai ocupar caso a coligação saia vitoriosa das urnas. “O Antônio Carlos Magalhães não entrava em uma campanha sem saber qual o ministério ele iria ter. Ou os ministérios. Ele fazia as negociações dele antes”, disse um dos entrevistados, que pediu para não ser identificado.

Antes de passar à análise do conteúdo das 30 entrevistas realizadas, é importante destacar que, embora o foco do trabalho seja a eleição presidencial de 2010, os entrevistados, muitas vezes, falaram de maneira genérica sobre o processo de formação de alianças ou relembrou episódios de outras eleições. Em alguns depoimentos, fica claro que os parlamentares e dirigentes partidários confundem datas, não se lembram de detalhes etc. Mesmo assim, acreditamos que mais do que remontar exaustivamente a história da eleição de 2010, os depoimentos colhidos nos ajudaram a compreender os mecanismos envolvidos na formação de coligações eleitorais e coalizões governamentais.

⁵² As exceções foram o senador Ronaldo Caiado (DEM-GO), com quem não foi possível abordar o assunto, e o ex-deputado federal José Aníbal (PSDB-SP), que minimizou essa relação.

A seguir, compilamos as principais declarações dos entrevistados por temas. Na primeira parte deste capítulo, mostramos que os dirigentes partidários afirmam claramente que um dos objetivos da coligação é que o partido faça parte da coalizão; na segunda seção, fala-se sobre como é visto o processo de alargamento da coligação, quando novas legendas são convidadas para fazer parte da coalizão; na terceira, mostramos que o debate sobre o programa de governo não aparece como uma questão central no momento de fechar as alianças; no item quatro, contamos o que as lideranças partidárias falaram sobre a negociação de cargos e ministérios já no momento eleitoral; na quinta seção, os entrevistados discorrem sobre a importância de o presidente cumprir os acordos pré-eleitorais; por fim, as duas últimas seções são dedicadas a detalhar como foi articulação para que os partidos que faziam parte do governo Lula também integrassem a coligação de Dilma Rousseff e como ficou a coalizão formada pela presidente Dilma após vencer as eleições em 2010.

4.1 O OBJETIVO DA FORMAÇÃO DE COLIGAÇÕES

Para além dos benefícios no momento eleitoral, a formação de coligações tem sido usada pelos partidos como uma forma de garantir participação no governo, isto é, que irão controlar algum ministério. Já os partidos que encabeçam a chapa veem a formação da aliança como uma estratégia importante para alcançar maioria no Congresso e, conseqüentemente, garantir a governabilidade.

Por muito tempo, essa negociação foi vista como uma etapa pós-eleitoral, que começava a ser realizada pelo presidente eleito para formar a sua coalizão. As entrevistas realizadas para esta pesquisa, no entanto, indicam que os partidos já montam a coligação pensando na coalizão, o que comprova as hipóteses H1 e H2 do nosso trabalho.

Segundo Edinho Silva, que era presidente do diretório estadual do PT em São Paulo em 2010, o que move uma aliança é a “constituição do governo”, isto é, “a perspectiva de participar do governo”. O dirigente justifica seu ponto de vista:

Por que o partido vai te apoiar, se ele não estiver na coalizão? Não tem jeito. Aí você não amarra. O que você tem que entender é que os partidos querem exercer poder. Quando um partido indica um ministro, ele está criando a oportunidade de dialogar com a sociedade, de projetar uma liderança e, às vezes, de construir capilaridade. Se for um ministério muito grande, esse cara vai poder indicar representantes do ministério em todos os estados, olha a capilaridade que você cria, lideranças que você projeta estado por estado. O exercício do poder é o mais importante para o partido, na prática. Como ele vai

apoiar um candidato se ele não tiver garantias de que ele vai vir participar do poder? Difícil.

Ricardo Berzoini, que antecedeu José Eduardo Dutra na presidência do PT, também afirma que, quando se faz uma coligação, está implícito o compromisso de participar do governo depois. A respeito disso, ele afirma que, na montagem do gabinete, o presidente “pode até não conseguir acomodar todo mundo, mas há uma expectativa de participação”.

O petista destaca que atrair o PMDB já para a aliança eleitoral foi considerado essencial em 2010 para garantir a governabilidade após a eleição. Sem Lula no governo, havia uma preocupação sobre como Dilma iria garantir o apoio necessário no Congresso para dar continuidade ao projeto político em curso. Esse cenário fez com que o PT aceitasse, inclusive, a indicação de Michel Temer para a vice da chapa. Segundo Berzoini, um dos nomes preferidos de Lula para o posto era o então governador de Pernambuco, Eduardo Campos (PSB). Berzoini explicou: “Havia uma avaliação de que era importante não só para a eleição, mas para constituir um bloco de centro-esquerda no País, era importante ter o PMDB, o PP, o PSB, o PDT, o PCdoB na aliança”.

Valdir Raupp corrobora a explicação de que o PMDB costuma ser convidado para fazer parte da coligação visando a futura governabilidade.

O PMDB é um partido cobiçado para alianças, porque tem muitas lideranças regionais, uma capilaridade muito forte de militância e político com mandato. Mas, para presidente da República, tem sido mais coadjuvante e teve essa oportunidade de lançar o vice da Dilma até pela governabilidade. O PMDB sempre ajudou a dar governabilidade para muitos governos. Então, o PT fez essa opção pelo vice do PMDB, e venceu as duas eleições [2010 e 2014].

José Serra, que foi o candidato do PSDB à Presidência em 2010, reconhece que havia o entendimento de que os partidos que o apoiaram durante a eleição seriam recompensados após o pleito, caso ele viesse a vencer as eleições. De acordo com ele, “sempre ficava implícito: Olha, ‘você vão participar do governo, mas eu escolho como’”.

Aliado de Serra, o deputado federal Jutahy Júnior (PSDB-BA) reforça esse estilo mais independente do tucano. “Acho que, no caso do Serra, ele faria um governo baseado na avaliação técnica, de competência e qualificação, como fez em São Paulo, procuraria os melhores quadros do Brasil, independentemente em que partido estivesse. Ele não mandaria o partido indicar”, disse.

Questionado se isso não poderia trazer problemas para a coalizão e, conseqüentemente, para a governabilidade, ele afirmou que é possível “escolher pessoas dos partidos, sem dúvida”, bastaria “fazer um governo em que você tenha objetivos claros na questão administrativa”.

Para Andrea Matarazzo, um dos principais conselheiros de Serra, a formação de uma aliança eleitoral é imprescindível para garantir a governabilidade após a eleição, especialmente em um quadro de multipartidarismo exacerbado, como é o do Brasil.

É essencial, quem não pensou nisso caiu. Com a quantidade de partidos que tem, para governar você precisa ter uma certa aglutinação de partidos em torno do governo. Então, com a aliança eleitoral, você ganha isso, você ganha apoios importantes, para fazer o governo que você pretende, para aprovar projetos importantes. E, para você formar um governo, você precisa de pessoas, não é fácil você encontrar gente só entre as pessoas que você conhece intimamente. A aliança até é importante por isso, porque dá uma visão mais diversa da coisa, amplia a visão, somam-se forças com visões um pouco diferentes.⁵³

O ex-prefeito do Rio, Cesar Maia (DEM-RJ), foi enfático sobre a participação dos partidos que fazem a aliança na coalizão, especialmente se a sigla que busca por aliados conquistar uma bancada com “densidade” na Câmara. Com isso em mente, ele questionou: “Como você faz uma composição, se o seu principal parceiro, que participou da sua campanha, lançou a candidatura a vice, não vai compor o governo?”.

Para Roberto Freire, do PPS, é “natural” que os parceiros da coligação sejam chamados para fazer parte da coalizão e que essa coalizão seja montada para obter maioria no Congresso.

Claro que quando você faz aliança, durante a campanha, você imagina que vai discutir o governo, e o seus quadros podem ir para lá. Se você está junto e apoiando, por que não ter um quadro lá? Você ajudou, trabalhou, elegeu, vai ajudar a governar. Mas, lá no governo, o presidente vai ter que colocar um adversário? Porque é bonitinho, porque a imprensa acha que ele está dando... Que isso é clientelismo, fisiologismo. Não é não. É governar.⁵⁴

Ele afirma, ainda, que os presidentes que não conseguem equacionar essa relação com o Congresso correm o risco de sofrer um impeachment, como foi o caso de Dilma, em 2016. Freire exemplifica:

⁵³ Entrevista concedida à autora por Andrea Matarazzo em 19 de janeiro de 2018, por telefone.

⁵⁴ Entrevista concedida à autora por Roberto Freire em 27 de setembro de 2017, presencialmente em Brasília.

Quando a Angela Merkel se elege, o governo dela vai precisar dos liberais, e ela vai colocar liberais no ministério, é claro. Na Alemanha pode, aqui não? Aqui é um absurdo, é troca de ministério, de cargo... Para com isso. É natural. Pelo contrário, até porque se o presidente não fizer isso, é um idiota. Era a Dilma que botava [pessoas no ministério] e não tinha nada aqui [no Congresso], só perdia. O Brasil tem um bom exemplo. Ela tinha um ministério, colocava no ministério, e o ministro veio e votou contra ela [no impeachment]. Já viu isso? É por isso que a gente diz que ela é uma incompetente, além de outras coisas... Mas, fundamentalmente, incompetente, porque não conseguiu governar. Governar é isso.

4.2 O ALARGAMENTO DA COALIZÃO

Pode-se perceber, no depoimento dos parlamentares e dirigentes partidários, a necessidade que a chapa eleita tem de aumentar o número de parceiros no Congresso após a eleição. Em um quadro de fragmentação partidária – hoje o Brasil tem 35 partidos, 26 deles com representação parlamentar –, muitos presidentes não conseguem obter maioria apenas com o apoio dos partidos que integraram a sua coligação eleitoral.

Partidos com perfil office-seeking costumam analisar a cada eleição qual é a melhor estratégia para alcançar o seu objetivo, que basicamente é fazer parte do governo, independente de quem seja o presidente. Quando questionado se a aliança eleitoral é o embrião da coalização, o deputado Ricardo Barros, vice-presidente do PP em 2010 – ano em que o partido decidiu não apoiar formalmente nenhum candidato à Presidência –, respondeu: “Todo mundo que se elegeu nessa aliança é base de governo. Mas não é suficiente para governar”. Ao ser colocada a questão de uma aposta do PP no alargamento da coligação, ele afirmou: “Qualquer que seja o resultado da eleição, nós sabíamos que seríamos chamados para ser base. Com uma bancada forte, nós vamos sempre ser chamados para ser base”.

Jutahy Júnior (PSDB-BA), nome que participou da articulação da campanha de Serra em 2010, também destaca a necessidade de ampliar a coalizão depois da eleição. Segundo ele:

Você tem que formar uma base de governo. Normalmente você ganha com número insuficiente de apoios para ter maioria parlamentar. A pulverização dos partidos no Brasil não dá ao vencedor uma maioria significativa. Faz um núcleo de quem votou com você e imediatamente tem que buscar apoio em quem não votou. É o papel que PMDB desempenhou todos esses anos, o PMDB adere a quem ganha.

Aldo Rebelo, do PCdoB, argumenta na mesma linha. Para ele, “a coalizão eleitoral, ela se amplia para ser uma coalizão de governabilidade, ela não apenas preserva os partidos, como amplia e vai buscar atores que não participaram da coalizão eleitoral”.⁵⁵

Percebe-se também no discurso de integrantes do PT uma reflexão sobre a necessidade de ampliar o arco de alianças não apenas para ganhar a eleição, como também para garantir a governabilidade. Para eles, um retrospecto das coligações formadas pelo PT até 2002, quando Lula venceu pela primeira vez a disputa pela Presidência, mostra que o partido conseguiu chegar ao poder porque deixou de fazer alianças somente com partidos da centro-esquerda. Quem coloca essa reflexão é o deputado federal Patrus Ananias (PT-MG):

A partir de 1990 vai ficando claro que a esquerda, o chamado campo democrático popular, as forças progressistas, não constitui a maioria, e que para a gente ganhar, a gente teria que abrir um diálogo mais franco com os setores mais conservadores, setores do empresariado, e isso se deu com força maior nas eleições de 2002, quando acertamos o José Alencar como vice-presidente de Lula. E foi o que fizemos, assumimos, aceitamos esse presidencialismo de coalizão, que foi uma herança do Fernando Henrique Cardoso. Tem o aspecto positivo que, para você realmente governar o País, você tem que se ater com todas as forças políticas, econômicas, sociais, culturais que estão presentes no País. Você não vai governar o Brasil com uma força, mesmo que você tenha 50,1% dos votos na eleição, você não pode submeter o País a um estresse permanente de disputa.⁵⁶

Alexandre Padilha também afirma que, desde 2002, quando Lula se aliou ao então PL, um partido de centro-direita, o PT já estava convencido de que não era “possível construir um projeto para o País, uma candidatura, realizar uma campanha eleitoral, sem construir junto uma grande coalizão, uma grande aliança política”.

Na visão de Aldo Rebelo, apenas com uma aliança de esquerda, “era difícil de ganhar e, se ganhasse, era impossível de governar”. Para ele, as grandes transformações do País são resultado da formação de coalizões e essas coalizões são, necessariamente, heterogêneas, porque o “Brasil é um país heterogêneo, e, portanto, a união de forças heterogêneas não é uma coisa artificial”. Ele justifica essa opinião:

Essa é a marca, o traço do País. A união de forças heterogêneas para promover transições, as rupturas, então isso foi com a expulsão dos holandeses, com a independência, a abolição, com a República. E também foi com as regressões. O Golpe de 64 foi uma grande coalizão, do grande empresariado, com os

⁵⁵ Entrevista concedida à autora por Aldo Rebelo em 15 de março de 2018, presencialmente em Brasília.

⁵⁶ Entrevista concedida à autora por Patrus Ananias em 28 de fevereiro de 2018, presencialmente em Brasília.

americanos, com a classe média urbana, com a mídia, e os militares que entraram por último. Assim como houve a coalizão para a redemocratização também.

Para Aldo Rebelo, é um erro apontar a formação de coalizões governamentais como causa dos problemas enfrentados hoje no Brasil. “Coalizão não tem nada a ver com roubalheira, com corrupção, com banditismo”, afirma. Ele diz ainda que:

Heterogeneidade não é a falta de rumos. Você pode ser heterogêneo, como foi o governo de Fernando Henrique para fazer as reformas e ele fez, queria privatizar, fazer isso e aquilo, a coalizão acompanhou; o Lula fez uma coalizão com preocupação no social, e fez. Agora, coalizão precisa ser feita em torno de objetivos, ter uma orientação, a centralidade do governo é em torno de quais objetivos, aí você conduz a aliança. Dificuldade de governar você pode ter numa ditadura de partido único ou numa coalizão de 200 partidos, depende da sua agenda, da sua capacidade de compor a legitimidade do seu governo.

Houve, no entanto, quem criticasse a falta de coesão ideológica presente nos governos de coalizão formados nos últimos anos no País. Para José Aníbal, do PSDB, uma das consequências disso é que o presidente que não tem uma “maioria acachapante” no Congresso tem dificuldades em governar. Ele explica:

A governabilidade vai ser em função da representação parlamentar de cada partido, ou seja, a maioria parlamentar, o tal presidencialismo de coalizão, que passou a ser um presidencialismo de corrupção, vamos falar bem claro. Não só um presidencialismo, mas também governos estaduais e municipais, muitas vezes o Executivo fica amarrado, o custo da maioria inviabiliza uma boa gestão, dificulta. Aqueles que não estão coligados com quem vai ganhar, podem se coligar no dia seguinte. Aqui no Brasil virou uma promiscuidade total. E é virtude do governante no Brasil ter uma maioria acachapante no Parlamento, isso significa que ele conseguiu cooptar mais gente.

Para o senador Renan Calheiros (PMDB), devido a esse quadro de fragmentação partidária, encontrar o “equilíbrio” nos sistemas presidencialistas é mais difícil do que no parlamentarismo. Nas palavras dele: “Aqui nós temos 30 e poucos partidos em funcionamento, sem identidade programática nenhuma, nenhuma. O que programaticamente identifica esse partido ou aquele? Nada”.⁵⁷

Já Alvaro Dias vê nas negociações para compor o governo uma porta de entrada para esquemas de corrupção, como o revelado pela Operação Lava Jato. Para Dias,

Esse presidencialismo de coalizões ampliadas fracassou, exatamente pela heterogeneidade e pelo fisiologismo desmedido, pela ambição de espaços que

⁵⁷ Entrevista concedida à autora por Renan Calheiros em 10 de maio de 2018, presencialmente em Brasília.

fez com que a máquina pública crescesse de maneira exorbitante, estabelecendo paralelismos, sobreposição de ações, transformando a administração pública em perdulária, gastadora, e enfraquecendo a capacidade financeira do Estado em investir em setores essenciais. Então isso tudo começa lá, na campanha eleitoral, com esse sistema de amplas alianças, com prejuízo do discurso, das propostas e, depois, em prejuízo da qualidade da gestão, que é puxada para baixo em razão das nomeações político-partidárias, que não levam em conta as condições de improbidade, competência, qualificação técnica, aptidão para cargo no Executivo, e sim o interesse eminentemente eleitoreiro, que abre portas para a corrupção, porque os indicados acabam sendo encarregados de obter recursos para eventuais projetos eleitorais do partido e obviamente não ficam nisso, porque aí vem o apetite do enriquecimento ilícito, e aí ocorre o que ocorreu no Brasil, que a Operação Lava Jato revela com muita eficiência, o sistema se tornou uma fábrica de escândalos de corrupção e uma matriz de governos.

Patrus Ananias, do PT, afirma que a falta de um projeto comum e de ideologias afins de partidos que têm se aliado tanto no momento pré quanto pós-eleitoral dificulta o sucesso dos atuais governos de coalizão no País. Para ele, o primeiro passo seria o partido que deseja disputar a Presidência estabelecer um projeto e, a partir disso, buscar alianças em torno dessas propostas, que podem ser flexibilizadas, mas que representem um norte para a coalizão. Sobre a necessidade de um projeto a ser defendido e a formação de coalizões, Ananias afirma:

A coalizão, o diálogo, a construção de espaços de consenso, a integração de forças políticas, é uma coisa positiva, configura o espaço da democracia. O grande problema é quando essas coalizões vão se deturpando, em questões menores, quando você deixa de colocar como prioridade um projeto que unifique forças diferenciadas, em torno de um projeto para o País, e essas questões menores vão se configurando. Eu penso que nós flexibilizamos muito nesse campo. O chamado presidencialismo de coalizão do Brasil realmente entrou em crise, porque os outros aspectos menos edificantes, menos nobres, começaram a prevalecer sobre o lado positivo, que é o lado do consenso, da construção democrática, da união de forças. Quando essas forças se unem sem ter um projeto comum, aí as consequências começam a aparecer negativamente, a questão de cargos, distribuição de cargos.

4.3 PROGRAMA DE GOVERNO, UMA DISCUSSÃO SECUNDÁRIA

Além das críticas descritas acima, percebeu-se nos depoimentos dos dirigentes partidários que a discussão sobre o programa de governo não é central no momento de se fechar uma aliança. Apenas um terço dos 30 entrevistados falou de maneira explícita sobre a importância de debater ideias e propostas em busca de um projeto comum que seria colocado em prática caso a coligação vencesse a eleição.

Uma das exceções foi o então secretário do PSB, Carlos Siqueira, que afirmou que o partido entregou um documento com propostas para Dilma durante a campanha de 2010. Sobre isso, ele conta:

Nós ouvimos todos os quadros, inclusive o próprio Ciro [Gomes], os quadros que têm experiência de governo e tudo mais, e colocamos nossas ideias, de forma resumida, num documento. E dissemos: “Nós vamos apoiar, mas queremos o apoio para esses compromissos, alguns dos quais combinam com o programa da própria candidata também”. Mas o fato é que a candidatura dela [Dilma] começou a decepcionar até na formação do programa, que, aliás, nunca foi publicado, porque, se você observar, não teve um programa de governo da Dilma assim, formal.

Mesmo reconhecendo que não houve a apresentação pública por parte da petista de um programa de governo durante a campanha, o PSB se manteve na aliança e ocupou dois ministérios no governo formado após a eleição. Siqueira, no entanto, reafirma que a construção de uma agenda comum era o ponto mais importante para o partido. “Não era uma adesão em troca de cargos, era uma adesão em torno de compromissos”, disse.

Outro entrevistado que destacou essa dinâmica foi o presidente do PSC, pastor Everaldo. Segundo ele, o partido não discutiu cargos para apoiar Dilma em 2010, mas sim fez uma aliança em torno de “princípios”, como ser “a favor da vida, a favor da família, e a favor de um Estado liberal na economia”. “Nós do PSC sempre discutimos princípios, sempre princípios”⁵⁸, disse.

O ex-senador Jorge Bornhausen também deu um depoimento nesse sentido. Segundo ele, enquanto esteve à frente do comando do DEM, o partido sempre apresentou ao PSDB as propostas que gostaria que estivessem no programa de governo do candidato⁵⁹.

Houve ainda dirigentes que afirmaram que a aliança em torno de propostas era uma prática antiga, que foi deixada para trás. Cesar Maia (DEM) diz que essa foi a tônica da coligação do então PFL com Fernando Henrique Cardoso, em 1994, quando o partido indicou Marco Maciel como vice do tucano. Para ele, no entanto, essa não é mais a regra atual. “A característica das alianças hoje no Brasil é que elas são instáveis, elas são episódicas, uma eleição, uma votação, e depois disso elas se desarrumam”, disse.

⁵⁸ Entrevista concedida à autora por pastor Everaldo em 16 de março de 2018, por telefone.

⁵⁹ Entrevista concedida à autora por Jorge Bornhausen em 22 de março de 2018, por telefone.

José Aníbal também citou a coligação PSDB-PFL de 1994 como exemplo de uma aliança programática. “Ela realmente foi construída com base em propostas que eram publicáveis e não era apenas a distribuição de cargos, de espaço de governo”, disse.

Na entrevista para esta pesquisa, Renan Calheiros (PMDB-AL) contou que, ainda em 2009, houve um jantar no Palácio da Alvorada com Lula para selar a aliança entre PT e PMDB. Segundo ele, foi assinado um documento, com as prioridades da aliança do “ponto de vista político”. Questionado sobre que prioridades eram essas, ele disse que não recordava direito, mas que o documento “expunha as linhas gerais da aliança” e o “apoio nos avanços sociais”. “Coisas mais genéricas, mas que era importante porque era a primeira vez que ia se formalizar uma aliança com o PT”, frisou.

Na imprensa da época não há nenhum registro das propostas consideradas prioritárias pelo PMDB. Um editorial do jornal *Folha de S.Paulo*, no entanto, afirma que o partido deixou claro que esperava concessões do PT em estados importantes, participação na coordenação da campanha e no programa de governo de Dilma. A publicação, porém, diz duvidar que os termos da aliança fossem “confessáveis”.

Não há ideias, tampouco projetos comuns norteando o casamento de Lula com o PMDB, sobretudo no segundo mandato. Em nome da preservação do poder em termos confortáveis para ambos os lados, pautando sua conduta pelo pragmatismo mais desabrido, o presidente [Lula] vem patrocinando o que há de pior e mais atrasado nos costumes políticos brasileiros. O PMDB tem sido parceiro e beneficiário graúdo dessa cultura. Nada indica, por ora, que com Dilma as coisas seriam diferentes.⁶⁰

Esses depoimentos e, principalmente, o fato de a discussão do programa de governo ter aparecido somente de maneira secundária nas entrevistas, vão de encontro com as ideias defendidas por autores como Kellam (2015), que argumentam que os partidos que formam alianças costumam ser movidos por uma lógica policy-seeking, isto é, têm como objetivo implementar a sua agenda depois da eleição.

As entrevistas realizadas mostram que até partidos mais ideológicos têm no radar a expectativa de comandar um ministério e ocupar cargos no governo ao formar uma coligação. Na próxima seção, mostraremos que a negociação sobre os espaços no gabinete, muitas vezes, começa já durante o período eleitoral.

4.4 DISCUSSÃO SOBRE CARGOS NO PERÍODO ELEITORAL

⁶⁰ Trata-se do editorial intitulado “O acordo PT-PMDB”, publicado pelo jornal *Folha de S.Paulo*, em 22 de outubro de 2009. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz2210200901.htm>>.

Se o partido entra na aliança já com a intenção de fazer parte da coalizão governamental, é natural supor que haja, durante o processo eleitoral, uma negociação mais concreta de que ministério o partido vai ocupar caso a aliança seja vitoriosa nas urnas. Essa hipótese foi confirmada por 15 dos 30 entrevistados ouvidos. A maioria, no entanto, afirmou que isso pode acontecer, mas que não havia participado diretamente de negociações tão pragmáticas.

Em um exercício de avaliação histórica, o ex-prefeito do Rio, Cesar Maia, argumenta que esse tipo de negociação já acontecia durante o primeiro período democrático do Brasil. Ele afirma, por exemplo, que na eleição de 1956, Juscelino Kubitschek (PSD) acertou com o João Goulart (PTB) que, se o partido apoiasse a sua candidatura à Presidência, ganharia o controle do Ministério do Trabalho e Previdência Social depois das eleições. De acordo com Maia,

Quando você caminha para os anos 60, o PTB cresce muito e, na eleição do JK, o JK está com muito medo de perder a eleição, e procura o Jango para conversar, para o Jango ser o vice dele. Eles fazem uma reunião em Porto Alegre, e o PTB resiste, mas aí o PTB decide que eles fecham desde que o partido assuma o Ministério do Trabalho e Previdência Social, que era para os políticos considerado um ponto fundamental, já que a Previdência Social tinha lojas em todos os municípios.

Segundo Edinho Silva (PT), a negociação sobre qual espaço ocupar no governo pode se dar antes ou depois da eleição. Nesse sentido, ele declarou: “Depende do interlocutor. Às vezes, é um diálogo velado; às vezes, é muito direto. O partido às vezes é muito explícito, eles dizem: ‘Nós queremos ministérios, nós queremos espaços no governo’. Isso é normal”.

O deputado federal Lúcio Vieira Lima (PMDB-BA) também afirma que a negociação acerca das vantagens específicas a serem concedidas aos partidos aliados pode ocorrer durante a eleição. De acordo com o deputado, isso “depende do estilo”: “Tem político que não se sente bem de chegar e falar ‘nós vamos ter essa, essa e essa secretaria’. Nós, por exemplo, nunca fizemos isso. Mas quem ganha a eleição, deve ajudar a governar”.⁶¹

⁶¹ Entrevista concedida à autora por Lúcio Vieira Lima em 24 de fevereiro de 2018, presencialmente, em Brasília.

Sobre a negociação dos cargos, Ricardo Berzoini (PT) afirma que, nos casos em que participou, isso não aconteceu. Mas admitiu a possibilidade: “Nada impede que isso ocorra. Fazer uma aliança com o acordo de ter tal ministério. Isso não é impossível”.

Com menos pudor que os demais políticos ouvidos, Ricardo Barros, do PP, afirma que negociar qual ministério o partido quer ocupar já durante a formação da coligação eleitoral é um processo natural.

Eu vou te apoiar, se você ganhar, eu quero tal espaço... Isso é comum no processo. Mas não é necessariamente a moeda, porque o governo será formado com base parlamentar, o Brasil é um presidencialismo de coalizão. O presidente da República que vai se eleger no próximo mandato, não vai ter 60 deputados, tem que construir a maioria parlamentar, se o PP estiver ou não apoiando o candidato vencedor, vai ser chamado para formar a base.

Segundo ele, o PP negociou com o PMDB qual pasta iria ocupar em troca do apoio ao impeachment de Dilma no Congresso, em 2016. Após Michel Temer assumir a Presidência, o partido foi contemplado com o Ministério da Saúde, uma das pastas com maior Orçamento e visibilidade do governo.

Nós elegemos o Temer, certo? Foi uma negociação também de participação de governo. Fora a questão política que estava envolvida, cuja maioria dos nossos deputados queria o impeachment, houve uma negociação prévia de espaço político.

Já na coligação do PSDB, José Serra, que foi governador e prefeito de São Paulo, disse que “nunca” negociou quais cargos os integrantes da sua coligação ocupariam após a eleição: “Eu nunca entrei muito nisso”, afirmou.

Entre os dirigentes do DEM, a tônica dos depoimentos foi de que as negociações não envolviam diretamente qual cargo ou ministério a legenda iria ter direito após a eleição. Em entrevista, Agripino Maia, líder do DEM no Senado em 2010, opinou sobre o assunto:

Entrevistadora: Há uma discussão, durante a eleição, sobre cargos, ministérios?

Com certeza não. “Vou apoiar e vou querer o Ministério dos Transportes, da Fazenda”. Não, peremptoriamente não.

Entrevistadora: Mas fazer parte da coligação deixa implícito que o partido vai integrar a coalizão...

Claro, evidente. Fazer parte da coligação... Você governa com quem? Com aliados, é normal você escolher dentre os quadros do aliado os mais competentes para essa ou aquela função. Isso é da praxe.

Entrevistadora: Mas não se discute qual cargo antes da eleição?
Não, não, não. Fulano de tal vai ser ministro de tal? Esqueça isso.

Entrevistadora: Isso é depois?
É depois.

Roberto Jefferson (PTB) também afirma que não se define previamente quais ministérios cada legenda vai ter. Na opinião de Jefferson: “Isso você não consegue estabelecer. Você diz apenas: ‘Olha, nós temos nomes para ocupar o primeiro escalão, queremos visibilidade’”.

Essa também foi a postura da maioria dos dirigentes que participaram da coligação formada por Dilma. Segundo eles, a negociação mais detalhada sobre qual cargo cada partido vai ocupar é uma etapa que costuma acontecer depois da eleição, porque a distribuição de espaços no governo vai depender também do tamanho das bancadas, especialmente na Câmara dos Deputados, que cada partido vai conquistar. Alexandre Padilha relatou a sua experiência nesse assunto:

Das campanhas que eu participei, nunca foi discutida antecipadamente a composição de cargos, nunca foi discutida antecipadamente a participação. O que existe sim é a ideia de se fortalecer uma base política na sociedade e no Congresso Nacional e que faz parte disso a participação no governo. Quem adere a um projeto, quer participar desse projeto, quer participar do governo, quer ter protagonismo em algum setor, em alguma pasta, de uma certa forma sempre está subentendido a participação no governo, para ter protagonismo no setor, numa política pública, numa área, numa região.

José Eduardo Cardozo (PT) também afirmou que, no geral, o que se prometeu aos partidos em 2010 foi, basicamente, a “participação no governo”, mas não se chegava a discutir especificamente qual cargo cada legenda iria ocupar. “A Dilma nunca falou ‘olha, vai ser aquele ministério para aquele partido’. Mas ficava evidente que esses partidos iriam participar do governo.” Segundo Cardozo, essa “situação de compromisso mais genérico” era uma estratégia para que não houvesse conflitos entre os integrantes da coligação durante a eleição. “Se você faz isso antes, você se mata. Você passa a campanha com os seus aliados se matando, você tem que deixar isso para depois das eleições.”⁶²

O dirigente petista aponta ainda que a formação do ministério passa não só pela coligação de campanha, mas também pela formação de maioria no Congresso. Na perspectiva de Cardozo, “esses são dois componentes que têm que estar postos. Eu não

⁶² Entrevista concedida à autora por José Eduardo Cardozo em 16 de março de 2018, por telefone.

posso ceder muito espaço para quem não me trará muito apoio no Congresso Nacional, é uma equação, uma engenharia política complicada”.

Valdir Raupp, do PMDB, também afirma que “na maioria das vezes” não se discute os cargos antecipadamente. “Eu não lembro de ter negociado espaço, ocupação de espaço, durante a eleição. Isso é negociado depois, porque isso depende muito do peso que o partido tem no Congresso”, afirmou.

Renan Calheiros (PMDB) também sustenta que não há predefinição de espaço. “Você faz uma coalizão, ganha a eleição, e aí ganha para participar do poder. De que forma isso vai acontecer, isso é mais para frente.”

Segundo Aldo Rebelo, no PCdoB, a discussão sobre qual ministério o partido iria ocupar também se deu sempre após o resultado da eleição: “A composição do governo envolve uma relação nova, você ganhou com determinadas forças, mas as forças que não integraram a sua coligação, quantas vão querer participar do governo? Você tem que discutir isso depois”.

Dirigente do PSB, Carlos Siqueira também deu uma declaração nessa linha: “Nós nunca tratamos isso com o candidato. Isso é uma coisa inconcebível: que você vá apoiar em troca de um ministério. Se for convidado a participar, participa, vai dizer a preferência, mas jamais condicionar isso ao apoio”.

Como temos no Brasil uma eleição realizada em dois turnos, alguns dos entrevistados apontaram que uma negociação mais efetiva sobre a distribuição dos cargos é mais frequente no segundo turno. Essa oferta de espaço no futuro governo é usada, inclusive, para angariar novos apoios nessa nova e decisiva fase da disputa.

Indio da Costa, que foi vice na chapa do PSDB, corrobora com a ideia de que as negociações sobre composição de governo se intensificam no segundo turno das eleições, quando sobram apenas dois candidatos na disputa. De acordo com o seu depoimento, ele foi procurado por interlocutores de Serra para saber qual ministério gostaria de ocupar caso eles vencessem a disputa.

Entrevistadora: A questão pós-eleitoral entra na negociação?

Em alguns casos sim, em outros não. Quando chegou no segundo turno, o Serra perguntou o que eu queria. Mas ninguém negociou com o Democratas espaço no governo. Negociou a vice, pronto e acabou.

Entrevistadora: Mas o Serra te perguntou isso...

No segundo turno, mandou um recado pelo Kassab [Gilberto Kassab, que era filiado ao DEM e prefeito de São Paulo na época]. “O Indio é um cara inteligente, trabalhador, proativo, vai querer fazer alguma coisa no governo, pergunta o que ele quer.” Eu nunca falei nada, mas eu queria ser ministro da

Justiça. Perguntou se eu não queria assumir Esporte, para cuidar da Olimpíada [no Rio, em 2016], mas eu sempre achei que a Olimpíada não teria um legado tão bacana quanto as pessoas diziam. Eu queria o Ministério da Justiça... Eu entrei na política por conta disso, eu sou advogado, como eu poderia redesenhar a Justiça, tem que ser ministro da Justiça ou presidente da República, então ali encurtou o caminho, ali eu teria uma oportunidade. Mas o Democratas não teve acordo de espaço no governo. Quando é um candidato muito forte, ele costuma ter menos necessidade de fazer isso, quando é um candidato muito fraco, aí costuma ter maior necessidade de fazer isso, porque, se pouca gente acredita nele, tem que dividir poder para chegar lá.

Alexandre Padilha (PT) diz que, embora nunca tenha feito negociações nesses termos, “já viu e já ouviu situações como essa”, em que fica estabelecido, durante a eleição, qual cargo a pessoa vai ocupar, especialmente em eleições estaduais e municipais e, “sobretudo”, durante o segundo turno.

Roberto Freire afirma que, em 2002, quando Ciro Gomes disputou a Presidência pelo PPS, o próprio Ciro acertou com Lula o apoio no segundo turno em troca do Ministério da Integração Nacional:

No segundo turno, o Ciro se precipitou e já se acertou com Lula, que ia ser ministro, e o partido procurou discutir, e caminhou nisso para não criar maior problema. Mas nós fomos para o governo sem discutir nada. Então, éramos tratados no governo... Olha, não era com todo o respeito. Pelo contrário. Eu algumas vezes reclamei... Nunca tivemos um relacionamento importante, a presença de Ciro não significava o que nós pensávamos, não tínhamos quase nenhuma participação, e o que aconteceu? Rompemos com o governo.

4.5 A MANUTENÇÃO DOS ACORDOS E A CREDIBILIDADE DO PRESIDENTE

A linha defendida por Freudreich (2016), de que a quebra do acordo eleitoral poderia resultar em perda de credibilidade do presidente, tornando mais difícil a negociação de coalizões governamentais, também pode ser percebida nas entrevistas.

Segundo o senador Renan Calheiros (PMDB-AL), não cumprir os acordos eleitorais gera um trauma muito grande: “Quando você ganha e não participa, é uma ruptura, uma primeira ruptura”.

Outro peemedebista que apontou essa questão foi deputado federal Lúcio Vieira Lima:

As coisas podem acirrar também, porque você pode acertar e o compromisso não ser cumprido. Aí você acerta duas secretarias, e o cara só vai lhe dar uma, o cara não vai brigar no início do governo, mas fica esperando a curva. Muitas vezes [o presidente/governador/prefeito] não cumpre porque realmente se complica, tem que governar, tem que tocar, agora tem jeitos de desfazer [o

acordo feito na eleição]. É como quando você desfaz um casamento, pode ser litigioso ou na paz. Quando é litigioso, você briga para cacete, quando é na paz, você fica frequentando a casa um do outro, pode ter até “flashback”.

Em uma conversa informal com a pesquisadora, o deputado federal Aguinaldo Ribeiro (PP-PB)⁶³ contou que nas eleições de 2014, quando o partido apoiou a reeleição de Dilma, a expectativa da legenda era permanecer à frente do Ministério das Cidades. Quando Dilma montou seu gabinete, no entanto, ela tirou a pasta do PP e deu para o partido o controle do Ministério da Integração Nacional. Segundo ele, como o PP tem fortes lideranças tanto no Sul quanto no Nordeste, a pasta da Integração não interessava tanto à legenda, pois tinha um foco muito regionalizado. De acordo com o deputado, a mudança causou muito desconforto dentro do partido e foi vista como uma ruptura do acordo tácito estabelecido durante a eleição. Ele aponta que esse foi o primeiro passo para afastar o partido do governo, que posteriormente apoiou o impeachment da petista.

O único que defendeu que é difícil ter alguma garantia de que o presidente vai cumprir esses acordos prévios, aos moldes do que defende Kellam (2015), foi o assessor do PR, Vladimir Porfírio. Para ele, a melhor estratégia para um partido office-seeking é fazer uma grande bancada na Câmara dos Deputados, caso contrário, não existe nada que garanta que o partido vá realmente ser recompensado pelo apoio na eleição. A esse respeito, Porfírio afirmou:

O cara pode até dizer: ‘Eu te dou o Ministério dos Transportes’. Mas aí você elege um deputado federal e eu vou te dar o Ministério dos Transportes? Isso é lenda. O Dr. Ulysses dizia que o direito de falar é igual ao direito de ouvir. Você pode falar o que quiser e eu vou ouvir o que quiser. Não adianta ele pedir, se não entregar a bancada. Como você vai combinar uma coisa que não existe ainda? O governo não existe ainda.

Há, ainda, um último aspecto levantado pelos entrevistados, que leva em conta a questão da relação de confiança estabelecida entre os integrantes de uma coligação. Algumas entrevistas dão evidências para a tese de que o momento em que dois partidos fecham um acordo importa (ALBALA, 2017; BORGES; TURGEON; ALBALA, 2018).

O depoimento de Márcio França, do PSB, foi nesse sentido.

Entrevistadora: Essa questão de fazer parte do governo, já fica claro durante a negociação pré-eleitoral?

⁶³ Não incluímos o nome de Aguinaldo Ribeiro como um dos entrevistados, porque ele não foi submetido ao questionário sobre o processo de formação de alianças. O depoimento do dirigente aconteceu durante uma entrevista realizada pela autora para fins profissionais.

Sim, fica claro.

Entrevistadora: Já se conversa sobre cargos?

Fica meio genérico. É aquela história, quem participa no começo da engenharia, participa depois da construção, quer dizer, se o partido vem com você logo de cara, acreditou logo de cara, certamente tem algum espaço privilegiado lá na frente.

Entrevistadora: Esse momento de fechar a aliança vai ter influência na coalizão?

Vai, vai. Porque o cara acreditou em um momento que ninguém acreditava. Comprou na baixa, né?

O espaço que o PCdoB, um partido que não costuma eleger grandes bancadas no Congresso Nacional, ocupou nos governos petistas, pode ser explicado, em parte, pela relação de confiança estabelecida entre PT e PCdoB. Desde 1989, o PCdoB sempre integrou as coligações formadas pelo PT. Em 2010, por exemplo, o partido elegeu menos deputados que o PSC, mas ganhou o controle de um ministério, enquanto nomes do PSC ocuparam apenas cargos do segundo escalão do governo federal.

Segundo Aldo Rebelo, o fato de PT e PCdoB compartilharem uma “identidade programática, de projetos, de história, de memória, de luta pelos direitos sociais e pela democracia” fez com que a aproximação fosse natural e benéfica para as duas legendas, uma vez que, com a aliança, o PT conseguia passar a “ideia de que a esquerda estava unida” em torno do seu projeto, e o PCdoB integrava “um projeto eleitoral mais denso”. Rebelo explica:

O que pesa é a relação de confiança. Por exemplo, o PCdoB não reivindicou a liderança do governo Lula, eu fui convidado. O PCdoB nunca nem falou disso, o Lula foi que chegou à conclusão não sei com quem, que eu poderia ser líder do governo. O PCdoB não reivindicou que eu fosse para o ministério que cuidava da coordenação política e assuntos institucionais, foi uma iniciativa do Lula. O PCdoB disfrutava de uma projeção que era também resultado dessa relação de confiança, não era propriamente pelo tamanho da bancada, era uma relação de confiança e também de capacidade política, de ter relação com outras forças.

4.6 GOVERNO LULA X COLIGAÇÃO DILMA

Na análise dos acordos que visavam as eleições de 2010, o que fica muito evidente é uma preocupação por parte do então presidente Luiz Inácio Lula da Silva de que o conjunto de partidos que lhe dava sustentação no governo ficasse unido em torno da candidatura de Dilma. Alexandre Padilha, que na época era ministro das Relações Institucionais e atuava como articulador político do governo no Congresso, lembra que,

após o escândalo do mensalão, em 2005, Lula teve que reorganizar a sua base e, para isso, foi criado um órgão chamado de “conselho político da coalizão”, fórum que reunia as principais lideranças dos partidos aliados para tentar resolver crises políticas e fazer negociações prévias de projetos que seriam levados ao Congresso. Padilha relatou:

Ter um “conselho da coalizão”, do qual participavam o presidente do partido, o líder na Câmara, o líder no Senado, com a presença do presidente da República, coordenado pelo ministro das Relações Institucionais, isso é um conceito que se consolidou no governo Lula, em 2006. Vamos lembrar que havíamos passado pela chamada crise do mensalão em 2005, que foi uma crise que deixou explícito que a relação de negociação com o Congresso Nacional ou com os partidos políticos de forma fragmentada, sem buscar fortalecer e legitimar a representação nacional dos partidos políticos, era um modelo que seria insuficiente para lidar com o sistema político brasileiro e mesmo para construir um projeto de desenvolvimento. Então, desde 2006, com o ministro Tarso Genro na época, foi criado esse conselho, esse conceito, de um governo de coalizão, criando um conselho político da coalizão, com esse formato.

De acordo com Padilha, o ministério do segundo governo Lula foi montado com base nesse conselho da coalizão: “O líder da Câmara e do Senado, o próprio presidente do partido, tinham que fazer esse diálogo, apresentavam os nomes ao presidente Lula, ao ministro da coordenação política, e ali era definida a composição”.

Para ele, o fato de existir esse modelo consolidado e de o governo Lula chegar ao final com altos índices de aprovação fez com que fosse “natural” a coalizão da época se transformar na coligação de Dilma:

É natural que a candidata à sucessão desse governo, de um partido que já liderava a coalizão, fizesse um esforço para que todos os partidos que compunham essa coalizão pudessem apoiá-la nacionalmente, construir uma aliança nacional de defesa de uma candidatura da presidenta Dilma. Então, as negociações para o fechamento das alianças, primeiro elas tinham como base a existência de uma coalizão política em torno do governo do presidente Lula. A base inicial de negociações era o fato de os partidos já participarem de uma coalizão política.

Segundo José Eduardo Cardozo, que era secretário-geral do PT em 2010 e também participou do processo de montagem das alianças, “Dilma herdou a base do governo Lula”. Para Cardozo, “a base natural de apoio à campanha dela [Dilma] já estava dada. É claro que alguns partidos queriam ampliar a sua participação em relação ao governo Lula, outros queriam manter, e obviamente ninguém queria reduzir”.

De fato, se observamos os dez partidos que fizeram parte da aliança de Dilma, sete também ocuparam ministérios ou integraram a base aliada no segundo mandato de Lula

(2007-2011). As exceções foram PV, PTB e PP, que estavam ou estiveram à frente de ministérios no segundo mandato de Lula, mas não participaram da coligação de Dilma.

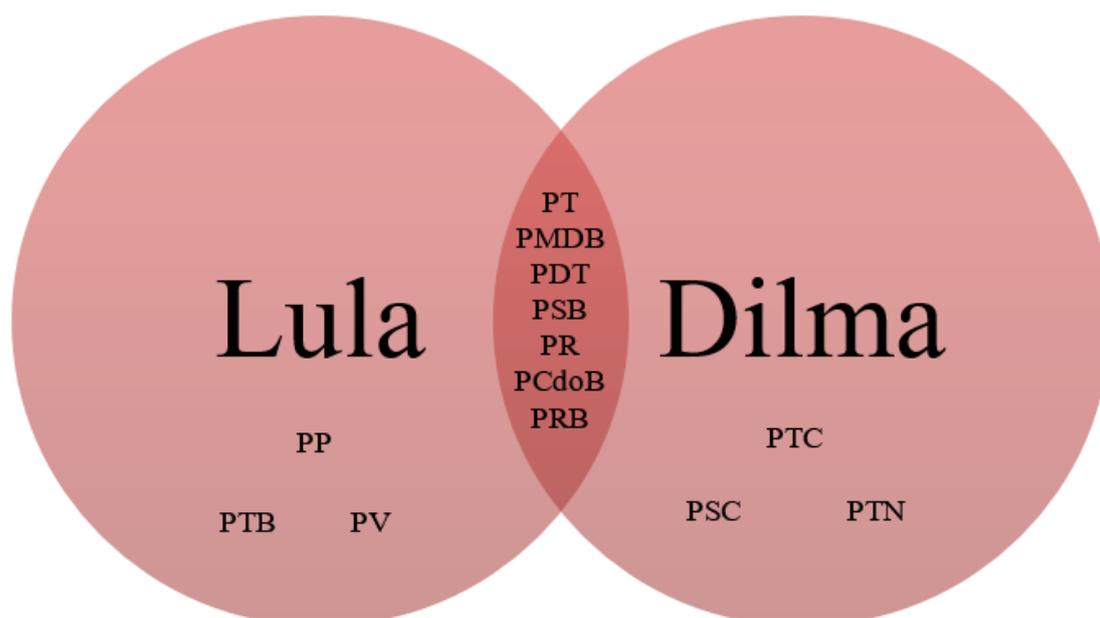
O PV ocupava o Ministério da Cultura com Juca Ferreira, mas a cúpula partidária havia se afastado da base governista e decidiu lançar, em 2010, a candidatura de Marina Silva à Presidência. Ex-ministra do Meio Ambiente, a então senadora havia deixado o PT para disputar a eleição.

O PTB, por sua vez, já estava fora do primeiro escalão do governo Lula em 2010, e, como o presidente nacional do partido, Roberto Jefferson, foi o pivô do escândalo do mensalão e era adversário do PT, o partido decidiu pelo apoio ao candidato do PSDB à Presidência, José Serra, na eleição.

No caso do PP, nem o fato de o partido ocupar uma das pastas mais importantes da Esplanada, o Ministério das Cidades, fez com que a legenda apoiasse Dilma. A sigla optou por dar apenas um apoio informal à campanha da petista, sem integrar oficialmente a coligação eleitoral.

A fim de visualizar melhor a relação que tentamos apontar entre a base aliada do segundo mandato de Lula e a coligação formada em apoio à candidatura de Dilma à Presidência, elaboramos a Figura 1, que ilustra essa intersecção.

Figura 1 — Relação comparativa: partidos que fizeram parte da coalizão de Lula e da coligação de Dilma



Fonte: Elaboração própria.

Ao observar o esquema, fica ainda mais nítido a percepção de que os partidos aliados do governo Lula também apoiaram a eleição de Dilma. Um exemplo dessa continuidade foi que, ao montar o seu primeiro gabinete, depois de eleita, Dilma manteve 9 dos 37 ministros do governo Lula⁶⁴. O que fica evidente nas falas dos dirigentes partidários é que o apoio a Dilma passou pela perspectiva de continuar no governo, inclusive comandando as mesmas pastas que já comandavam.

Carlos Lupi, presidente do PDT, por exemplo, fala que havia um “entendimento natural” em relação ao partido continuar à frente do Ministério do Trabalho, uma vez que a sigla já comandava a pasta durante o governo Lula. Segundo ele, de acordo com o perfil do partido, que se identifica com as causas trabalhistas, havia apenas outras duas pastas que interessariam à legenda caso Dilma optasse por mudá-los de área: Previdência Social e Educação.

Entrevistadora: Houve um acordo para vocês permanecerem à frente do Ministério do Trabalho?

Não, não. Sinceramente, absolutamente, não. Mas é óbvio, é claro, que nós achávamos mais que natural que a gente continuasse à frente de um ministério, que estava indo bem. Para te dizer que ela [Dilma] combinou, que eu pedi... Não houve isso. Sabe aquele negócio da política que é o entendimento natural?

Entrevistadora: Há um acordo tácito?

Isso, isso mesmo. É um joguinho de xadrez, onde cada um joga uma peça. Por que você vai mexer comigo se eu estou te apoiando? Não sei se você está me entendendo... Havia a compreensão, mas não havia o compromisso, é diferente.

Entrevistadora: O sentimento era que, se a Dilma fosse eleita, tudo permaneceria como estava, ou seja, vocês continuariam à frente do Ministério do Trabalho...

A expectativa era essa. Agora quero ressaltar, não havia compromisso, para ser sincero, senão eu estou sendo desonesto. Mas, quando ela [Dilma] me chamou, ela disse: “Você acha que eu ia tirar você daqui?” Como se ela dissesse: “Tu foi o primeiro que estava comigo, nós nos conhecemos há 30 anos, como eu ia te tirar daqui?”⁶⁵

O senador Cristovam Buarque (PDT) corrobora o entendimento de que, em 2010, o PDT não discutiu a possibilidade de lançar o seu nome à Presidência e optou por fazer uma aliança com Dilma porque almejava continuar fazendo parte do governo. A esse

⁶⁴ Os ministros de Lula que permaneceram no cargo após a posse de Dilma, em 2011, foram: Carlos Lupi, do PDT, no Ministério do Trabalho; Alfredo Nascimento, do PR, no Ministério dos Transportes; Edison Lobão, do PMDB, no Ministério de Minas e Energia; Nelson Jobim, do PMDB, no Ministério da Defesa; Orlando Silva, do PCdoB, no Ministério do Esporte; Guido Mantega, do PT, no Ministério da Fazenda; Fernando Haddad, do PT, no Ministério da Educação. Luís Inácio Adams e Jorge Hage, ambos sem filiação partidária, permaneceram à frente da Advocacia-Geral da União (AGU) e da Controladoria-Geral da União (CGU), respectivamente.

⁶⁵ Entrevista concedida à autora por Carlos Lupi em 7 de dezembro de 2017, por telefone.

respeito, ele declarou: “Eu acho que 90% era fazer parte do governo, que já fazia e continuou. E 10% era achar... Não vamos colocar porcentagem. Era fazer parte do governo e achar que aquele governo ia fazer bem para o Brasil”.⁶⁶

A explicação de por que o PR decidiu apoiar Dilma foi semelhante. Segundo Vladimir Porfírio, secretário de comunicação social do partido e assessor do ex-deputado Valdemar Costa Neto, havia uma “zona de conforto”, pois a sigla estava “bem posicionada no governo, e não seria alijada do processo, preterida, porque foi o primeiro partido grande a compor aliança com o PT”. Ele acrescenta:

No caso do PR, era um processo natural, visto que o PR era um partido da base, e aquela composição de governo em que o PR controlava o Ministério dos Transportes e tinha o atendimento de demandas político-eleitorais permanentemente, como serviços e obras ligados a seus parlamentares, era uma situação confortável para o PR, não houve um processo de negociação [para integrar a aliança pró-Dilma].

Na avaliação do senador Valdir Raupp, o fato de o PMDB já fazer parte do governo Lula também facilitou a aliança com Dilma em 2010. Nesse sentido, Raupp comenta: “No primeiro governo do Lula, o PMDB quase não participou do governo, ficou quase dois anos fora. Depois passou a ocupar cargos. No segundo governo, já compôs mais forte e, no governo da Dilma, já lançou o vice”.

Para o senador Alvaro Dias, que estava filiado ao PSDB, a prática corrente no Brasil hoje é que o grupo que está no poder use os cargos que tem à disposição para garantir o apoio na eleição e na futura coalizão. Ele explica:

Por exemplo, um governador de estado que é candidato a presidente da República, ele começa a lotear o governo do estado entre partidos que poderão apoiá-lo. O loteamento começa antes da campanha eleitoral, com a preparação para a campanha, e depois prossegue em função dos compromissos assumidos para o eventual mandato, se a eleição for vitoriosa. Esse é o sistema, um sistema podre, derrotado, fracassado. Esse sistema impede o País de crescer, se nós não substituirmos esse sistema o Brasil não vai alcançar os índices de desenvolvimento econômico.

4.6 A COALIZÃO DE DILMA ROUSSEFF

A petista Dilma Rousseff venceu as eleições no segundo turno, realizado em 31 de outubro de 2010, com cerca de 56% dos votos válidos. A especulação sobre quem

⁶⁶ Entrevista concedida à autora por Cristovam Buarque em 26 de janeiro de 2018, por telefone.

assumiria os ministérios começou antes mesmo do resultado oficial das urnas, visto que, na última semana da eleição, a candidata do PT já demonstrava vantagem nas pesquisas de intenção de voto em relação a José Serra, que disputava pelo PSDB.

Após a vitória, foi montada uma equipe de transição. Nomes dos principais ministérios, especialmente da equipe econômica, foram divulgados ainda em 2010. No dia 3 de janeiro de 2011, dois dias depois de tomar posse, Dilma anunciou a composição daquele que seria o seu primeiro gabinete ministerial.

O ministério de estreia da petista foi formado por sete partidos além de nomes independentes⁶⁷. Todas as principais legendas que integraram a coligação estiveram também na coalizão. São eles, além do PT: PMDB, PR, PDT, PSB e PCdoB. A novidade em relação à coligação eleitoral foi o PP, que não apoiou formalmente Dilma na disputa presidencial, mas manteve o Ministério das Cidades, que já era controlado pelo partido durante o governo Lula.

Legendas menores, como PSC, PRB, PTC e PTN⁶⁸ não foram contempladas com ministérios. O PSC, no entanto, elegeu 17 deputados, dois a mais que o PCdoB, mas não ganhou o comando de nenhuma pasta. Como mostramos anteriormente, o espaço que o PCdoB ocupou nos governos petistas, inclusive no de Dilma, tem mais a ver com a proximidade ideológica que o partido tem com o PT e com o fato de a legenda sempre ter apoiado os candidatos petistas na corrida presidencial do que necessariamente com o tamanho da bancada que o partido consegue eleger na Câmara dos Deputados ou no Senado Federal. A composição da Câmara dos Deputados em 2010 pode ser observada na Tabela 14.

Tabela 14 — Tamanho da bancada eleita na Câmara dos Deputados em 2010, por partido, em ordem decrescente

Partido	Número de deputados eleito em 2010
PT	86
PMDB	78
PSDB	54
PP	44
DEM	43

⁶⁷ Nesse caso, os ministros não possuíam filiações partidárias. No entanto, também são considerados independentes nomes que são convidados pelo presidente para fazer parte do gabinete e não são uma indicação do partido ao qual são filiados. Essa parcela de ministros é chamada no jargão político de “cota do presidente”.

⁶⁸ Nas eleições de 2010, o PRB fez 8 deputados, o PTC, apenas 1, e o PTN não elegeu nenhum parlamentar.

PR	41
PSB	35
PDT	27
PTB	22
PSC	17
PCdoB	15
PV	13
PPS	12
PRB	8
PMN	4
PSOL	3
PT do B	3
PHS	2
PRTB	2
PRP	2
PTC	1
PSL	1

Fonte: Câmara dos Deputados. Elaboração própria.

Na formação do seu primeiro gabinete, Dilma destinou 17 ministérios ao PT (46%). O PMDB vem em seguida, com seis ministérios (16%). Os demais partidos receberam apenas um (PP, PR, PDT e PCdoB) ou dois ministérios (PSB). Dilma manteve a proporção de gabinetes por partido que Lula tinha em seu último gabinete, mas excluiu duas legendas do ministério: PV, que lançou candidato próprio, e o PRB, que havia ganhado protagonismo no governo Lula por ser o partido do vice-presidente José Alencar. Essa composição pode ser observada na Tabela 15.

Tabela 15 — Divisão dos ministérios do primeiro gabinete da presidente Dilma Rousseff

Partido	Número de ministérios
PT	17
PMDB	6
PSB	2
PCdoB	1
PDT	1
PP	1
PR	1
Independentes	8

Fonte: Elaboração própria.

Ao assumir o Palácio do Planalto, Dilma manteve sob o comando do PT pastas ligadas diretamente à Presidência da República, como a Casa Civil e a Secretaria de Relações Institucionais, bem como o coração da equipe econômica, nomeando ministros petistas para a Fazenda, o Planejamento e o Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; além do Ministério da Educação e de outras pastas ligadas às questões sociais, uma das bandeiras do partido, como os ministérios do Desenvolvimento Agrário, do Desenvolvimento Social, dos Direitos Humanos e a Secretaria das Mulheres.

No rearranjo, no entanto, o PT teve que ceder os ministérios do Turismo e da Previdência para o PMDB. O partido do vice-presidente Michel Temer conseguiu manter três dos seis ministérios que tinha no último gabinete montado por Lula: Minas e Energia, Agricultura e Defesa, todas pastas consideradas estratégicas, seja pela importância econômica, seja pela capilaridade que possuem. A legenda, no entanto, perdeu dois ministérios significativos: Integração Nacional, que foi para o PSB, e o Ministério das Comunicações, que ficou com o PT. O comando do Banco Central, que estava com Henrique Meirelles, foi assumido por um nome técnico, Alexandre Tombini (sem partido).

A situação do PSB, por sua vez, teve uma clara melhoria em relação ao governo Lula. Além de manter a Secretaria dos Portos, trocou o Ministério de Ciência e Tecnologia, de baixo orçamento e pouca relevância, pelo da Integração Nacional. Naquele ano, além de uma bancada forte no Congresso, de 35 deputados, o partido elegeu seis governadores, sendo quatro deles no Nordeste e um no Norte, regiões que são o foco do Ministério da Integração Nacional.

Os demais partidos conseguiram manter suas áreas de influência sob o novo governo: o PR continuou à frente do Ministério dos Transportes; o PDT, do Trabalho; e o PCdoB, do Esporte.

Mesmo sem apoiar formalmente Dilma na eleição, o PP também manteve o Ministério das Cidades, considerado um dos mais importantes da Esplanada, por conjugar um alto orçamento e muita capilaridade⁶⁹. Como já mostramos neste trabalho, a decisão

⁶⁹ Uma pesquisa da Universidade de Oxford, no Reino Unido, da Fundação Getúlio Vargas (FGV) e da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) ouviu parlamentares para identificar quais são os ministérios mais desejados pelos partidos. O resultado mostrou que as dez pastas mais cobiçadas são: Cidades, Planejamento, Fazenda, Casa Civil, Educação, Minas e Energia, Saúde, Integração Nacional, Trabalho e Relações Exteriores. Na outra ponta, como “rejeitados”, apareceram o Gabinete de Segurança Institucional, a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, Políticas para as Mulheres, Comunicação Social da Presidência, Pesca e Aquicultura, Esporte, Cultura, Turismo e Direitos Humanos. Pesquisa divulgada em matéria da *BBC Brasil*, em 7 de março de 2018. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-43218087>>.

do partido de ficar neutro na eleição de 2010 passou pela certeza de que, ao fazer uma bancada forte no Congresso, o partido seria convidado a compor o governo, como acabou acontecendo: “Dissemos a ela [Dilma] que temos o Ministério das Cidades hoje e gostaríamos de manter. E que ela é livre para escolher o nome que ela quiser [dentro dos filiados ao partido]”, afirmou o presidente do PP, Francisco Dornelles, em dezembro de 2010, depois de uma conversa com a então presidente eleita⁷⁰. Durante o governo Lula, o ministério era ocupado por Márcio Fortes. Dilma manteve a pasta com o partido, mas nomeou o então deputado federal Mário Negromonte (PP-BA) para chefiar o ministério.

Ao todo, consideramos que o primeiro governo Dilma teve cinco gabinetes. Como podemos perceber, assim como o governo Lula, Dilma manteve a heterogeneidade ideológica em sua coalizão. De uma base de apoio marcadamente de centro-direita durante o governo FHC, Lula e Dilma montaram gabinetes com um alto grau de diversidade ideológica, com a presença de partidos de extrema-direita a partidos de extrema-esquerda passando pelo centro (BERTHOLINI; PEREIRA, 2017).

Um fato marcante do primeiro ano do governo Dilma foi a intensa troca de ministros. O episódio, chamado de “faxina ética”, afastou sete ministros, mas não chegou a afetar a configuração de forças do gabinete ministerial, porque os partidos continuaram indicando os ministros que ocupariam as pastas “faxinadas”.

A exceção foi a demissão de Carlos Lupi do Ministério do Trabalho, em dezembro de 2011. Com a saída de Lupi da pasta, Dilma nomeou o deputado Brizola Neto (PDT-RJ) como ministro e foi avisada por lideranças do PDT da Câmara que o partido não reconhecia no indicado um representante da legenda no primeiro escalão do governo. A nova configuração, com o PDT declarando-se independente em relação ao governo Dilma, inaugura o segundo gabinete da presidente.

O terceiro se forma quando o PRB passa a ocupar um ministério no governo, com a indicação do então senador Marcelo Crivella para o Ministério da Pesca, no lugar do petista Luiz Sérgio. Em nota divulgada na época, o Palácio do Planalto afirmou que a mudança permitia a incorporação ao ministério de um importante partido aliado da base do governo⁷¹. Nessa terceira formação, o PDT também retorna à coalizão de Dilma.

⁷⁰ Sobre esse caso, conferir a reportagem “Ministério das Cidades deve ficar com PP, diz presidente do partido”, publicada no *GI*, em 15 de dezembro de 2010. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2010/12/ministerio-das-cidades-deve-ficar-com-pp-diz-presidente-do-partido.html>>.

⁷¹ A nota foi divulgada pelo *GI*, em 29 de fevereiro de 2012. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2012/02/senador-marcelo-crivella-assume-ministerio-da-pesca-anuncia-planalto.html>>.

Em 2013, o PSD, partido fundado dois anos antes pelo ex-prefeito de São Paulo Gilberto Kassab, passa a fazer oficialmente parte do governo e inaugura a quarta formação do gabinete da petista. Nessa nova configuração, Guilherme Afif Domingos (PSD) assume como ministro da Secretaria da Micro e Pequena Empresa. Na época, os jornais noticiaram que a 39ª pasta fora criada especialmente para acomodar o novo partido de Kassab na base aliada de Dilma e garantir o apoio da legenda nas eleições seguintes, em 2014⁷².

O quinto e último gabinete do primeiro mandato de Dilma inaugura quando o PSB anuncia, em setembro de 2013, que deixaria o governo porque o então presidente da legenda, Eduardo Campos, se preparava para disputar a eleição presidencial em 2014.

Para sistematizar essas informações, reunimos, na Tabela 16, uma relação de cada um desses gabinetes cuja composição acabamos de narrar; além disso, também apresentamos o índice de congruência de cada gabinete formado além da média para o primeiro governo Dilma, chamado aqui de Dilma I.

Tabela 16 — Partidos que integraram a coalizão do governo Dilma I (2011-2014)

Gabinetes	Índice de Congruência	Partidos da coalizão
Dilma I 1	0,70	PT, PMDB, PSB, PR, PDT, PCdoB, PP
Dilma I 2	0,62	PT, PMDB, PSB, PR, PCdoB, PP
Dilma I 3	0,73	PT, PMDB, PSB, PR, PDT, PCdoB, PP, PRB
Dilma I 4	0,73	PT, PMDB, PSB, PR, PDT, PCdoB; PP, PRB, PSD
Dilma I 5	0,63	PT, PMDB, PR, PDT, PCdoB, PP, PRB, PSD
Média de Congruência	0,68	

Fonte: BORGES; TURGEON; ALBALA, 2018. Elaboração própria.

Durante o primeiro mandato da petista, parlamentares do PTB também tentaram conquistar um espaço no ministério, mas Dilma não quis ceder um posto no primeiro escalão. Em 2013, o partido estava de olho no Ministério do Turismo, mas a presidente avisou que aceitava entregar apenas o comando de uma estatal ou autarquia à legenda em

⁷² Foi o caso da matéria “Vice de Alckmin e ministro de Dilma, Afif sela aliança do PSD com petistas” publicada pelo jornal *O Estado de S. Paulo*, em 7 de maio de 2012. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/noticias/eleicoes,vice-de-alckmin-e-ministro-de-dilma-afif-sela-alianca-do-psd-com-petistas-imp-,1029137>>.

troca do apoio no Congresso. Na época, o PTB já dirigia a Companhia Nacional de Abastecimento (Conab)⁷³.

O partido, que havia apoiado Serra na eleição, tinha uma situação delicada: embora as bancadas da legenda na Câmara e no Senado se posicionassem como governistas, a direção nacional não apoiava a aliança com o PT. A decisão de Dilma de não ceder um espaço no gabinete ministerial para o PTB teve impacto nas eleições de 2014, quando a legenda decidiu apoiar a candidatura de Aécio Neves ao governo e não a reeleição da petista.

Em uma conversa informal para a pesquisa, o deputado federal Benito Gama, que em 2014 era presidente nacional do PTB, contou que Dilma prometeu o Ministério do Turismo ao partido, mas não cumpriu o acordo. Benito Gama confirmou que isso levou o partido a apoiar Aécio: “Como ela [Dilma] ficou enrolando, enrolando, e não decidiu, aí nós saímos [da aliança]. A gente chegou a fazer um almoço para ela, estava tudo combinado, mas ela não honrou”⁷⁴, disse.

Na época, em entrevista à imprensa⁷⁵, no entanto, Benito havia afirmado que o fato de o partido não ter ganhado o ministério não iria influenciar no apoio do partido à reeleição de Dilma. “Nós não estamos condicionando esse apoio a cargo, a ministério, a nada. Nós estamos no projeto que o PTB aprovou nos últimos oito anos do presidente Lula e nos três anos da presidente Dilma. Eu não vejo como não apoiar incondicionalmente esse projeto”, disse.

Como se pode ver, ao analisar mais detalhadamente o governo montado por Dilma, a decisão de apoiar ou não a sua eleição pareceu determinante na hora de compor a sua coalizão. Todos os grandes partidos que fizeram parte da sua coligação foram recompensados com cargos no primeiro escalão. O fato de o PP ter ficado neutro na disputa também parece ter ajudado o partido a manter o Ministério das Cidades. Já o PTB, que apoiou o adversário da petista na eleição, não conseguiu conquistar uma cadeira no gabinete ministerial.

⁷³ Conforme a matéria “Dilma negocia cargo para manter PTB na base aliada”, publicada pelo jornal *O Estado de S. Paulo* em 28 de março de 2013. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,dilma-negocia-cargo-para-manter-ptb-na-base-aliada,1014441>>.

⁷⁴ Não incluímos o nome de Benito Gama como um dos entrevistados, porque ele não foi submetido a todo o questionário sobre o processo de formação de alianças. O dirigente foi consultado apenas para esclarecer como foi o processo de negociação de cargos entre o PTB e a então presidente Dilma.

⁷⁵ Essa entrevista foi publicada pelo jornal *Folha de S. Paulo*, em 20 de fevereiro de 2014. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/poderepolitica/2014/02/1414895-leia-a-transcricao-da-entrevista-de-benito-gama-a-folha-e-ao-uol.shtml>>.

Diante do exposto, acreditamos que as três hipóteses apresentadas neste trabalho encontraram respaldo tanto através da análise de dados quanto das entrevistas realizadas. Ao decidir fazer parte de uma aliança para disputar a eleição, os partidos não estão em busca apenas dos benefícios eleitorais, como recursos para a campanha ou troca de apoio nos estados, eles pensam também no futuro, em fazer parte do governo após as eleições. A formação da coalizão, portanto, está intimamente ligada com o momento eleitoral.

É a partir desse acordo pré-eleição que os partidos garantem o seu espaço no gabinete presidencial. Diante do multipartidarismo exacerbado que estamos vivendo no Brasil, a aliança eleitoral também é o momento em que o futuro presidente começa a construir a sua maioria no Congresso. Apesar de esses acordos serem feitos a portas fechadas, percebe-se um alto grau de incentivo para que sejam cumpridos. O rompimento dos pactos firmados durante a campanha eleitoral pode trazer sérias consequências para o presidente e até mesmo colocar em xeque a sua governabilidade.

Não podemos desprezar também o fato de que a lealdade é um artigo valorizado no meio político, então quando um partido apoia um candidato já na eleição, há indícios de que ele seja tratado de maneira diferente no momento de montar o governo. Por isso, dificilmente uma legenda de tamanho mediano que apoiou o presidente durante a eleição vai ficar de fora do governo. O que temos visto acontecer é justamente o contrário: além dos partidos da coligação, o presidente chama novas legendas para formar a coalizão e não fazer um governo minoritário.

Dito isso, passaremos agora às considerações finais deste trabalho.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Superada a desconfiança inicial de que os sistemas presidencialistas não seriam afeitos à formação de coalizões, duas perguntas moveram esta pesquisa: 1) Por que os partidos formam coligações?; e 2) As coligações eleitorais vão influenciar na formação da coalizão governamental?

Através de uma pesquisa multimétodos, conseguimos reunir elementos para comprovar que a coligação é o embrião da coalizão. Com a análise detalhada de um banco de dados formado por 126 gabinetes ministeriais de sete países da América Latina, encontramos uma média do índice de congruência de 0,57, o que demonstra que há um considerável grau de similaridade entre as coalizões pré e pós-eleitoral. Essa premissa também é verdadeira para o Brasil, especialmente ao analisar os governos formados a partir da eleição de 1994 até os dias de hoje, cuja média do índice de congruência é 0,54.

Ao cotejar esses resultados com um estudo de caso sobre as eleições presidenciais brasileiras de 2010, no qual foram realizadas 30 entrevistas com deputados federais, senadores, dirigentes partidários e quadros da burocracia das legendas, conseguimos perceber de maneira ainda mais nítida que a formação das coligações não é influenciada apenas por incentivos pré-eleitorais, mas também pela perspectiva de fazer parte do governo, isto é, de ocupar um gabinete ministerial após a eleição.

As falas dos quadros partidários demonstram claramente que fica implícito que a legenda que faz parte da aliança eleitoral vai ser convidada a participar do governo, especialmente se conquistar um número considerável de cadeiras no Congresso. Parte dos entrevistados admitiu, inclusive, que já se negocia no momento eleitoral qual ministério o partido vai ocupar no futuro governo. Com as evidências colhidas, portanto, acreditamos que conseguimos comprovar a nossa primeira hipótese:

H1: Partidos entram nas coligações porque isso aumenta a chance de eles fazerem parte da coalizão governamental em caso de vitória.

As entrevistas também nos deram elementos para entender por que o cabeça de chapa procura outros partidos para fazer aliança. Além, é claro, de fatores pré-eleitorais, como aumentar o tempo de propaganda no rádio e na TV, a nossa pesquisa demonstra que a busca pela formação de coligações também está intimamente vinculada à preocupação com a governabilidade, após a eleição.

Devido à alta fragmentação do sistema partidário do País, hoje é praticamente impossível que um partido sozinho alcance a maioria no Congresso, o que faz o presidente eleito ter de procurar meios de conseguir apoio no Legislativo a fim de implementar seu programa de governo. Amarrar o compromisso de apoio já no momento eleitoral é uma estratégia que tem sido usada pelos candidatos à Presidência da República, pois isso parece facilitar a tarefa de alcançar um governo majoritário no Legislativo.

Essa preocupação foi explicitada pelos depoimentos de dirigentes petistas. A aliança com o PMDB, um partido de centro que costuma fazer as maiores bancadas tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado, foi vista como essencial em 2010 para garantir a governabilidade caso Dilma Rousseff vencesse a eleição. Pensando no momento pós-eleitoral, o PT cedeu a vice-presidência para o partido aliado e aceitou, inclusive, a indicação de Michel Temer para o cargo, nome que não tinha a simpatia nem de Dilma nem do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

Portanto, acreditamos que essas e outras evidências demonstradas aqui ajudam a comprovar a nossa segunda hipótese:

H2: Partidos que lançam candidatos próprios à Presidência da República montam a sua coligação pré-eleitoral já pensando em garantir maioria no Congresso Nacional e, conseqüentemente, a governabilidade após as eleições.

Também foi possível recolher indícios de que o presidente eleito tem fortes incentivos para manter sua palavra e recompensar seus parceiros eleitorais, mesmo que, para garantir a maioria no Legislativo, ele tenha que convidar outros partidos para fazer parte do seu gabinete, fenômeno que chamamos aqui de “alargamento da coalizão”.

Nas entrevistas realizadas, percebemos que, mesmo que os acordos de participação no governo não sejam públicos, a tendência é que os presidentes cumpram os acertos pré-eleitorais, pois, ao manter a sua palavra, mantêm também a capacidade de governar após a eleição. Portanto, acreditamos ter encontrado elementos que corroboram a nossa terceira hipótese:

H3: Mesmo que o presidente convide outros partidos para fazer parte do gabinete ministerial, os acordos eleitorais costumam ser mantidos e os parceiros da coligação, recompensados.

Comprovar essas três hipóteses nos leva ao que acreditamos ser o achado central desta pesquisa: o objetivo dos partidos ao entrar nas coligações eleitorais e nas coalizões governamentais é a motivação *office-seeking*, ou seja, a busca pelo controle de cargos no governo.

A lógica *policy-seeking*, que prioriza a discussão sobre programa de governo, não aparece com tanta força, especialmente nos depoimentos dos quadros partidários. Isso vai contra a teoria desenvolvida por autores como Limongi e Figueiredo (2009), que defendem que o presidencialismo brasileiro funciona nos moldes dos sistemas parlamentaristas e que existe um acordo de coalizão em torno de uma agenda de governo. Ainda que aceitemos que os partidos querem comandar ministérios porque isso permite que eles decidam sobre quais políticas públicas serão colocadas em prática, essa não parece ser a lógica que tem movido os políticos brasileiros.

Também é importante apontar que, contrariando Kellam (2015), percebemos que até mesmo legendas *office-seeking* optaram por fazer parte da coligação de Dilma para garantir espaço no gabinete ministerial. Para a autora, partidos pouco programáticos tenderiam a ficar neutros na disputa, para depois negociar os cargos com o presidente eleito. Apesar de essa ter sido a postura do PP, outros partidos com o mesmo perfil, como o PR, já caminharam com Dilma desde o primeiro turno. A regra para esses partidos, portanto, não parece ser a neutralidade, mas sim a decisão que, no momento, vai aumentar a chance de eles participarem no governo e, principalmente, aumentar o poder de barganha no futuro.

No caso de Dilma, ela era a candidata de um presidente que estava encerrando seu mandato com recordes de popularidade. A maioria dos partidos que estava na base aliada de Lula queria permanecer em seus cargos ou ampliar a sua participação no governo, caso a petista fosse eleita. O fato de o PP, nas eleições de 2014, também ter integrado a coligação de Dilma sinaliza que opção pela neutralidade, pelo menos no Brasil, nem sempre costuma ser a escolha dos partidos mais pragmáticos.

Outro caso que chama a atenção é o do PCdoB, que elegeu uma bancada relativamente pequena na Câmara, mas foi contemplado com um ministério, diferentemente de outros partidos com o mesmo peso no Congresso. Essa “recompensa” parece ter a ver com o fato de a legenda ter mais identidade ideológica com o PT e ter sido sempre um aliado de primeira hora dos petistas.

Essa perspectiva dialoga com estudos que vêm sendo desenvolvidos por Albala (2016) e Albala e Borges (2017): o momento da formação da coalizão importa. Partidos

que declaram com antecedência seu apoio ao presidente ou que reeditam a mesma aliança, eleição após eleição, aumentam as chances de fazer parte do gabinete. Esse, no entanto, é um campo de estudo que ainda precisa ser melhor explorado, especialmente para esclarecer como essa decisão influencia na duração e na estabilidade do governo formado.

Cabe pontuar, ainda, que a relação entre o processo de formação de coligações eleitorais e das coalizões eleitorais com o fenômeno da corrupção não pode ser ignorada. Nos últimos anos, a Operação Lava Jato tem mostrado que, para além de questões programáticas e do desejo genuíno de um partido querer fazer parte do governo, recursos ilícitos têm sido usados para viabilizar esses acordos, seja no período pré ou pós-eleitoral. Durante a nossa pesquisa de campo, um entrevistado confessou que havia “comprado” o apoio de um partido para que a legenda fizesse parte da coligação de um candidato a governo de estado. Infelizmente, não acreditamos que esse tenha sido um caso isolado.

Por fim, mas não menos importante, também gostaríamos de destacar que essa é uma pesquisa pioneira no Brasil. Até agora, os estudos sobre formação de coligações eleitorais no País, via de regra, se concentravam nos benefícios que os partidos poderiam obter no momento eleitoral (LIMONGI; CORTEZ, 2010; MELO; CÂMARA, 2012; BORGES, 2015; LIMONGI; VASSELAI, 2016). Não havia, portanto, um enfoque que levasse em conta o fato de a aliança eleitoral funcionar como a porta de entrada para o gabinete ministerial. Os estudos sobre coalizões, por sua vez, também entendiam que a montagem do gabinete se iniciava no período pós-eleitoral, ignorando a barganha pré-eleitoral (AMORIM NETO, 2000, 2006; FIGUEIREDO, 2007; FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001; FIGUEIREDO; CANELLO; VIEIRA, 2012). O resultado da nossa pesquisa chama atenção para o fato de a literatura nacional estar baseada em um modelo que não faz sentido do ponto de vista empírico e não dialoga com a política real.

Essa constatação também nos leva a ressaltar outro mérito da pesquisa: pela primeira vez se foi a campo ouvir os atores políticos, o que nos possibilitou mapear o processo de negociação das coalizões pré e pós-eleitorais. Ao optar por uma abordagem multimétodo, acreditamos que conseguimos ir além das inferências e deduções tiradas a partir de dados quantitativos e fazer aqui uma pequena, mas importante, contribuição para o campo dos estudos sobre presidencialismo de coalizão no Brasil.

REFERÊNCIAS

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

ALBALA, Adrián. The Timing Effect of Presidentialism on Coalition Governments: evidence from Latin America. In: 23rd IPSA WORLD CONGRESS, Montreal, Canadá, 2014.

_____. Presidencialismo y coaliciones de gobierno en América Latina: Un análisis del papel de las instituciones. *Revista de ciencia política*, Santiago, v. 36, n. 2, p. 459-479, 2016.

ALBALA, Adrián; BORGES, André. Pre-electoral coalitions and cabinet stability in presidential systems. In: 9th MEETING OF THE LATIN AMERICAN POLITICAL SCIENCE ASSOCIATION (ALACIP), Montevideo, jul. 2017.

ALEMÁN, Eduardo; SAIEGH Sebastián M. Legislative preferences, political parties, and coalition unity in Chile. *Comparative Politics*, p. 253-272, 2007.

ALEMÁN, Eduardo; TSEBELIS, George. Political parties and government coalitions in the Americas. *Journal of Politics in Latin America*, v. 3, n. 1, p. 3-28, 2011.

AMORIM NETO, Octavio. Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 43, n. 3, p. 479-519, 2000.

_____. The Presidential Calculus: Executive Policy Making and Cabinet Formation in the Americas. *Comparative Political Studies*, n. 39, p. 415-440, 2006.

AMORIM NETO, Octavio; SANTOS, Fabiano. A conexão presidencial: facções pró e antigoverno e disciplina partidária no Brasil. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 44, n. 2, 2001.

BERTHOLINI, Frederico; PEREIRA, Carlos. Pagando o preço de governar: custos de gerência de coalizão no presidencialismo brasileiro. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, p. 528-550, ago. 2017.

BORGES, André. Nacionalização Partidária e Estratégias Eleitorais no Presidencialismo de Coalizão. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 58, n. 3, p. 651-688, set. 2015.

BORGES, André; TURGEON, Mathieu. Presidential coattails in Coalitional Presidentialism. *Party Politics*, 6 Apr., 2017.

BORGES, André; TURGEON, Mathieu; ALBALA, Adrián. Electoral incentives to coalition formation in multiparty presidential systems. In: 76th MPSA CONGRESS, Chicago, Apr., 2018.

CARREIRÃO, Yan de Souza. O sistema partidário brasileiro: um debate com a literatura recente. *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, n. 14, p. 255-295, ago. 2014.

- CHAISTY, Paul; CHEESEMAN, Nic; POWER, Timothy. Rethinking the 'presidentialism debate': conceptualizing coalitional politics in cross-regional perspective. *Democratization*, v. 21, n. 1, p. 72-94, 2014.
- CHASQUETTI, Daniel. *Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: evaluando la difícil combinación*. Buenos Aires: Clacso, 2001.
- CHASQUETTI, Daniel. *Democracia, presidencialismo y partidos políticos en América Latina: evaluando la difícil combinación*. Montevideo: Ediciones Cauces, 2008.
- CHEIBUB, J. A.; PRZEWORSKI, A.; SAIEGH, S. M. Government Coalitions and Legislative Success under Presidentialism and Parliamentarism. *British Journal of Political Studies*, n. 34, p. 565-587, 2004.
- COLOMER, Josep M.; NEGRETTO, Gabriel L. Can presidentialism work like parliamentarism? *Government and Opposition*, v. 40, n. 1, p. 60-89, 2005.
- DATAFOLHA INSTITUTO DE PESQUISAS. Acima das expectativas, Lula encerra mandato com melhor avaliação da história. São Paulo, 2010. Disponível em: <<http://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/2010/12/1211078-acima-das-expectativas-lula-encerra-mandato-com-melhor-avaliacao-da-historia.shtml>>. Acesso em: 10 jul. 2018.
- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. Coalition government in the Brazilian democracy. *Brazilian Political Science Review*, v. 1, n. 2, p. 182-216, 2007.
- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.
- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; CANELLO, Júlio; VIEIRA, Marcelo. Governos minoritários no presidencialismo latino-americano: determinantes institucionais e políticos. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 55, n. 4, p. 839-875, dez. 2012.
- FREUDENREICH, Johannes. The Formation of Cabinet Coalitions in Presidential Systems. *Latin American Politics and Society*, v. 58, n. 4, p. 80-102, 2016.
- GOLDER, Matt. *Presidential Coattails and Legislative Fragmentation*. *American Journal of Political Science*, v. 50, n. 1, p. 34-48, 2006.
- HICKENS, Allen; STOLL, Heather. Presidents and Parties: How Presidential Elections Shape Coordination in Legislative Elections. *Comparative Political Studies*, n. 7, v. 44, p. 854-883, 2011.
- JONES, Mark P. Presidential election laws and multipartism in Latin America. *Political Research Quarterly*, v. 61, n. 1, p. 171-184, 1994.
- KELLAM, Marisa. *Why Pre-Electoral Coalitions in Presidential Systems?* *British Journal of Political Science*, Cambridge University Press, v. 47, n. 2, p. 1-21, 2015.

KINZO, Maria D'Alva G. Partidos, eleições e democracia no Brasil pós-1985. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 19, n. 54, p. 23-40, Fev. 2004.

LIMONGI, Fernando; CORTEZ, Rafael. *As eleições de 2010 e o quadro partidário*. Novos estudos - CEBRAP, São Paulo, n. 88, p. 21-37, Dez. 2010.

IMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. *Poder de agenda e políticas substantivas. Legislativo brasileiro em perspectiva comparada*. Belo Horizonte: UFMG, p. 77-104, 2009.

LIMONGI, Fernando; GUARNIERI, Fernando. *A base e os partidos: As eleições presidenciais no Brasil pós-redemocratização*. Novos estudos - CEBRAP, São Paulo, n. 99, p. 5-24, Jul. 2014.

LIMONGI, Fernando; VASSELAI, Fabricio. *Coordenando candidaturas: coligações e fragmentação partidária nas eleições gerais brasileiras*. Anais do X Encontro da ABCP, Belo Horizonte, 2016.

LINZ, Juan. Presidential or parliamentary democracy: does it make a difference. In: LINZ, Juan J.; VALENZUELA, Arturo (Eds.). *The Failure of Presidential Democracy*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press. p. 3-87, 1994.

MACIEL, Natália. *Velhas raposas, novos governistas: o PMDB e a democracia brasileira*. Tese de Doutorado. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.

MAINWARING, Scott. Presidencialismo, multipartidismo y democracia: la difícil combinación. *Revista de estudios políticos*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, n. 88, p. 115-144, 1995.

MAINWARING, Scott; SHUGART, Matthew Soberg. *Juan Linz, Presidentialism, and democracy: a critical appraisal*. Notre Dame: The Helen Kellogg Institute for International Studies, 1993.

MAINWARING, Scott; SHUGART, Matthew Soberg (Ed.). *Presidentialism and democracy in Latin America*. Cambridge University Press, 1997.

MEIRELES, Fernando. *Oversized Government Coalitions in Latin America*. *Brazilian Political Science Review*, São Paulo, v. 10, n. 3, e0001, 2016.

MELO, Carlos Ranulfo. Eleições presidenciais, jogos aninhados e sistema partidário no Brasil. *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, n. 4, p. 13-41, 2010.

_____. The 2014 elections and the Brazilian party system. *Brazilian Political Science Review*, São Paulo, v. 9, n. 1, p. 93-114, 2015.

MELO, Carlos Ranulfo; CÂMARA, Rafael. Estrutura da competição pela Presidência e consolidação do sistema partidário no Brasil. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 55, n. 1, p. 71-117, 2012.

MIGUEL, Luis Felipe; ASSIS, Pedro Paulo Ferreira Bispo de. Coligações eleitorais e fragmentação das bancadas parlamentares no Brasil: simulações a partir das eleições de 2014. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 24, n. 60, p. 29-46, dez. 2016.

NEGRETTO, Gabriel Leonardo. Minority presidents and democratic performance in Latin America. *Latin American Politics and Society*, University of Miami, v. 48, n. 3, p. 63-92, 2006.

PARTIDO PROGRESSISTA BRASILEIRO (PPB). In: DICIONÁRIO Histórico-Biográfico Brasileiro. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2009. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/partido-progressista-brasileiro-ppb>>. Acesso em: 10 jul. 2018.

PEREIRA, Carlos; RENNÓ, Lucio. O que é que o reeleito tem? O retorno: o esboço de uma teoria da reeleição no Brasil. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 27, n. 4, p. 664-683, dez. 2007.

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

SHUGART, Matthew Soberg; CAREY, John M. *Presidents and assemblies: Constitutional design and electoral dynamics*. Cambridge University Press, 1992.

SOARES, Márcia Miranda. Influência majoritária em eleições proporcionais: os efeitos presidenciais e governatoriais sobre as eleições para a câmara dos deputados brasileira (1994-2010). *Dados*, Rio de Janeiro, v. 56, n. 2, p. 413-437, jun. 2013.

SPOON, Jae-Jae; WEST, Karleen Jones. Alone or together? How institutions affect party entry in presidential elections in Europe and South America. *Party Politics*, v. 21, n. 3, p. 393-403, 2015.

STRØM, Kaare. *Minority government and majority rule*. Cambridge University Press, 1990.

STRØM, Kaare; MÜLLER, Wolfgang C.; BERGMAN, Torbjörn. *Cabinets and coalition bargaining: the democratic life cycle in Western Europe*. Oxford University Press, 2008.

YIN, Robert K. *Estudo de Caso: Planejamento e Métodos*. 2.ed. Tradução de Daniel Grassi. Porto Alegre: Bookman Editora, 2001.

APÊNDICE

APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO APLICADO PARA INTEGRANTES DO PARTIDO CABEÇA DE CHAPA

- 1) Por que o partido decidiu lançar candidato próprio à Presidência?
- 2) Por que o partido decidiu fazer alianças com outros partidos?
- 3) Como foram as negociações para o fechamento das alianças?
- 4) Quais os principais benefícios de formar uma coligação, do ponto de vista eleitoral?
- 5) Como foi a negociação entre os partidos da coligação nacional com respeito ao lançamento de candidaturas e formação de alianças nas eleições para governador?
- 6) Como foram as negociações para a eleição ao Senado?
- 7) Há, no momento de fechar a aliança eleitoral, uma preocupação com o momento pós-eleitoral? Governabilidade, negociação de cargos entram na discussão?

APÊNDICE B – QUESTIONÁRIO APLICADO PARA OS INTEGRANTES DOS
DEMAIS PARTIDOS DA COLIGAÇÃO

- 1) Por que o partido decidiu não lançar candidato próprio?
- 2) Por que o partido decidiu fazer parte de uma coligação eleitoral?
- 3) O que levou o partido a apoiar o candidato do PT/PSDB?
- 4) Que tipo de benefícios entram na negociação no momento de fechar uma aliança?
- 5) Houve transferência de recursos do cabeça de chapa para o partido?
- 6) Como foram as negociações para as eleições estaduais?
- 7) Como foram as negociações para as candidaturas do Senado?
- 8) Quão importante, na hora de fechar aliança, é a expectativa de fazer parte da coalizão governamental em caso de vitória? Houve negociações de cargos/ministérios/espacos no governo durante o fechamento de alianças?