



Universidade de São Paulo
Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas Departamento
de Sociologia
Laboratório Didático - USP Ensina Sociologia

O Presidencialismo de Coalizão

Autor: Erik Akio Higaki

1º. Semestre de 2019

Resumo

As escolhas institucionais consolidadas na Constituição de 1988 - considerada um texto incomum - iniciaram novas dinâmicas no processo decisório da Presidência da República e nas relações entre a maioria e a minoria no governo. Este trabalho explora as principais características, o funcionamento e a operação do sistema político brasileiro configurado após a abertura política e a transição democrática - denominado, por Sérgio Abranches, de “Presidencialismo de Coalizão”.

1. Introdução

Sérgio Abranches, ao utilizar, pela primeira vez, o termo “presidencialismo de coalizão” em um artigo de 1988, introduziu na literatura a denominação para o atual sistema político brasileiro. A designação, utilizada amplamente pela academia e pela mídia, tenta compreender as dinâmicas políticas de um país presidencialista em um contexto de alta fragmentação partidária no Congresso Nacional.

A principal característica do “presidencialismo de coalizão” está na forma de constituição das relações entre maioria e minoria (situação e oposição). O presidente da República, para governar e implementar a sua agenda, precisa construir uma grande coalizão - que ultrapassa a lógica dos acordos ideológicos e programáticos. O Poder Executivo deve dispor de recursos para barganhar e conquistar uma maioria no Legislativo. Essa dinâmica foi reforçada pelas escolhas institucionais consolidadas na Constituição de 1988. O texto constitucional, considerado “detalhista” pelos ex-presidentes Fernando

Henrique Cardoso e Luís Inácio Lula da Silva, ao constitucionalizar uma série de políticas públicas (as *policys*), impôs a necessidade da formação de super-maiorias para a aprovação de medidas importantes de uma determinada agenda. Todos os presidentes da Nova República, por exemplo, anunciaram, no início de seus mandatos, um conjunto de reformas constitucionais para viabilizar a agenda escolhida pelo voto. Todos, em certa medida, também ressaltaram os entraves para a criação de uma aliança suficientemente forte para o sucesso das reformas. Fernando Collor, no aniversário de 20 anos da Constituição, atribuiu a culpa do *impeachment* à sua resistência de adesão ao presidencialismo de coalizão.

Os sistemas eleitoral e partidário são outras escolhas institucionais que favoreceram a configuração do atual sistema político brasileiro. A combinação dos modelos majoritário e proporcional impactou decisivamente a fragmentação partidária. Com um número expressivo de forças políticas no Congresso, o presidente passou a ter mais dificuldade de negociar, porque teve que distribuir mais benefícios políticos e financeiros para angariar apoio no Legislativo.

A compreensão do sistema político é fundamental para entender as crises políticas que marcam a história e os governos. Por isso, exploro, neste artigo, as questões conceituais de sistema político, as escolhas institucionais consolidadas na Constituição de 1988 e algumas vertentes que abordam o presidencialismo de coalizão, com destaque a produção acadêmica de Fernando Limongi.

2. Definindo o que é um Sistema Político

Segundo o Dicionário de Política de Bobbio, Matteucci e Pasquino (2010), um sistema político “refere-se a qualquer conjunto de instituições, grupos ou processos políticos caracterizados por um certo grau de interdependência recíproca” (Bobbio, Matteucci e Pasquino, 2010, p. 1163). Para fins metodológicos, os autores destacam sete requisitos analíticos fundamentais para compreender os sistemas políticos – seja em uma ditadura monárquica ou em uma democracia liberal. O primeiro trata de definir o conceito de política: “um processo complexo mediante o qual, numa comunidade humana qualquer, formam-se decisões imperativas que a dirigem” (*idem*, p. 1164). O segundo requisito determina os limites do sistema, recorrendo ao critério de “relevância política”. Assim, esse limite está relacionado com fenômenos sociais que sejam, potencialmente, relevantes para a política.

O terceiro contempla as relações entre o sistema e seu ambiente, destacando três principais: (I) *input*, referente aos desafios colocados ao sistema; (II) *output*, que é a resposta ou reação do sistema, conferindo os motivos de sua existência; e (III) *feedback*, que contemplam as ferramentas operadas pelos governantes para o processo decisório. O quarto requisito remete aos variados e heterogêneos fenômenos políticos que afetam o processo decisório, tais como o sistema partidário, as regras eleitorais, a forma de atuação dos poderes, etc. O quinto requisito define as relações que permitem a coexistência recíproca das partes que compõem um sistema político. Para isso, dois conceitos são utilizados: a função, relacionada com as regras existentes de interdependência de processos políticos; e a “sintaxe sistêmica”, que é um conjunto de funções – ou seja, um modelo que regula a interação das partes de um sistema político. O sexto requisito insere a ideia de “subsistema”: é uma parte ou grupo isolado do sistema político, como partido político, burocracia, empresa, etc. O sétimo requisito, por fim, coloca a necessidade de se considerar “a maneira, a direção e a intensidade com que os seus aspectos específicos mudam no tempo” (*idem*, p. 1166).

Esses sete requisitos, discriminados na obra, contribuem para a análise de qualquer sistema político, de qualquer regime, e são importantes para entender as crises – ponto fundamental para uma reflexão à luz do presidencialismo de coalizão, que será realizada nas próximas seções deste artigo. Conforme apontam Bobbio, Matteucci e Pasquino, a crise em um sistema político é decorrente de uma causa e um efeito de outros tipos de crise.

Uma causa, porque induzem à mudança do sistema (imaginemos uma crise econômica ou cultural e as suas consequências na vida de um regime). Um efeito, porque cada mudança na capacidade de eficiência de um sistema acaba sempre repercutindo inevitavelmente nas reações do ambiente circunstante (pensemos nas consequências de uma paralisação do Governo de determinadas reformas sociais) (*idem*, p. 1166).

Considerando, portanto, as causas e os efeitos de outras crises, a resposta de uma crise no sistema político está ligada ao grau de sintonia entre o legislativo e o executivo, por um lado, e os desafios colocados pelo ambiente e as soluções correspondidas pelo governo, por outro.

3. O sistema político brasileiro: o ambiente e a construção do processo decisório pós-redemocratização

Tal como afirma Fernando Limongi, “nada autoriza tratar o sistema político brasileiro como singular” (Limongi, 2006, p. 17). A Assembleia Constituinte de 1988, buscando corrigir distorções da Constituição de 1946, do primeiro período democrático brasileiro, consolidou escolhas institucionais que resultaram nas atuais relações entre maioria e minoria e na construção do processo decisório do governo. Sérgio Abranches, autor que introduziu o termo “presidencialismo de coalizão” pela primeira vez na literatura, traçou um diagnóstico da situação nacional e do processo de transição meses antes da promulgação da Constituição de 1988:

Em síntese, a estrutura econômica alcançou substancial diversidade e grande complexidade; a estrutura social tornou-se mais diferenciada, adquiriu maior densidade organizacional, persistindo, porém, grandes descontinuidades, marcada heterogeneidade e profundas desigualdades. Daí resultaram maiores amplitude e pluralidade de interesses, acentuando a competitividade e o antagonismo e alargando o escopo do conflito, em todas as suas dimensões. Ao mesmo tempo, o Estado cresceu e burocratizou-se e a organização política seguiu estreita e incapaz de processar institucionalmente toda essa diversidade, de agregar e expressar com eficácia e regularidade a pluralidade de interesses e valores. (Abranches, 1988, p. 07).

O objetivo do autor com esse balanço é apontar que o país enfrentava um dilema institucional: a necessidade de encontrar um ordenamento eficiente para equilibrar e responder a crescente pluralidade de interesses e assegurar uma base sólida de legitimidade, garantindo uma efetiva intervenção governamental nas questões econômicas e sociais. No texto, o autor já alertava sobre a fragilidade dos partidos políticos e, assim, a incapacidade de construir coalizões estritamente partidárias.

Anos após a promulgação da Constituição e da definição das escolhas institucionais, algumas abordagens teóricas sobre sistema político começaram a ganhar espaço na literatura. A maioria dos pensadores apontava que, no âmbito do sistema político brasileiro, os sistemas eleitoral e partidário criavam obstáculos a governabilidade do presidente da República. O Brasil estabeleceu a combinação de três modelos eleitorais: o majoritário de dois turnos, para os cargos de presidente, governador e prefeito; o majoritário de turno único, para o cargo de senador; e proporcional com lista aberta, para os cargos de deputado e vereador.

Uma das vertentes teóricas, que tem Mainwaring como um dos principais expoentes, defende que as regras eleitorais definidas no Brasil geram um alto grau de indisciplina e de fragmentação partidária. Em contraposição, outra vertente, que tem Figueiredo e Limongi como principais pensadores, demonstra que há disciplina partidária no Congresso Nacional, principalmente pela centralização decisória no Legislativo – com o aumento de poder à Mesa Diretora e aos líderes partidários – e pelo monopólio de iniciativa legislativa atribuída ao presidente pela Constituição. Em seu artigo, os autores coletaram dados empíricos sobre a atividade parlamentar no Congresso e chegaram a conclusão que “[...] as coalizões de governo no Brasil são formadas e obedecem a uma lógica que não difere da que se verifica em sistemas parlamentaristas multipartidários” (Figueiredo e Limongi, 1999, p. 33).

Por fim, Pereira e Mueller (2003) propõem um equilíbrio entre as duas vertentes, pois defendem que ambas respondem parcialmente e de forma insuficiente a situação do sistema político brasileiro. Para os autores, não há uma força institucional inteiramente centralizada ou uma força inteiramente descentralizada.

Defendemos, alternativamente, que o sistema político brasileiro condensa essas duas diferentes e antagônicas forças e incentivos institucionais. De um lado, as regras eleitorais (representação proporcional com lista aberta), o multipartidarismo e o federalismo agem descentralizando o sistema político. De outro lado, as regras internas do processo de decisão dentro do Congresso e os poderes constitucionais do presidente de legislar e de distribuir recursos políticos e financeiros proporcionam grandes incentivos para a centralização desse mesmo sistema (Pereira e Mueller, 2003, p. 737).

Pereira e Mueller introduzem na literatura e exploram um mecanismo que se transformou na marca do sistema político brasileiro: a barganha política – seja por distribuição de cargos ou recursos financeiros (lícitos e ilícitos). Eles defendem, portanto, que a combinação das restrições das regras internas do Congresso e dos poderes legislativos do presidente, por um lado, e das regras eleitorais e da barganha, por outro, são as forças decisivas para a formação da coalizão em torno do presidente.

Precisamente, o equilíbrio dependerá, no fundamental, da capacidade do presidente e dos líderes dos partidos que formam a coalizão de governo no Congresso de utilizarem adequadamente o arsenal de instrumentos institucionais à sua disposição, dentre os quais o de oferecer incentivos – benefícios políticos e financeiros – capazes de proporcionar os melhores retornos eleitorais para os parlamentares (Pereira e Mueller, 2003, p. 738).

Outra questão importante levantada pelos autores: o equilíbrio do sistema político brasileiro está diretamente relacionado com o seu ambiente e os instrumentos institucionais disponíveis. A escassez desses instrumentos, portanto, torna o sistema ainda mais vulnerável às causas e efeitos de crises.

4. Uma Constituição Incomum: a necessidade de super-maiorias

Com a alta fragmentação partidária e com a fragilidade dos partidos, o presidente precisa, conforme indicado por Pereira e Mueller, utilizar as prerrogativas de seu poder legislativo, operar com as regras internas do Congresso e, principalmente, distribuir os benefícios políticos e financeiros. Essa necessidade, no entanto, é agravada pelo modelo da Constituição de 1988: o texto, considerado incomum e muito detalhista, consolida dispositivos típicos de uma agenda política.

Lijphart (2003), ao realizar um estudo comparativo com diferentes países democráticos, discrimina dois modelos de democracia constitucional: o majoritário e o consensual. O primeiro, que tem a Inglaterra como exemplo, é caracterizado por ter uma constituição flexível, que pode ser emendada por simples maioria. O segundo, o modelo consensual, que têm os Estados Unidos como referência, é caracterizado por ter uma constituição rígida, que só pode ser modificada por maioria extraordinária. O Brasil adotou o segundo modelo para a Constituição de 1988.

Arantes e Couto (2009), por meio do Método de Análise Constitucional (MAC), realizaram, na Constituição de 1988 e de outros países, a contagem de dispositivos classificados em dois conceitos: *Polity*, que são as (1) "Definições de Estado e Nação; (2) Direitos individuais de liberdade e de participação política; (3) Regras de jogo e (4) Direitos materiais orientados para o bem-estar e igualdade" (Arantes & Couto, 2009, p. 26); e *policy*, que refere-se às políticas públicas. O esperado é que uma constituição de um país democrático qualquer tenha, predominantemente, dispositivos classificados como *polity*, que são os atos normativos que definem a "regra do jogo". A *policy*, portanto, deve ser exceção em um texto constitucional. No entanto, os autores constaram que a Constituição de 1988 possui 30,5% de *policy* em seu texto: é a maior proporção de todos os países analisados. Por isso, Arantes e Couto afirmam que a Constituição brasileira é incomum.

A combinação de uma constituição do modelo consensual com a alta proporção de dispositivos de *policy* geram a necessidade de constantes reformas constitucionais, para possibilitar o início de uma nova agenda política. É comum, por exemplo, que a cada início de mandato o presidente da República anuncie uma série de mudanças na Constituição, para garantir que consiga implementar a sua plataforma política, escolhida na eleição. Uma reforma constitucional, no entanto, exige a maioria qualificada no Congresso Nacional. Sendo assim, os entraves para uma coalizão governista são maiores, pois o presidente precisa construir, por meio de suas prerrogativas e da barganha, uma super-maioria.

5. O Presidencialismo de Coalizão à Luz de Fernando Limongi

Abranches (1988) foi o primeiro pensador a utilizar o termo “presidencialismo de coalizão”. No seu artigo, escrito no período de atividade da Assembleia Nacional Constituinte, o autor menciona:

Apenas uma característica, associada à experiência brasileira, ressalta como uma singularidade: o Brasil é o único país que, além de combinar a proporcionalidade, o multipartidarismo e o "presidencialismo imperial", organiza o Executivo com base em grandes coalizões. A esse traço peculiar da institucionalidade concreta brasileira chamarei, à falta de melhor nome, "presidencialismo de coalizão" (Abranches, 1988, p. 21).

A análise de Abranches, no entanto, se limita a uma defesa de propostas para o modelo partidário brasileiro, que estava sendo redefinido pela Constituinte. Limongi (2006), que contrapõe Abranches em inúmeros argumentos, sobretudo sobre o efetivo funcionamento do sistema político, reafirma as características e o termo “presidencialismo de coalizão”, pois “afinal, a forma de governo adotada é o presidencialismo e governos recorrem à formação de coalizões para obter apoio para suas iniciativas” (Limongi, 2006, p. 20). E essas coalizões são caracterizadas por não serem restritamente partidárias.

Limongi defende a ideia que o atual sistema político brasileiro, denominado presidencialismo de coalizão, é semelhante a outros sistemas políticos de países considerados desenvolvidos, sob a análise de sua forma e estrutura. O autor estabelece três objeções para especificar o funcionamento do presidencialismo brasileiro: a primeira trata dos efeitos causados pela forma de governo escolhida (presidencialismo ou parlamentarismo); a segunda refere-se a capacidade do presidente de implementar a sua agenda e antecipar a reação do Congresso; e a terceira aborda as falhas do governo

representativo no Brasil, principalmente sobre o antagonismo causado na arena eleitoral entre a sensação criada de um “Executivo progressista” e um “Legislativo conservador”.

A primeira objeção, explorada por Limongi, é sobre a forma de governo. No presidencialismo, é esperado, pela rígida e ideal separação dos poderes, um protagonismo maior do Poder Legislativo e uma atuação mais tímida do Executivo. No Brasil, no entanto, o presidente da República tem dominância sobre o Congresso e tem o poder de legislar. As escolhas institucionais consolidadas pós-redemocratização, como o funcionamento interno do Congresso e as prerrogativas legislativas do presidente, são fatores que contribuem para a disciplina partidária e, conseqüentemente, para a formação de uma coalizão.

A segunda objeção trata, propriamente, do êxito da coalizão presidencial, mensurada pela taxa de sucesso e hegemonia legislativa do presidente. Isso se deve, sobretudo, à “lei de antecipação de reações”, que é a necessidade de formação de maioria para a implementação da agenda do presidente. Tal como aponta Limongi, ao analisar dados da disciplina partidária, “sucesso e dominância legislativa assim como a disciplina partidária são funções diretas do controle que o Executivo exerce sobre o conteúdo, a forma e o momento em que matérias são votadas” (Limongi, 2006, p. 35).

A última objeção, por fim, “da natureza da maioria legislativa, a sua legitimidade para negociar, obter concessões e barrar as propostas do Executivo”. Essa relação é resultado, entre outros fatores, do aspecto negativo da democracia brasileira relacionado ao desprestígio do Congresso, no que tange aos seus interesses. As concessões entre o presidente e sua coalizão, portanto, são realizadas nesses termos, que funcionam, também, como um medidor de governabilidade.

Dessa forma, essas três objeções explicam o funcionamento e são fundamentais para compreender o presidencialismo de coalizão na concepção de Limongi. Esses atributos sustentam o argumento principal, defendido pelo autor, que o sistema político brasileiro atual não é singular e é semelhante a de outros países democráticos “consolidados”.

6. Considerações Finais

A compreensão do sistema político brasileiro, denominado na literatura de presidencialismo de coalizão, é fundamental para entender as dinâmicas da política e das eleições. Abranches, 28 anos após a publicação do texto que introduz o termo

“presidencialismo de coalizão”, publicou um artigo analisando a relação entre o clientelismo, o petróleo e a corrupção no presidencialismo de coalizão. O texto, que transcreve, substancialmente, quase todos os argumentos do artigo de 1988, realiza uma reflexão acerca de acontecimentos recentes de corrupção envolvendo, no Brasil, a Petrobrás, que apontam as possíveis falhas do sistema político atual. Em seu argumento principal, o autor aponta uma correlação entre clientelismo, corrupção e crime organizado. Esse último estágio representaria a profissionalização das práticas ilícitas envolvendo desvio de dinheiro público, apontado como o meio para a sustentação, por um período de tempo, da governabilidade do presidente e, assim, todo o sistema político.

As análises recentes evidenciam a necessidade dos estudos de novos fenômenos políticos decorrentes das dinâmicas do sistema político. Nesse sentido, os textos de Lijphart, Arantes e Couto contribuem para analisar como a Constituição de 1988, caracterizada por seu texto incomum, criou uma série de entraves para a implementação de agendas políticas de presidente, e como as escolhas realizadas na Constituinte institucionalizaram as bases do sistema político brasileiro. Os textos de Abranches, Mainwaring, Pereira, Mueller, Figueiredo e Limongi representam as correntes teóricas, com diferentes interpretações, que analisam as combinações adotadas pelo sistema político brasileiro. Esse arcabouço teórico é um ponto de partida para compreender as atuais dinâmicas de formação de maioria e minoria no sistema político e as suscetíveis crises políticas do Brasil pós-1988 - que resultou, até o momento, em dois impeachments e na prisão de um ex-presidente.

7. Referências Bibliográficas

ABRANCHES, Sergio. (2016). “Clientelismo, Petróleo e Corrupção no Presidencialismo de Coalizão”. Disponível em https://www.academia.edu/23144677/Clientelismo_petr%C3%B3leo_e_corrup%C3%A7%C3%A3o_no_presidencialismo_de_coaliz%C3%A3o

ABRANCHES, Sergio. (1988). “O presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro”. Dados, 31 (1), 1988, p. 5-32.

ARANTES, Rogério B.; COUTO, Cláudio G. (2009) “Uma constituição incomum” In: CARVALHO, M.A.R; ARAUJO, C. e SIMÕES, J.A. A constituição de 1988. Passado e Futuro. São Paulo : Hucitec: Anpocs, 2009, p. 17-51.

BOBBIO, Norberto; PASQUINO, Gianfranco; MATTEUCCI, Nicola. (2010). “Dicionário de Política”. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 13º. edição.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. (1999). “Executivo e Legislativo na nova Ordem Constitucional”. Rio de Janeiro: Ed.FGV, Cap 1. p19-39 Bases Institucionais do Presidencialismo de Coalizão.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando (2007). “Instituições Políticas e Governabilidade. Desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira” in MELO, Carlos R. & SAEZ, Manuel A. A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21. Belo Horizonte: Editora UFMG. Págs. 147-198.

LAMOUNIER, Bolívar. (1992). “Estrutura institucional e governabilidade na década de 90”. In Reis Velloso, João Paulo dos (org.). O Brasil e as reformas políticas. Rio de Janeiro: José Olympio.

LIJPHART, Arend. (2003). “Modelos de Democracia. Desempenho e padrões de governo em 36 países”. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. Cap. 12, p. 245-260.

LIMONGI, Fernando. (2006) “A Democracia No Brasil: Presidencialismo, Coalizão Partidária E Processo Decisório.” Novos Estudos - CEBRAP, no. 76 (November 2006): 17–41.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. (2003). “Partidos Fracos Na Arena Eleitoral E Partidos Fortes Na Arena Legislativa: A Conexão Eleitoral No Brasil.” Dados 46, no. 4: 735–71. 9

SANTOS, Fabiano. (2006). “Governos de Coalizão no Sistema Presidencial: o Caso do

Brasil sob a Égide da Constituição de 1988” in AVRITZER, Leonardo & ANASTASIA, Fátima (orgs.) Reforma Política no Brasil. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. Pags. 223-236.