

Presidencialismo de coalizão: no foco da reforma política brasileira

Jonas Modesto Abreu*
Leonardo Aires Castro**

Introdução

Os protestos de junho de 2013 trouxeram para o âmbito político e social um conjunto de discussões acerca da necessidade de se promover uma profunda reforma no sistema político brasileiro. As manifestações que tiveram início aproximadamente quatro meses antes da Constituição de 5 de outubro de 1988 completar um quarto de século de vigência, tornou ainda mais perceptível a relevante crise de representação política e partidária no Brasil do período posterior à sua fase de redemocratização (MASCARO, 2014).

A expansão progressiva do sistema pluripartidário nacional expôs as contradições de um elemento essencialmente democrático: a liberdade de criação, de fusão, de incorporação e de extinção de partidos políticos, consagrada pelo art. 17 da Constituição da República Federativa do Brasil (BONAVIDES, 1998).

Desde que a Lei Orgânica dos Partidos Políticos, Lei

* Mestre em Sociologia Política e Doutor em Ciências Sociais. Professor da Universidade Federal de Goiás.

** Pesquisador de Iniciação Científica (PIBIC) do CNPq.

6.767 de 20/12/1979, instituiu o retorno do sistema pluripartidário no Brasil, pondo fim ao bipartidarismo decretado pelo quarto complemento do Ato Institucional nº 2 em 24/11/1965, o número de siglas partidárias tem crescido constantemente a cada novo pleito eleitoral (BENEVIDES, 1984).

Vale destacar que desde o surgimento dos partidos modernos no período subsequente à Segunda Guerra Mundial, o Brasil vem apresentando uma larga tendência à hipertrofia de legendas partidárias. Durante o curto período democrático que se estendeu até 27 de outubro de 1965, quando o Ato Institucional nº 2 extinguiu os partidos em vigência, além da União Democrática Nacional (UDN), do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) e do Partido Social Democrático (PSD), que exerceram centralidade no cenário de disputas pelo poder nacional, também participaram da vida eleitoral brasileira o Partido Democrata Cristão (PDC), o Partido Socialista Brasileiro (PSB), o Partido Comunista Brasileiro (PCB), o Partido Social Progressista (PSP), o Partido de Representação Popular (PRP), o Partido Republicano (PR), o Partido Libertador (PL) e uma gama de agremiações originárias de cisões no trabalhismo, como o Partido Social Trabalhista (PST), o Partido Trabalhista Nacional (PTN), o Partido Rural Trabalhista (PRT) e o Movimento Trabalhista Renovador (MTR). É relevante observar que o PCB é colocado na ilegalidade em 05/07/1947, momento em que ganha consistência internacional os conflitos ideológicos decorrentes da Guerra Fria (CAMPELLO DE SOUZA, 1976).

Quando a Lei 6.767 extinguiu a Aliança Renovadora Nacional (ARENA) e o Movimento Democrático Brasileiro (MDB), siglas que representavam a estrutura bipartidária instituída pelo Ato Complementar nº 4 de 24 de novembro de 1965, o sistema pluripartidário que originalmente se reorganiza com o Partido Democrático Social (PDS), com o Partido do

Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), com o Partido Popular (PP), com o Partido dos Trabalhadores (PT), com o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) e com o Partido Democrático Trabalhista (PDT), a partir de 1985 passa a se expandir aceleradamente (SINGER; BRAGA; CHIARELLI, 1984).

Neste cenário em que partidos surgem e desaparecem a cada eleição, encontram-se tanto partidos históricos, solidificados ideológica e programaticamente, quanto às comentadas legendas de aluguel que favorecem as negociatas e mazelas que vulgarizam o jogo de poder e a identidade partidária.

Isso tem colocado na ordem do dia a discussão sobre a necessidade de se promover uma reforma política em nosso país. É notório que as discussões sobre a reforma política brasileira ocupou parte significativa dos noticiários e sites da internet nos últimos dois anos. O desgaste social do nosso sistema político e eleitoral, provocado por uma série de escândalos de corrupção, fomentou o debate em torno da reforma política, tendo em vista que ela é um dos instrumentos de revisão dos diversos ordenamentos jurídicos que regulam a democracia brasileira. Nos fóruns sobre a reforma política, na Câmara dos Deputados, no Senado e em outras esferas de discussão, observou-se uma série de debates acerca da necessidade de se atenuar o imenso abismo de poder de representação no Brasil.

Embora o quadro das diversas propostas de reforma política incorporassem os interesses de múltiplas plataformas eleitorais, as correções políticas que garantiriam o acesso dos grupos historicamente subordinados às instâncias decisórias acabaram sendo negligenciadas. De forma objetiva, para uma jovem democracia como a brasileira, isso é preocupante. Afinal, não é nenhuma novidade que as questões que envolvem a representação política e a participação social nos processos

decisórios tornaram-se temas de grande relevância democrática desde o início dos trabalhos da Assembleia Constituinte que originou a Constituição de 1988.

No âmbito dos partidos políticos, para se ter uma noção da dimensão do problema que envolve a ósopa de letrinhas que caracteriza o jogo eleitoral brasileiro, nas eleições municipais de 2012 havia 27 partidos participando do pleito, neste momento, no termino do mês de setembro de 2015, com a legalização do Novo, da Rede Sustentabilidade e do Partido da Mulher Brasileira, 35 legendas estão habilitadas a participar das eleições para prefeitos e vereadores no próximo ano.

É relevante relatar que entre os partidos políticos criados desde 20 de dezembro de 1979, data da instituição da Lei 6.767, 85 já deixaram de existir, foram extintos ou incorporados a outras legendas partidárias. Veja bem, um número superior ao dobro dos partidos políticos atualmente em atividade, não estão mais na cena política e eleitoral. De todo modo, eles fazem parte das estatísticas que envolvem as agremiações partidárias brasileiras do período contemporâneo (RODRIGUES, 2006).

Se por um lado, os partidos políticos se convertem em instrumentos indispensáveis para o exercício da democracia representativa, por outro, a hipertrofia de agremiações partidárias têm provocado evidentes prejuízos à democracia política, seja pela inexpressiva inserção social e falta de representação nas instituições políticas decisórias, sobretudo, no Congresso Nacional, seja pelas negociatas e mazelas que envolvem a necessidade indispensável de se constituir uma maioria parlamentar para o exercício da governabilidade no presidencialismo de coalizão: enfoque central desta discussão que irá se desenvolver a partir da visão de relevantes nomes da literatura política brasileira.

Neste sentido, o interesse maior recai sobre os impactos que a reforma política poderia causar no sistema representativo

brasileiro, especificamente, no presidencialismo de coalizão. Sobre este tema, o Decreto 8.243, de 23 de maio de 2014, que institui a Política Nacional de Participação Social, apontando para a uma reestruturação do quadro representativo nacional, principalmente, destacando a participação popular como instrumento de legitimação da gestão política.

O Presidencialismo de Coalizão e a Reforma Política Brasileira

Inserido no contexto da promulgação da atual Constituição, o termo presidencialismo de coalizão foi utilizado pela primeira em 1988 pelo cientista político Sérgio Abranches e, desde então, passou a ser corriqueiramente utilizado na literatura e no diálogo político de nosso país para descrever o caráter peculiar de organização do poder político-institucional brasileiro.

Trata-se de uma aliança entre o poder executivo federal e as diversas legendas partidárias que atuam no mesmo âmbito legislativo, é um arranjo político que envolve a concessão de vantagens políticas ou pessoais, permitindo a formação de um bloco parlamentar majoritário destinado a assegurar a governabilidade e a estabilidade política no contexto específico do pluripartidarismo nacional.

Na visão de Fabiano Santos (2003), em um sistema presidencialista de voto proporcional e de lista aberta, de esfera legislativa fragmentada, o presidencialismo de coalizão acaba sendo o instrumento que define quem ocupará os cargos no governo federal e como se dará esse processo de escolha. No seu modo de ver o problema, o poder executivo e os legislativos federais são moldados nos pressupostos do clientelismo, da busca por poder e posições de liderança partidária e/ou regional.

De modo geral, há divergências entre os analistas políticos quanto à tendência de fragmentação dos poderes

legislativos federais: Câmara dos Deputados e Senado. Berry Ames (2003), por exemplo, afirma que o poder legislativo é um reduto de interesses particulares que sempre busca a manutenção de privilégios políticos e a conquista de benefícios econômicos. Também existe uma corrente de pensadores políticos que advogam que os partidos são coerentes e organizados, esse é o caso de Argelina Figueiredo e Fernando Limongi (1998), que alegam que as estatísticas sobre atuação parlamentar demonstram que a taxa de fidelidade partidária, nas sessões legislativas federais, é bastante elevada no Brasil.

Contudo, Fabiano Santos (2002), crê que essas visões se complementam, uma vez que todas elas possuem pontos fortes e lacunas que, se sistematizadas adequadamente, permitiriam uma análise mais aproximada do real cenário político-institucional brasileiro. Segundo seu entendimento, a mudança de paradigma político que ocorreu entre as constituições de 1946 e de 1988, alterou substancialmente as relações políticas que envolvem o Congresso Nacional e o poder executivo federal. Ele afirma que durante este percurso temporal, o Brasil teria passado de um modelo de presidencialismo faccional para um modelo de presidencialismo de coalizão racionalizado.

[...] o regime de 1946-64, caracterizou-se pela existência de fontes alternativas de distribuição de benefícios. Naquela conjuntura, as estratégias individualistas podiam ser eficazes em circunstâncias específicas, na medida em que entidades coletivas, como os partidos, não eram tão relevantes para seus membros individuais. O segundo contexto, que define o regime pós-88, caracteriza-se pelo monopólio do Executivo sobre a iniciativa em matéria orçamentária. É fácil imaginar que, nessas circunstâncias, os congressistas tenham interesse comum na consistência do comportamento de suas respectivas bancadas em plenário. Quando os legisladores estão organizados sem partidos disciplinados, a força do seu apoio parlamentar aproxima-se do peso dos partidos que formalmente integram a coalizão governista. Isso, por sua vez, garante o fluxo da legislação no plenário da Câmara e, em contrapartida, os parlamentares são aquinhoados pelo

Executivo com benefícios de patronagem que eles distribuem aos seus redutos eleitorais (SANTOS, 2002, p. 245).

Para Fabiano Santos (2002), atualmente existe um panorama comparativo que delega ao poder executivo federal a competência exclusiva para propor matéria orçamentária, este é o fator diferencial da estrutura legislativa do período posterior à Constituição de 1988 em relação ao modelo existente durante vigência da Constituição de 1946, última fase de experiência política democrática brasileira antes da ruptura ditatorial imposta pelo regime militar que se instaurou em 1964. Essa exclusividade do nosso atual modelo político-institucional gera um monopólio regulador do poder executivo, fragilizando o deputado enquanto ator individual, forçando a sua adesão a grupos específicos de interesses e delegando o seu poder de negociação política a um contingente limitado de líderes. Por esse motivo, os partidos políticos da atualidade exercem função destacada na confecção do ambiente das decisões políticas nacionais, uma vez que atuam em sintonia com os interesses de um poder executivo que possui alto poder de barganha.

Portanto, desde o Brasil da Constituição de 1988, temos constatado um processo de fortalecimento do poder executivo, condição que lhe concede instrumentos de negociação com o legislativo, embora, seja necessário admitir que, em certas ocasiões, também ocorra o inverso. Neste caso, fatores como o tamanho da bancada parlamentar e do interesse específico do poder executivo, pesam no poder de influência do legislativo sobre o governo, subvertendo a função administrativa pública a mecanismos clientelistas (LIMONGI, 2006)..

Sendo assim, torna-se salutar indagar se o presidencialismo de coalizão não seria o elemento gerador do conjunto de mazelas que produz a visão negativa que a sociedade brasileira demonstra ter de seus representantes políticos? Segundo Berry Ames (2003), a corrupção, a irresponsabilidade pública e a promiscuidade que envolve a

relação entre os governos e os partidos políticos, são os elementos mais relevantes para se compreender os obstáculos enfrentados atualmente pela democracia brasileira. Este conjunto de problemas políticos e institucionais que são massivamente propagados pelas mídias que, em regra, prezam pela seletividade das denúncias para preservar interesses que também são bastante obscuros, acaba fazendo com que a sociedade crie repulsa às questões da esfera política nacional, acentuando o grave problema de baixa educação política que é peculiar às jovens democracias e vulgarizando os problemas que se apresentam como desafios a serem superados durante o longo percurso que demanda todo e qualquer processo de amadurecimento e de consolidação democrática. Socialmente, os problemas da democracia brasileira normalmente são subvertidos ao universo da criminalidade comum e da impunidade dos poderosos.

Não se pode negar que para o nosso senso comum a democracia representativa deveria funcionar como um relógio. Um instrumento que em função dos defeitos de suas próprias engrenagens, o perde a sua funcionalidade, destituindo o que seria o sistema correto. Isso não é salutar para o ambiente democrático, afinal, no contexto das visões utilitaristas, tudo aquilo que perde a capacidade de exercer a sua função pode ser descartado. O imenso senso comum que permeia o imaginário social sobre o modo de funcionamento das relações de poder no Brasil destaca que o sistema político nacional foi desenvolvido para favorecer essencialmente os interesses privados.

Essa discussão nos remete às peculiaridades negativas que demarcam o modo de funcionamento do presidencialismo de coalizão, visto serem recorrentes os questionamentos a respeito do mau funcionamento das instituições democráticas, destacando principalmente os favorecimentos privados individuais e empresariais e os subornos parlamentares. Em

especial, Sérgio Henrique Abranches (1988), prevendo ainda no cenário da promulgação da nossa atual Constituição os inevitáveis malefícios do presidencialismo de coalizão, apontava como õremédiosö políticos: o modelo eleitoral bipartidário, o sistema de governo parlamentarista, a criação de cláusulas de barreira para reduzir o número de legendas partidárias e a adoção da representação política majoritária. Contudo, se Sérgio Henrique Abranches (1988) salientava que, se de um lado, havia esse conjunto de õremédiosö políticos, de outro lado, não havia:

[...] evidência persuasiva de que a solução parlamentarista ou a representação majoritária, ou mesmo o bipartidarismo, pudessem oferecer salvaguardas suficientes à instabilidade e à exacerbação do conflito. Os contrapesos estarão, possivelmente, em outro plano de institucionalidade, que permita evitar a fragmentação polarizada de nosso sistema político (ABRANCHES, 1988, p. 32).

Vinte e sete anos depois dos apontamentos de Sérgio Henrique Abranches é possível dizer que a tentativa de implantação sistema parlamentarista, provavelmente em função de nossa cultura política, sofreu forte região popular no plebiscito sobre a forma e o regime de governo que ocorreu em 1993. Embora a discussão acerca do parlamentarismo no Brasil, volta e meia, viva rondando os nossos debates parlamentares, a possibilidade real de sua implantação parece estar restrita ao campo da utopia. Temas como a criação de cláusulas de barreira e do voto majoritário foram temas expostos ao debate e decisões da reforma do sistema político brasileiro que ainda está em curso. A representação política parlamentar definida por voto majoritário não conseguiu aglutinar forças para seguir adiante, acabou sendo suplantada pelo modelo distrital misto. A criação de cláusulas de barreira é um tema indigesto que esbarra nas negociatas que envolvem o cotidiano da vida parlamentar e, por isso, ainda é um tema que está em aberto.

Apesar da crise que enfrentam os partidos políticos nacionais e do fato de também termos uma cultura política pluripartidária com forte tendência histórica à hipertrofia de legendas, não se pode negligenciar que desde as eleições presidenciais de 1994 a disputa presidencial tem se restringido a apenas dois partidos políticos: Partido dos Trabalhadores (PT) e Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). Isso é um fator, normalmente despercebido, que pesaria a favor da discussão sobre uma improvável adoção do sistema bipartidário no Brasil.

Segundo Renato Janine Ribeiro (2014), por hora, a única possibilidade de se criar um novo cenário político-institucional, no qual a participação popular se inseriria no processo de tomadas de decisão nas instâncias públicas administrativas, acaba recaindo sobre o decreto nº 8.243 de 23 de maio de 2014. Se o Plano Nacional de Participação Social entrar em vigor, certamente surgirá no Brasil uma nova agenda democrática deliberativa que provocará a desarticulação do sistema de coalizão presidencial por intermédio de um contrapeso social direto.

Conclusão

As manifestações públicas que assolaram espontaneamente os centros urbanos brasileiros em junho de 2013 chamaram imediatamente a atenção da opinião política especializada, sobre tudo, no que diz respeito ao desgaste do nosso modelo político-institucional e, conseqüentemente, aludindo sobre a inevitável necessidade de se promover uma substancial reforma no sistema político e eleitoral nacional. Se, por um lado, as particularidades da forma de organização e o sentido ideológico que impulsionou aquele imenso contingente populacional às ruas ainda rende acalorados debates no meio intelectual, sobretudo, no campo dos movimentos sociais, por outro lado, os seus efeitos práticos sobre os atores da política

profissional e da grande mídia foram imediatos. A agenda da reforma política que se arrastava desde meados dos anos 90 no Congresso Nacional ganhou força social e imediatamente se converteu em pauta emergencial. A reforma política foi tema relevante durante todo o período eleitoral de 2014, candidatos à presidência, a governador, a deputados e a senadores trataram de inseri-la no contexto de suas campanhas.

Parte significativa da opinião especializada passou a associar as bandeiras contestatórias que mais se destacavam nas manifestações a defeitos políticos decorrentes do presidencialismo de coalizão. De maneira generalizada, o debate envolvendo os profissionais da política também passou a mirar o presidencialismo de coalizão, buscando "remédios políticos" que fossem capazes de atenuar os seus efeitos negativos durante o processo de reforma política.

Contudo, a reforma do sistema político e eleitoral brasileiro não alcançou o objetivo de dar transparência e sentido republicano às relações políticas-institucionais que envolvem os poderes executivo e legislativo no Brasil. As omissões ou ilegalidades parlamentares constatadas durante a fase mais aguda da reforma política acabaram preservando a tradição de se relegar ao Supremo Tribunal Federal (STF) o poder de legislar ou decidir sobre os fatos mais relevantes do tabuleiro político de nosso país. O imbróglgio sobre as doações empresarias para as campanhas partidárias é o exemplo negativo que melhor ilustra este problema.

Neste caso, vale ressaltar o caráter desarticulado sob o qual se deu a reforma política depois da dissolução da Comissão Especial de Reforma Política, fato que permitiu a captação do processo de reforma por grupos parlamentares conservadores que, através de manobras regimentais, acaram revertendo decisões que seriam positivas à democracia representativa.

Frustrada a expectativa social de se corrigir os defeitos

políticos-institucionais associados ao presidencialismo durante a reforma dos sistema político brasileiro, as atenções direcionam-se para o decreto nº 8.243, que institui o Plano Nacional de Participação Social, proposta que visa inserir a participação popular, através de consultas, nas decisões do campo administrativo público. É esperar pra ver!

Referências Bibliográficas

- ABRANCHES, S. H. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. São Paulo: **Revista Dados** 31.1, 1988.
- AMES, B. **Os entraves da democracia no Brasil**. São Paulo: FGV, 2003.
- BENEVIDES, M. V. A conversa mole da política. **Revista Lua Nova: cultura e política**. São Paulo: Volume 1, abril/junho de 1984.
- BONAVIDES, P. **Ciência política**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.
- CAMPELLO DE SOUZA, M. C. C. **Estado e partidos políticos no Brasil: 1930 a 1964**. São Paulo: Alfa-Omega, 1976.
- FIGUEIREDO, A; LIMONGI, F. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. São Paulo: **Revista Lua Nova**, 44, 1998.
- LIMONGI, F. A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. São Paulo: **Novos estudos CEBRAP**, 76, Novembro de 2006.
- MASCARO, A. L. Sobre a atualidade política. **Blog da Boitempo**. <http://blogdaboitempo.com.br/2014/01/13/sobre-a-atualidade-politica/>
- RIBEIRO, R. J. O presidencialismo de coalizão. **Valor Econômico**. <http://www.valoe.com.br/politica/3570734/o-presidencialismo-de-coalizao>
- RODRIGUES, L. M. **Mudanças na classe política brasileira**. São Paulo: Publifolha, 2006.
- SANTOS, F. **O poder legislativo no presidencialismo de coalizão**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2003.
- _____. **Partidos e comissões no presidencialismo de coalizão**. Rio de Janeiro: Instituto Universitário de Pesquisas, 2002.
- SINGER, P.; BRAGA, R. S.; CHIARELLI, C. A proposta dos partidos políticos. **Revista Lua Nova: cultura e política**. São Paulo: Volume 1, abril/junho de 1984.

Resumo

No ano em que a Constituição da República Federativa do Brasil completaria 25 anos, acompanhamos uma onda de insurgência popular nas ruas de diversos centros urbanos de nosso país. O impacto midiático destas contestações reintroduziu na agenda do debate político a necessidade de se realizar uma profunda reforma no sistema político nacional. Entre os temas mais destacados da reforma política, destaca-se o presidencialismo de coalizão, relação política que envolve uma aproximação entre os poderes executivo e legislativo visando assegurar a estabilidade política e a governabilidade da nação. Para além de intenção de se discutir as características mais específicas deste modo peculiar de se estruturar as relações políticas em nosso modelo de democracia, o objetivo deste artigo é apresentar os impactos que uma reforma política poderia causar nas estruturas do poder político brasileiro. Para isso, buscou-se a opinião de respeitados cientistas políticos, argumentando sobre os possíveis impactos da reforma política no jogo do poder nacional.

Palavras-Chave: Presidencialismo de Coalizão. Reforma Política. Democracia Política.

Abstract

In the year that the Constitution of the Federative Republic of Brazil would complete 25 years, we follow a wave of popular insurgency in the streets of many urban centers of our country. The media impact of these challenges reintroduced on the agenda of the political debate the need to conduct a thorough reform of the national political system. Among the most prominent themes of political reform, it highlights the coalition presidentialism, which is a political relationship involving a rapprochement between the executive and legislative powers in order to ensure political stability and the nation governance. Besides discussing the specific characteristics of this peculiar way of structuring political relations in our model of democracy, this study is aimed at the impacts that political reform could have on the Brazilian political power structures. Therefore, it brings the opinion of respected political scientists arguing about the possible impact of political reform on the national power game.

Keywords: Coalition presidentialism. Political reform. Political Democracy.

