

SÉRGIO ABRANCHES

Presidencialismo de coalizão

Raízes e evolução do modelo político brasileiro

2ª reimpressão

Sumário

O presidencialismo de coalizão e a sociedade brasileira	9
Agradecimentos	17
I. RAÍZES SOCIAIS E POLÍTICAS DO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO	
1. A república oligárquica e a “absorção” do multipartidarismo	21
2. Momentos constituintes	29
3. Campos Sales e a “política dos estados”	32
4. O sistema ameaçado	35
5. Presidencialismo de coalizão, versão original	39
6. Os governos da Segunda República	44
7. O colapso da Segunda República	64
8. O ato final: O governo Jango e o golpe	68
9. A Constituinte e o retorno do presidencialismo de coalizão	75
II. PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO, NOVA VERSÃO	
10. O estranho de dentro do ninho	93
11. O mandato interrompido — O primeiro impeachment da Terceira República	121
12. O presidente voluntarioso	148

13. O presidente do Real	172
14. FHC 2.0: Administrando crises	204
15. Lula presidente	230
16. Lula 2.0: O grande eleitor	256
17. A Presidência tensa	270
18. Dilma: a presidente interrompida	296

III. BREVE BALANÇO

19. Dilemas do presidencialismo de coalizão	341
20. Impeachment não é voto de desconfiança	349
21. A economia política do presidencialismo de coalizão	357
22. A rotinização do constitucionalismo e a judicialização da política	363
23. Não é só a política	369

<i>Notas</i>	375
<i>Índice remissivo</i>	417

O presidencialismo de coalizão e a sociedade brasileira

A democracia vai mal em todo o mundo. A crise da representação é global. No Brasil, além das causas gerais, nossas crises tiveram motivações internas. Em quatro períodos presidenciais regulares, originados no voto popular direto, dois foram interrompidos pelo impedimento dos chefes de governo. Nas outras duas presidências houve ameaças de rompimento das coalizões de governo, acusações de corrupção, pedidos de impeachment. Conflitos entre Executivo e Legislativo e entre grupos dentro do Legislativo envolveram o Judiciário, judicializando o contencioso político. Tem se tornado dominante a ideia de que todas as distorções e vícios, como o toma-lá-dá-cá, a cooptação, o clientelismo endêmico, a corrupção, derivariam do presidencialismo de coalizão. Não derivam. São maneiras ilegítimas de formar alianças e coalizões. Mas as coalizões podem ser formadas por métodos legítimos de negociação de programas e valores, livrando o presidencialismo de coalizão de tais vícios. Vários desses problemas confirmaram apreensões que manifestei, quando descrevi e analisei o modelo político adotado pela Constituição de 1988, no artigo “Presidencialismo de coalizão: O dilema institucional brasileiro”.¹ Outras falhas da nossa democracia, no entanto, o transcendem em muito. Muitas o antecedem.

O presidencialismo de coalizão nasceu em 1945, durou dezessete anos, descontando-se o interregno parlamentarista de setembro de 1961 a janeiro de

1963. Foi reinventado e praticado por trinta anos na Terceira República (1988-atual). Ele combina, em estreita associação, o presidencialismo, o federalismo e o governo por coalizão multipartidária. Evoluiu ao longo dessas três décadas, com mudanças de regras, em conjunturas bastante variadas e com resultados diferenciados. Houve um elemento de ensaio e erro no desenho das regras do jogo político e eleitoral. Há uma queda de braço permanente entre os que querem o modelo mais democrático, menos clientelista e menos vulnerável à corrupção, e aqueles que, ao contrário, lutam para preservar o statu quo oligárquico, clientelista e vulnerável à influência ilegal dos endinheirados. Essa clivagem não se confunde com a divisão esquerda/direita. O clientelismo oligárquico, que limita o escopo da democracia e interfere na formação das coalizões, existe à esquerda e à direita do espectro político.

Quando desenvolvi a análise descrevendo nosso modelo político, no alvorecer da Terceira República, saíamos das trevas do regime militar, buscando a luz das liberdades democráticas.² Os constituintes cuidaram mais dos direitos e menos da modelagem do sistema político, para que este pudesse garantir, com eficácia e suficiência, os direitos inerentes ao Estado democrático. Durante três décadas, o presidencialismo de coalizão tem sido estudado, desenvolvido e detalhado pela ciência política.³

Jamais escrevi em detalhe sobre o presidencialismo de coalizão desenhado e praticado na Terceira República. Ele havia acabado de ser instaurado, quando publiquei o artigo. Escrevi, ao longo dos anos, alguns comentários de conjuntura refletindo sobre sua prática e um artigo sobre os ciclos de popularidade e impopularidade.⁴ Minha análise original referia-se à experiência da Segunda República (1946-64), a qual tinha muitas diferenças em relação ao modelo republicano de 1988. Pelo menos três delas, fundamentais. O papel do Congresso no orçamento, as atribuições do presidente e o centralismo federativo seguiram mais o modelo da versão autoritária de 1967, imposta pelo regime militar, do que o padrão da Constituição de 1946. Essas três diferenças geram estruturas de incentivos muito distintas com efeitos diversos para a operação concreta do modelo político.⁵ Pela primeira vez, me proponho a analisar a experiência do presidencialismo de coalizão revisto pela Constituição de 1988, trinta anos após a sua promulgação.

A profundidade e a dimensão da crise política brasileira, desde o final da eleição presidencial de 2014, agravaram o descrédito social da representação

política. Inúmeras disfunções ficaram mais visíveis. É preciso olhar de forma desapassionada, informada e sincera a experiência política brasileira, para examinar seus erros, distorções e mazelas, e para entender a natureza do modelo político e os descaminhos pelos quais entramos. É preciso, também, olhar seus pontos fortes, sua efetividade, suas qualidades e suas conquistas. Fazer o balanço dos vícios e virtudes de nossa ainda jovem democracia. A crise brasileira tem raízes locais, mas se dá no contexto da radical transição que a democracia no mundo está vivendo nos tempos de mudança extrema do século XXI.⁶

Quando a instalação da Constituinte fez quinze anos, em 2001, escrevi que a democracia brasileira ia bem porém requeria reparos. “Mas somos impacientes e cobramos dela resultados difíceis de obter até em democracias centenárias. Este é o Brasil. Nosso tempo coletivo, nosso tempo histórico corre vertiginoso e ultrapassa em muito o dado cronológico. Para nós, a democracia brasileira é velha, Collor está longe no passado [...]” Hoje, nossa democracia precisa de mais ajustes que antes. Continuamos impacientes. Com a prática e o desenrolar dos eventos, adquirimos mais informação concreta, para detectar o que não está funcionando. Mas o tempo histórico é mesmo vertiginoso no Brasil. Nosso modelo político já parece arcaico. Herdou vícios velhos. Em algumas questões críticas, todavia, avançamos muito. Em outras, se não avançamos, os defeitos arraigados da cultura política brasileira ficaram mais transparentes para a sociedade. Pelo menos isso, a visibilidade. O grande desafio de nossa democracia era, e continua a ser, sua institucionalização com legitimidade; as regras da política serem respeitadas por convicção, porque os cidadãos acreditam que são boas regras. Para que as regras sejam consideradas boas, é necessário que sejam eficazes, satisfaçam as expectativas dos cidadãos, gerando bons governos, boas práticas e dando resposta progressiva e real às necessidades materiais e culturais da sociedade. A legitimidade tem duas faces, uma simbólica, a outra instrumental. Uma tem a ver com a percepção da qualidade de nossa democracia, a outra tem a ver com a eficácia da democracia para gerar bem-estar e satisfação.⁷

O presidencialismo de coalizão tem falhas estruturais. Todo regime de governo as tem. Nosso modelo político anda mal em vários pontos há muito tempo. Só se fala em reformá-lo. O sistema representativo deixou de funcionar. Não só no Brasil. Todas as democracias do mundo se oligarquizaram.⁸ Os partidos são dominados por políticos que já não respondem aos eleitores e sim a grupos de pressão e financiadores a eles ligados. Em todas as democracias ditas

ocidentais, o número de eleitores descontentes é enorme, e cresce a parcela da população que não se vê representada por nenhum partido ou governante. Vivemos aqui e na maioria das democracias do mundo inquietante crise de lideranças. Não há espaço para a renovação.

Nenhum sistema político permanece legítimo e funciona bem sem canais adequados para formação e ascensão de novas lideranças políticas e sem ampla representação, que alcance a todos os segmentos da sociedade. No Brasil, esses canais estão bloqueados há muito tempo. As regras eleitorais e partidárias impedem o acesso a pessoas que não se alinham às oligarquias, à esquerda e à direita. Proliferam as dinastias. As barreiras à entrada de novas lideranças, os mecanismos de manutenção do statu quo, a estreiteza e o clientelismo dos partidos deixam grande parte da população sem representação. Esses eleitores sem representantes se tornam presas fáceis de aventureiros e de vendilhões de promessas vãs, são vulneráveis à mentira eleitoral, ao marketing vazio. Ou se alienam.

Passamos melhor pelos abalos políticos e econômicos recentes do que a Segunda República. Enfrentamos problemas crônicos como a hiperinflação, a pobreza e a desigualdade com mais sucesso que em qualquer outro momento de nossa história. Sob esse regime democrático-constitucional, desenvolvemos as mais eficazes e independentes instituições de controle e fiscalização, freios e contrapesos de nossa história. Elas produziram as duas maiores investigações sobre corrupção política no país e deram início à redução da impunidade das elites econômicas e políticas. É, todavia, uma anomalia política importante termos tido dois presidentes cujos mandatos foram interrompidos por processos de impeachment. É angustiante que o ex-presidente mais popular da história seja réu em vários processos penais, condenado e preso. É incompreensível que um presidente denunciado por infração penal comum no exercício do mandato não seja julgado porque a Câmara dos Deputados negou autorização ao Supremo Tribunal Federal para tanto. No espaço de doze anos, dois grandes escândalos revelaram que a corrupção política e eleitoral entrara em processo acelerado de mutação evolutiva, contaminando nossa democracia e viciando nossas eleições. A negação, por pura conveniência política ou falsa consciência ideológica, das copiosas evidências de existência desse sistema de corrupção político-empresarial faz mal aos partidos e à democracia. Fere mais mortalmente a esquerda do que a direita. Esta última não se avexa de viver na fronteira da ilegalidade. A esquerda, se não se repensar e não se refundar, perderá a legi-