

A ideologia do "presidencialismo de coalizão"

Danilo Enrico Martuscelli*

Resumo:

A expressão "presidencialismo de coalizão" tem sido difundida para caracterizar o regime político-institucional constituído no Brasil desde 1988. Essa noção tem respaldado a ideia de que o país estaria passando, nos últimos anos, por um processo de "consolidação" da democracia.

O objetivo deste artigo é tratar do alcance e dos limites da noção de "presidencialismo de coalizão", bem como apresentar uma alternativa analítica a essa noção para explicar a natureza do regime político vigente no Brasil.

Palavras-chave: Presidencialismo de coalizão. Democracia. Política brasileira. Autoritarismo civil.

1. Introdução

A expressão "presidencialismo de coalizão" tem sido bastante difundida nos meios acadêmicos e políticos, bem como em artigos e matérias publicados pelos grandes meios de comunicação para caracterizar o regime político-institucional estabelecido no Brasil desde a promulgação da Constituição de 1988. Com frequência, essa noção tem sido utilizada para respaldar a ideia de que o país estaria passando, nos últimos anos, por um processo de "consolidação" da democracia.

Decerto a noção de "presidencialismo de coalizão" alude a determinadas mudanças ocorridas no processo de transição da ditadura militar para o regime político "democrático" no Brasil. No entanto, cabe salientar que essa noção também oculta certos aspectos da realidade política e social, na medida em que tende a: a) dissimular o caráter de classe da democracia existente no país; b) apoiar-se numa visão teleológica da transição política pela qual o Brasil passou desde meados dos anos 1980 - o que implica subestimar ou ignorar a continuidade do autoritarismo no funcionamento das instituições do "novo" regime político; c) desconsiderar o conteúdo da política estatal implementada pelos diferentes governos brasileiros nos últimos anos, deixando de correlacionar o processo

*Professor da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS) e doutorando em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). End. eletrônico: daniloenrico@yahoo.com.br

de implementação da política estatal e o conteúdo dessa política. Desse modo, consideramos adequado caracterizar a noção de “presidencialismo de coalizão” como uma ideologia, uma vez que ela opera simultaneamente com os mecanismos de alusão à realidade e de ilusão da realidade política existente no Brasil na conjuntura política em questão.¹

Partindo dessas considerações iniciais, o objetivo deste artigo é tratar do alcance e dos limites da noção de “presidencialismo de coalizão”, bem como apresentar uma alternativa analítica a essa noção para explicar a natureza do regime político vigente no Brasil.

2. Os pressupostos fundamentais da noção de “presidencialismo de coalizão”

O texto pioneiro que cunhou a expressão “presidencialismo de coalizão” foi o artigo escrito pelo cientista político Sérgio Abranches (1988), publicado antes mesmo da promulgação da Constituição de 1988. Nesse artigo, Abranches procura sintetizar a especificidade do sistema político brasileiro, que combina não somente representação proporcional, multipartidarismo e “presidencialismo imperial”, como também organização do Executivo com base em grandes coalizões político-partidárias e regionais. É justamente essa combinação que caracteriza, segundo o autor, o regime político-institucional brasileiro como um “presidencialismo de coalizão”. Isso quer dizer que, no Brasil, sem base de apoio político no Congresso Nacional, um governo não se torna capaz de viabilizar suas iniciativas no processo de implementação da política estatal.

Para Abranches, a constituição dessa base de apoio político não se dá num único momento e de modo definitivo, mas é processual e comporta três momentos fundamentais: o da “constituição da aliança eleitoral”, que diz respeito à elaboração de um programa e princípios mínimos para a composição da aliança; o da “constituição do governo”, que tem relação direta com a distribuição de cargos e os compromissos com a plataforma política que deu origem à aliança eleitoral; e, por fim, o da “transformação da aliança em coalizão efetivamente governante”, que se refere propriamente ao processo de implantação das políticas governamentais.

Em linhas gerais, é possível indicar duas proposições principais que fundamentam a problemática das análises pautadas na noção de “presidencialismo de coalizão” para explicar o regime político brasileiro no pós-1988: 1) a proposição de que o funcionamento da democracia no Brasil não está ameaçado pelos efeitos da separação de poderes entre o Executivo e o Legislativo, visto que os

¹Essa concepção de ideologia foi apreendida de Louis Althusser (1999).

atos do Executivo encontram sólido apoio de coalizões partidárias e regionais; 2) a proposição de que os partidos políticos não são frágeis no país, o que tem possibilitado a emergência de governos de partido.

A primeira proposição não só pressupõe a tese da separação dos poderes, como também a ideia de que o critério mais adequado para atestar a existência ou não de democracia numa dada formação social é a correspondência entre as ações do Executivo e do Legislativo. Para Figueiredo e Limongi (2001: 23), o Executivo detém a capacidade de determinar as propostas a serem examinadas pelo Congresso, bem como quando o serão: “Maior poder de agenda implica, portanto, a capacidade do Executivo influir diretamente nos trabalhos legislativos e assim minorar os efeitos da separação dos poderes, o que pode induzir os parlamentares à cooperação”. O que confirma, segundo eles, o princípio de que as matérias só podem ser aprovadas se contarem com o apoio da maioria:

O governo controla a produção legislativa e esse controle é resultado da interação entre poder de agenda e apoio da maioria. Maioria reunida por uma coalizão partidária pura e simples. Nada muito diverso do que se passa nos governos parlamentaristas. Ou seja, não há bases para tratar o sistema político como singular. Muito menos, para dizer que estaríamos diante de uma democracia com sérios problemas, ameaçada por alguma síndrome ou patologia causada quer pela separação de poderes, quer pela fragilidade de seus partidos. (Ibid: 25)

De acordo com esses autores, a única grande exceção à forma institucional do “presidencialismo de coalizão” parece ter sido o governo Collor. Esse governo logrou aprovar apenas 65% dos projetos que submeteu ao Congresso Nacional – 5% abaixo da média –, assim como as iniciativas do Executivo sobre a produção legal atingiu uma taxa de dominância de 77% – ou seja, 8% abaixo da média.

Embora reconheçam que a Constituição de 1988 tenha provocado um aumento das prerrogativas legislativas do Executivo, se comparadas às existentes na Constituição brasileira de 1946, tais análises sustentam que se formaram concomitantemente no país coligações partidário-parlamentares e regionais consistentes, que têm dado amplo apoio aos atos dos governos brasileiros nos últimos 20 anos. Ainda que numa primeira etapa da formação de uma coligação partidária, o da constituição da aliança eleitoral, a legislação incentive o cultivo do voto pessoal em detrimento do voto partidário, nada garante que esses incentivos se tornarão efetivos na constituição do governo. Como salientam Figueiredo e Limongi (2001: 22), “os trabalhos legislativos no Brasil são altamente centralizados e se encontram ancorados na ação dos partidos”, ou seja, os regimes internos do Legislativo ao conferirem amplos poderes aos líderes partidários, minimizaram os poderes dos deputados e fortaleceram a ação partidária.

Nesse sentido, a chave-mestra para entender esse aspecto da política institucional é a disciplina partidária. Para esses autores, nas duas últimas décadas, a disciplina partidária tem se constituído como norma, ou seja, a proporção de deputados filiados a partidos que receberam pastas ministeriais e que votaram de acordo com a indicação expressa do líder do governo foi, em média, de 87,4%. Limongi (2006) salienta, inclusive, que o mais importante não é tanto a dimensão da disciplina, mas a possibilidade de os líderes poderem prever resultados. Quando ocorre a derrota da proposta expressa pelo líder do governo, na maioria dos casos, o problema não é de indisciplina da base, mas de sua divisão interna, quando pelo menos um partido deixa de dar apoio à proposta. Ainda no entendimento de Limongi, mesmo o dispositivo de medida provisória também necessita de aprovação do Congresso para se tornar lei.

Aqui é possível identificar um dos argumentos vigorosos das análises pautadas na noção de “presidencialismo de coalizão”. O que os autores defendem é que existe no Brasil o fenômeno dos governos de partido.² Nesse sentido, de acordo com Figueiredo e Limongi (2001: 25), não há razões para dizer que estaríamos no Brasil diante de “uma democracia com sérios problemas, ameaçada por alguma síndrome ou patologia causada quer pela separação de poderes, quer pela fragilidade de seus partidos”.

3. Os limites das análises pautadas na noção de “presidencialismo de coalizão”

Os limites das análises pautadas na noção de “presidencialismo de coalizão” são variados e correlatos. Em primeiro lugar, chama-nos atenção o fato de o emprego dessa noção estar restrito à mera descrição dos mecanismos institucionais do regime político vigente no país. Assim, tais análises concebem as instituições políticas (executivo, legislativo, partidos, entre outras) como apartadas da estrutura econômica e social. Isso as impede de explicar a relação entre as instituições políticas e os interesses de classe em disputa na cena política, ou mesmo, de compreender a correlação existente entre política e economia. Ignora-se a própria existência de um bloco no poder, ou ainda, não se leva em consideração, no desenvolvimento da análise, o modo desigual com o qual a política estatal atende os interesses das frações burguesas.³ Nessa perspectiva, não cabe ao pesquisador discutir a natureza de classe da democracia ou os interesses de classe represen-

²Fazendo o uso explícito ou não da noção de “presidencialismo de coalizão”, outras análises têm procurado valer-se do mesmo argumento. Vejam-se, por exemplo, os trabalhos de Rachel Menguello (1998) e de Fabiano Santos e Inês Patrício (2002).

³Empregamos o conceito de bloco no poder elaborado por Nicos Poulantzas (1971).

tados pelo regime político vigente no Brasil desde o final dos anos 1980, pois o que garante o funcionamento “normal” da democracia é a relação harmônica entre o Executivo e o Legislativo.

O segundo limite do emprego dessa noção tem relação direta com a ideia de separação de poderes. Do ponto de vista jurídico-formal, podemos admitir a existência de órgãos do Estado com competências distintas e, no caso de um sistema presidencialista, é possível notar que a ocupação dos cargos de certos ramos do aparelho de Estado, como, por exemplo, os cargos de presidente da República ou de deputado federal, decorre de eleições ou votações independentes. Desse modo, um eleitor pode escolher um presidente da República de um partido e eleger um candidato à Câmara Federal de outro partido. A despeito de essas competências e eleições existirem, efetivamente, em nenhum Estado burguês, o Executivo (governo) apenas executa as leis, enquanto o Legislativo (parlamento) somente as cria. Na verdade, esses dois ramos assumem a dupla função de criar e executar leis, estatutos, normas jurídicas, e são parte constituinte da unidade do poder institucionalizado: o Estado burguês.

Compreender a relação entre Executivo e Legislativo dessa maneira, conduz-nos a negar a tese da separação de poderes e, por conseguinte, a sustentar que o Executivo pode interferir no Legislativo, assim como o Legislativo pode exercer um direito de vigilância sobre o Executivo e interferir também no Judiciário.⁴ Essa unidade entre os ramos do aparelho do Estado não anula a dominância de um dos ramos sobre os demais, constituindo, assim, o que o marxista greco-francês Nicos Poulantzas chamou de “ponto nodal do poder de Estado”. Esse ponto, ou “instância”, é o lugar no qual se concentra a relação entre o princípio da unidade política do povo-nação e o princípio da unidade política do bloco no poder, sob a égide da classe ou fração hegemônica, ou melhor, “é o lugar onde se constitui, por intermédio do Estado, a organização política da classe ou fração hegemônica face à ‘sociedade’ e face ao bloco no poder” (Poulantzas, 1971: 155).

Cabe observar ainda que a predominância de um desses ramos no processo de implementação da política governamental tem implicações sobre a natureza do regime político, podendo este se encontrar mais ou menos aberto a intervenção das diferentes frações burguesas que compõem o bloco no poder. Daí se depreende que, quanto mais a capacidade decisória do Estado burguês estiver concentrada na esfera de poder que conhecemos como Executivo - em especial em alguns de seus ramos, como, no caso brasileiro, o Ministério da Fazenda e o Banco Central -, mais restrita será a participação das diferentes frações burguesas no processo de implementação da política estatal. Isso pode resultar no

⁴Veja-se Althusser (1972).

surgimento do fenômeno do autoritarismo civil, no qual o processo decisório é controlado pela burocracia estatal. Ao passo que quanto mais as decisões estiverem concentradas no Parlamento, mais abertura haverá para a participação das diferentes classes sociais nos processos decisórios fundamentais. O que não significa dizer que o regime parlamentarista contém intrinsecamente os germes do socialismo. Defender tal tese implicaria a aceitação da ideia de que não haveria obstáculos estruturais para a constituição da hegemonia dos trabalhadores no capitalismo, sendo possível, assim, chegar ao socialismo por meio da ampliação do número de representantes das classes subalternas no Parlamento.

As análises pautadas na noção de presidencialismo de coalizão também são limitadas porque consideram a mera descrição das coalizões partidárias que constituem os governos ou a existência de uma forte disciplina partidária no Brasil como elementos suficientes para atestar a capacidade governativa dos partidos. Ocorre que o regime político constituído no país no pós-1988 conferiu muito mais capacidade de decisão à burocracia estatal, garantindo, assim, uma legitimidade burocrática em vez de uma legitimidade representativa, pautada nas ações do Parlamento. Com isso, é possível sustentar que se consolidou no país o que alguns autores chamaram de “hiperpresidencialismo”,⁵ que relega ao segundo plano as funções governativa e representativa dos partidos políticos e fortalece a figura do presidente da República junto ao conjunto do eleitorado.

Para Losurdo (2004), a centralização do poder na esfera do Executivo tem desempenhado um papel deseducativo para as massas populares, na medida em que restringe os espaços de participação democrática destas e fortalece o personalismo político, que tem a função de ocultar a existência de um complexo aparato estatal. Tal fenômeno, que tende a se difundir mundialmente, é caracterizado por Losurdo como “bonapartismo *soft*” e representa não só a crise dos partidos políticos, como o conseqüente surgimento do “monopartidarismo competitivo”, o que significa que os partidos com efetivas chances de competir eleitoralmente passam a se configurar como meras facções de um mesmo partido. Nesse sentido, as disputas entre republicanos e democratas nos Estados Unidos e entre petistas e tucanos no Brasil podem ser consideradas evidências do “monopartidarismo competitivo”.

Esse tipo de explicação constitui um importante instrumento para a problematização da tese segundo a qual vivemos num mundo em que os governos se configuram a partir de coalizões partidárias, ou seja, Losurdo (2004) nega a ideia de que a disputa política por cargos executivos e legislativos, ou pela aprovação de leis, seja permeada por um quadro de intensa competitividade partidária.

⁵Veja-se Juan Carlos Torre (1996).

4. Por uma outra caracterização do regime político em vigência no Brasil

Em contraposição às análises pautadas na ideia de que estaria ocorrendo um processo de consolidação democrática no Brasil, alguns estudos têm caracterizado o caráter da democracia constituída no pós-1988 como limitado, mas com uma restrição que é diversa da prevalente no período da Primeira República ou no período 1945-1964.

Para Saes (2001), a democracia no capitalismo brasileiro atual é limitada por três razões principais: a) o papel político das Forças Armadas continua a ser superdimensionado, na medida em que a Constituição brasileira confere a estas a prerrogativa de intervir a favor da manutenção da ordem sem a autorização prévia do Congresso. O autor sustenta ainda que as Forças Armadas agem também como uma “rede estatal paralela”, o que lhes possibilita exercer controle sobre diversos assuntos e temas, fato que não ocorre em boa parte das democracias ocidentais atuais; b) a posição do Executivo foi reforçada perante o Legislativo. A Constituição de 1988 dotou “o governo de um instrumento de ação legiferante mais poderoso – porque sujeito a condições menos rigorosas – que o antigo decreto-lei: a *medida provisória*” (p. 127). Poderíamos acrescentar ao argumento outros aspectos que confirmam o caráter hiperpresidencialista do regime político atual, tais como: o uso pelo Executivo do regime de urgência na tramitação de projetos de lei no Congresso Nacional, do mecanismo de votação simbólica de projetos de lei pelas lideranças partidárias, da legislação tributária centralizadora e da Lei de Responsabilidade Fiscal. Isso tem levado o Executivo Federal a se apropriar das funções legislativas e a controlar os Executivos estaduais; c) a democracia vigente entre 1945-1964 foi reiterada, ou seja, “não se constituíram, num e noutro caso, ‘governos rigorosamente partidários’, o que evidencia a ascendência da burocracia de Estado, genericamente considerada, sobre o processo decisório estatal” (*loc. cit.*). No regime político atual, os governos têm dificuldade de se alinharem com algum programa partidário; cada partido encontra óbices para se aliar inteiramente ao seu governo. Na verdade, os partidos políticos e o Congresso Nacional passam a adquirir alguma importância quando são convocados a aprovar as reformas constitucionais elaboradas pelo Executivo ou as medidas provisórias editadas também pelo Executivo. Mas, ao contrário do que argumentam as análises pautadas na noção de “presidencialismo de coalizão”, consideramos que os partidos políticos têm ocupado um papel passivo e secundário no processo político, o que os tem levado a praticar a venda do voto em troca de atendimento de pleitos localizados de deputados e senadores, ou mesmo, indiretamente de prefeitos e governadores. Nada que se assemelhe a uma disputa real de influência com o Executivo.

Um dos aspectos fundamentais presentes nesse tipo de análise que procura caracterizar a democracia no Brasil como limitada é a relação que estabelece entre o modo de funcionamento de nossas instituições políticas e as classes e frações dominantes. Nessa perspectiva, não faz sentido falar em separação de poderes, uma vez que o Executivo e o Legislativo não constituem propriamente poderes distintos, mas ramos do aparelho estatal, ou ainda, o poder não está difuso, mas concentrado no Estado, o que equivale a dizer que a articulação entre o Executivo e o Legislativo é uma das características estruturais do Estado capitalista nos períodos de “estabilidade política”.

Embora estejam articulados, poder-se-ia questionar se a fração hegemônica do capital não teria mais facilidades de implantar o seu domínio político em um determinado ramo do aparelho de Estado em detrimento de outro, devido à resistência que poderá encontrar das outras frações de classe. É essa uma das questões a que tais análises procuram oferecer uma resposta.

A predominância de um ramo do aparelho do Estado não resulta de razões de ordem técnica, mas das exigências da fração que exerce a hegemonia política sobre a política estatal. Essa hegemonia tende a exigir rapidez e segredo no processo de tomada de decisão (o exemplo mais claro disso são as decisões tomadas sobre as taxas de juros), a exigir unidade de comando e também autonomia dos decisores diante do voto popular (pode até mesmo haver rodízio do ocupante da Presidência da República com base no voto popular, mas, em linhas gerais, a cúpula da burocracia mantém pronunciada estabilidade e continuidade).

Mesmo a acusação de existência de paroquialismo ou de fisiologismo nas propostas encaminhadas pelos membros do Congresso Nacional e o discurso de eficiência técnica dos atos do Executivo estão distantes de serem neutros, pois são meios políticos que tendem a conferir muito mais legitimidade às ações do Executivo, em detrimento do Legislativo, nos processos decisórios, podendo, com isso, reforçar o predomínio político dos interesses de determinadas frações burguesas, em especial dos grandes monopólios nacionais e internacionais, sobre os interesses do pequeno e médio capital representados geralmente no Parlamento.

Num regime político em que o Executivo detém predominância incontestável, a função governativa dos partidos é pequena. Os partidos e alianças partidárias que, no Congresso Nacional, dão sustentação aos governos não funcionam como fórum formulador de políticas, mas como simples massa de manobra de tais governos, aos quais devem obediência irrestrita.

Diante da ausência de um movimento de massas e de reticências conservadoras localizadas e não genéricas diante da política estatal, há a forte tendência de emergir um “novo autoritarismo civil” que visa justamente a neutralizar essas reticências, sem que necessite do recurso de uma intervenção militar. Como observa Décio Saes (2001: 132), nesse novo autoritarismo civil, “as prerrogativas

ditatoriais não estariam concentradas nas mãos do alto comando das Forças Armadas, e sim nas mãos do presidente da República”.

Partindo desse viés explicativo, não cabe à análise identificar a patologia ou normalidade da democracia, nem se propor a compreender como se tem dado o processo de consolidação da democracia no país. Quando se concebem as instituições políticas como encarnadas de relações sociais, novas perguntas acabam orientando a pesquisa, tais como: qual é a natureza de classe da democracia? Quais são os seus limites, uma vez que, numa sociedade de classes, os interesses em disputa são contemplados de maneira bastante desigual e a participação política não está aberta a todas as classes? Ao partir dessas perguntas, o pesquisador será conduzido a lidar com certos problemas e questões que toda a problemática das análises pautadas na noção de “presidencialismo de coalizão” sequer se colocam, visto que se apegam à mera descrição dos mecanismos institucionais do regime político vigente no Brasil e ocultam os seus limites, difundindo, assim, uma visão teleológica do processo político segundo a qual estaria em curso um processo progressivo e contínuo de consolidação da democracia no país, bem como uma visão tecnicista da política, na medida em que ignoram os embates políticos e os ziguezagues da conjuntura que são fruto desses embates.

Bibliografia

- ABRANCHES, Sergio (1988). Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, vol. 31, n. 1, Rio de Janeiro: IUPERJ, pp. 3-55.
- ALTHUSSER, Louis (1972). *Montesquieu, a política e a história*. Lisboa: Presença, 1972.
- _____ (1999). Aparelhos ideológicos de Estado. In: ALTHUSSER, Louis. *Sobre a reprodução*. Petrópolis: Vozes.
- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando (2001). Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. In: CHEIBUB, Argelina; LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV.
- LIMONGI, Fernando (2006). A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. *Novos Estudos - Cebrap*, n. 76, São Paulo, p. 17-41, nov.
- LOSURDO, Domenico (2004). *Democracia ou bonapartismo: triunfo e decadência do sufrágio universal*. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, São Paulo: Ed. UNESP.
- POULANTZAS, Nicos (1971). *Poder político e classes sociais*. Porto: Portucalense.
- SAES, Décio (2001). Democracia e capitalismo no Brasil. In: SAES, Décio. *República do capital: capitalismo e processo político no Brasil*. São Paulo: Boitempo.
- TORRE, Juan Carlos (1996). O encaminhamento político das reformas estruturais. *Lua Nova*, n. 37, São Paulo: CEDEC, pp. 57-76.