

## **O GOVERNO DE COALIZÃO BRASILEIRO.**

### **Uma análise dos efeitos do multipartidarismo exacerbado sobre a implementação de projetos de interesse do Executivo.**

<sup>1</sup>Genival Couto de Novaes

**SUMÁRIO:** 1. Introdução. 2. As excentricidades da combinação institucional brasileira. 3. Características do modelo consensual de democracia. 4. O contexto pátrio de multipartidarismo exacerbado. 5. “Desincentivar” a fragmentação partidária. Uma alternativa? 6. A dinâmica das Coligações Eleitorais. 7. Coalizões em tempos de crise. 8. Considerações Finais.

### **RESUMO**

O escopo deste estudo é se alinhar a uma respeitável corrente da Ciência Política que, por meio da produção de vasta literatura, vem advertindo que o crescimento brasileiro não será sólido nem continuado – correndo-se mesmo o perigo de patente regressão – se o País não proceder, urgentemente, a uma profunda reflexão e revisão, no sentido de implementar um feixe de *instrumentos institucionais* honestamente capazes de nortear e assegurar o desenho estratégico de um projeto nacional de desenvolvimento, verdadeiramente comprometido com os anseios de um regime democrático e republicano. .

**PALAVRAS-CHAVE:** GOVERNO; COALIZÃO; MULTIPARTIDARISMO; EXCENTRICIDADE; CRISE.

### **1. Introdução**

Em dezembro de 2011, o tradicional jornal inglês ‘The Guardian’ publicava matéria sob o seguinte título: “Brasil ultrapassa Inglaterra e agora é a sexta maior potência econômica do mundo”. A reportagem era fruto de pesquisa realizada por uma agência britânica que apontava que, além do notável acréscimo econômico brasileiro, a crise econômica mundial de 2008 - responsável pela então recessão inglesa - havia

---

\* Graduando do 10º Semestre do Curso de Direito da Unifacs. Salvador/Bahia. Em 2011, foi aluno especial de Mestrado, do Programa de Pós Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal da Bahia-UFBA.

influenciado, decisivamente, para aquele país europeu, em primeira vez na história, regredir, diante de uma nação latino-americana.

Tal noticiário, embora até certo ponto recheado de arroubos pirotécnicos, um tanto guiados pelas mãos dos investidores estrangeiros, era significativo para o Estado brasileiro, pois apontava um momento interno que, certamente, muito contrastava com o cambaleante contexto, de dois decênios atrás, que levou *The Economist* a chamar-nos de “país bêbado”. Triste alcunha, que não era de todo injusta quando se recorda que no ano de 1989 o Brasil registrava a torturante inflação de 83% ao mês.

Mas, já neste início de segunda década do século XXI o brasileiro acostumou-se a exigir a manutenção do controle combativo da inflação, com meta determinada a não ultrapassar a barreira dos 6,5% ao mês, pois aprendeu que isso significa manutenção dos postos de trabalho; melhor distribuição de renda; e redução das desigualdades e injustiças sociais. O problema é que chegamos em 2014 com a apreensiva constatação de que, durante os anos de bonança, novamente não resistimos: tomamos um ou dois “pileques” e deixamos de fazer grande parte do nosso dever-de-casa institucional. Existe agora uma luz amarela acesa, como a pedir atenção para um patente risco de retrocesso no seio do Estado Brasileiro, que em muito está atrelado ao nosso quadro político-institucional.

## **2. O Sincretismo Político-Institucional Brasileiro.**

Recordando as lições de Lúcio Rennó, Amorim Neto (2001, p. 106), já alertava para as “limitações, entraves e possíveis implicações negativas que o desenho institucional presente impõe à democracia no Brasil”. Antônio Octávio Cintra (2007, p. 68) também manifesta preocupação com “o problema normativo que o nosso arcabouço político enfrenta”. E, mesmo assim, certamente os próximos escritos de ambos os autores se surpreenderão com a gravidade do fenômeno ocorrido ao longo deste Governo da Presidente Dilma Rousseff, onde já se viu quase vinte ministros de Estado defenestrados dos respectivos gabinetes. A maioria deles, envolvidos em estrondosas denúncias de corrupção.

Contudo, sabe-se, esta assombrosa ‘volatilidade’ manifestada no Ministério da atual presidente, trata-se apenas da ponta de um ‘iceberg gigante’, que, por diversos interesses, vem sendo negligenciado ou subestimado, e bem poderá no futuro próximo afundar toda uma gama de projeções otimistas, que vinha sendo alimentada

nacionalmente, há pelo menos duas décadas. E esse ‘iceberg’, esse grande problema, é consubstanciado pelo tipo de presidencialismo adotado no Brasil.

“Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro”, artigo (e expressão) de autoria de Sérgio Abranches (1988), tornou-se um clássico indispensável para debater e compreender a conjuntura instrumental do presidencialismo no Brasil. No referido trabalho, Abranches dissecou a especificidade institucional brasileira, ou seja, aquilo que podemos aqui chamar de uma opção pelo sincretismo, um misto de Presidencialismo, Representação Proporcional [e também majoritária!, para o Senado e o executivo], multipartidarismo, federalismo, e bicameralismo (simétrico!). O referido autor denomina essa excêntrica combinação de institutos de as bases de nossa tradição republicana, e acrescenta que tal empreendimento, sedimentado ao curso de décadas, expressaria necessidades e contradições, de natureza social, econômica, política e cultural, que identificam histórica e estruturalmente o processo de formação de nossa sociedade. Outros especialistas discordarão categoricamente dessa visão, como veremos mais adiante.

Abranches (1988, p. 64) defende que no Brasil existe “um claro pluralismo de valores”, com “perfil múltiplo e fracionado das demandas”, portanto, segundo ele, restando ingênuo considerar que este arranjo político-institucional se tenha afirmado arbitrariamente e fortuitamente no transcorrer do tempo. Na esteira dessa acepção, o grau de heterogeneidade presente no seio da Nação justificaria o sistema político atual, altamente consociativo, e compulsivamente retroalimentado pela dinâmica estabelecida por um presidencialismo multipartidário, nutrido pelos caminhos da Representação Proporcional.

Ainda nesse sentido, dada a necessidade de se perseguir um ordenamento suficientemente capaz de agregar e processar as pressões derivadas desse quadro heterogêneo, inúmeros autores (AMORIM NETO, 2001, pgs. 104-126) analisaram a estrutura institucional brasileira fazendo uso do modelo consensual de Arend Lijphart (1999).

### **3. As Medidas de Lijphart no Brasil.**

Na interpretação de parte da literatura nacional, as medidas de Lijphart atestam ser o Brasil, a despeito de contar com um sistema puramente presidencialista, um

típico caso de democracia consensual. No advento do seu trabalho intitulado ‘Modelos de Democracia – Desempenho e Padrões de governo em 36 países’, esse autor constrói uma amostra integrada por diversas democracias, localizando-as num contínuo democracia-majoritária-democracia-consensual. Lijphart então identifica aquilo que ele denomina de duas dimensões-chaves da distribuição do poder e dos estilos decisórios: respectivamente, a dimensão executivo-partidos e a dimensão federal-unitária.

Posteriormente, o cientista holandês procede a cinco distinções para cada dimensão. No plano executivo-partidos, as distinções majoritária-consensual restaram as seguintes: gabinetes monopartidários versus multipartidários; executivos dominantes versus equilíbrio de poder entre executivo e legislativo; sistemas bipartidários versus multipartidários; sistemas eleitorais majoritários e desproporcionais versus representação proporcional; e sistemas pluralistas de grupos de interesses versus sistemas corporativistas de grupos de interesses.

Já as cinco variações da dimensão federal-unitária, nos campos majoritário e consensual, ficaram respectivamente assim configuradas: governo unitário e centralizado versus federal e descentralizado; unicameralismo versus bicameralismo; regras de emenda constitucional flexíveis versus rígidas; soberania parlamentar no tocante à constitucionalidade das leis versus revisão judicial; e bancos centrais dependentes do executivo versus bancos centrais independentes.

Como se percebe, mesmo o Brasil não integrando aquela amostragem original do trabalho de Lijphart, facilmente podemos identificá-lo a certa parcela das características que lá são atribuídas às democracias ditas consensualistas. Vejamos, pois: no que tange às referências constantes na dimensão executivo-partidos, podemos inferir que o País alinha-se completamente ao perfil consociativo. Cabendo, sob algumas perspectivas, debate sobre o efetivo posicionamento dos grupos de interesses, em solo pátrio. Quando a análise recai na dimensão federal-unitária, o Estado brasileiro novamente afina-se com o segmento consensual descrito por A. Lijphart. Embora, sempre algum autor poderá lançar dúvidas quanto a total independência do nosso Banco Central.

Ocorre, entretanto, que, se de um lado certos pilares da engenharia político-institucional brasileira encaixam-se como luva ao modelo democrático consensual lijphartiano, de outro, há que se atentar para as robustas distâncias verificadas entre os

fatores de aguçada clivagem que justificam a adoção do consensualismo por aquelas democracias europeias, tratadas pelo livro de Lijphart, e o verdadeiro grau de heterogeneidade vivenciado pela sociedade brasileira.

Quer-se dizer, sociedades como a Suíça e a Bélgica, de fato, possuem profunda heterogeneidade étnica, linguística, cultural e política. O Brasil, por sua vez, evidentemente, é um país de imenso território, cujo peculiar processo de formação de seu Povo produziu um riquíssimo matiz cultural. E, se, por consequência dessas mesmas peculiaridades de sua formação, o País hoje ainda conta com grande desigualdade socioeconômica, ninguém contestará que somos uma população pacífica, unidos por única Língua, e adeptos de grande tolerância religiosa.

Seguindo este raciocínio, como explicar que o Brasil de hoje ostente a atual dinâmica de um consensualismo exacerbado? Amorim Neto (2001, p. 111) nos chama a atenção para o dado de sendo a Índia um país, do ponto de vista étnico e religioso, mais heterogêneo do que o Brasil, o fato de a democracia brasileira ser mais consensual do que aquela – em ambas as dimensões – merece ser objeto de reflexão. Ora, em uma de suas proposições, o próprio Lijphart nos ensina que quanto mais dividida for a sociedade, mais consensual deve ser o seu regime político. Estaria dessa forma sendo sobre-estimada a realidade conflitiva brasileira, para justificar o atual sistema?

Aludindo às preciosas reflexões de Lamounier e Timothy Power, Amorim Neto (2007, p. 125) considera que sim. Esses autores sustentam que a estrutura institucional do Brasil é excessivamente consociativa, dado o nível de heterogeneidade presente. Timothy Power ainda ressalta que “o consociativismo brasileiro responde mais às necessidades do sistema político do que a realidade da sociedade”. Pois, “A alta fragmentação do Brasil é, de certa forma, artificial, dado que não é produto de uma sociedade profundamente dividida ou de múltiplas clivagens sociais”. (AMORIM NETO, 2007, p. 113)

E por consequência dessa construção conceitual (artificial!) do País, como sendo agudamente “rachado”, surge por tabela a alta fragmentação do sistema partidário nacional. Em outras palavras, o modelo consensual de democracia vigente no Brasil nos enquadra como notório exemplar daquilo que Carlos Ranulfo Melo (2009, p. 268), concordando com Giovanni Sartori, outrora denominou de “multipartidarismo exacerbado”.

#### **4. O Contexto de Um Multipartidarismo Extremado.**

Na análise de Antônio Octávio Cintra (2007, p. 64) “o presidencialismo brasileiro tem de compor uma base de sustentação num Congresso pluripartidário, sem uma agremiação majoritária suficiente, sequer, para garantir a aprovação de leis ordinárias. E as decisões exigentes de quórum especial podem dar, a cada parceiro da coalizão, mesmo às pequenas agremiações, poder de barganha incomensurável em votações conflituosas”. Talvez essa dinâmica explique o porquê de a literatura internacional considerar o arranjo institucional brasileiro – que mistura multipartidarismo e presidencialismo –, o pior possível.

A democracia brasileira tem um número elevado de partidos. Valendo-nos de Jairo Nicolau (1996, p. 95), não podemos olvidar de que pesquisas dão conta que o Brasil nesta ceara é o mais fragmentado dos países. Registremos, pois, o breve histórico: em 1986, o número de partidos efetivos girava em torno de 2,8; em 1990, sofreu acréscimo para os impressionantes 8,7 – o que, segundo dados citados pelo referido autor, confirmou a Câmara dos Deputados brasileira como a mais fragmentada de toda a história das democracias contemporâneas, ultrapassando a marca da Câmara Baixa da Estônia, que em 1929 cravou 8,2 partidos efetivos. Já em 1994, pontuamos discreto recuo para 8,1; em dias atuais, nossa Câmara abrange a preocupante média de 9 partidos efetivos.

Há razoabilidade em identificar como o marco inicial do ‘milagre da multiplicação dos partidos nacionais’, o momento histórico que coincidiu com o fim do período ditatorial- iniciado em 1964 e flexibilizado a partir do início da década de 1980. Ainda Nicolau (1996, p. 64) nos informa que no decorrer de dez anos de vida democrática, 60 partidos participaram de pelo menos uma eleição no Brasil. Porém, ressalte-se, este fenômeno não foi monopólio pátrio, Espanha e Polônia, foram países que conheceram um número espetacular de partidos políticos ao cabo de experiências autoritárias.

De toda sorte, até o início deste ano de 2014, no Brasil 32 Legendas partidárias possuem registro no Tribunal Superior Eleitoral, e pelo menos uma dezena aguardam aprovação do requerimento de registro (TSE, in 07/02/2014). E aqui já cabe uma indagação que será melhor enfrentada na sequência deste trabalho: ainda que se

concorde com a tese a respeito da propalada complexidade da pluralidade brasileira, como explicar, à luz de argumentos convincentes, a indispensabilidade de se ter mais de três dezenas de Agremiações Políticas Partidárias para dar conta de representar tal diversidade?

Abranches (1988, pgs. 64-65) com certeza nos dirá que o multipartidarismo brasileiro (considerado por ele moderado, jamais extremado. Mas lembremos de que ele assim pensava em 1988!) é um traço institucional compatível com o grau da necessidade de se buscar maior legitimidade, com vistas a uma intervenção mais eficaz na redução das disparidades e na integração da ordem social. De igual modo ele nos assegurará que a combinação brasileira de presidencialismo e Representação Proporcional (RP) é justificada pelas ambiguidades e contradições nacionais, sendo, portanto, a produção de governos de coalizão, uma fatalidade indesviável.

Esse expediente latino-americano de associar Representação Proporcional (RP) com presidencialismo indubitavelmente ainda merecerá muito mais estudos por parte da literatura específica. Mesmo assim, as sólidas pesquisas já existentes enfatizam as dificuldades operacionais dessa opção institucional. Basta pensarmos como Jairo Nicolau (1996, p. 100), filiando-se a Maurice Duverger, que o formato do sistema partidário tem uma relação direta com o sistema eleitoral e vislumbraremos as causas de a literatura condenar o multipartidarismo em tais circunstâncias, condenação, neste caso, que emerge fundamentada em uma crítica contundente da Representação Proporcional, como adotada em solo pátrio.

Destarte, nos alinhamos àqueles que defendem que, para além de outras características do arcabouço político institucional, o grau de estruturação do sistema eleitoral-partidário produz influência preponderante sobre a maneira como o eleitor vota e se vê representado. Posto isso, um sistema eleitoral “fraco” como o de Representação proporcional, deveria ser contrabalançado por um sistema partidário “forte”, ou seja, minimamente fragmentado.

Infelizmente, no caso do Brasil, não é o que se verifica. E aí invocamos outra vez Carlos Ranulfo Melo (2009, p. 268) que, analisando as taxas de volatilidade eleitoral brasileira, os vínculos entre os cidadãos e os partidos, bem como a estrutura organizacional desses últimos, conclui que o caso trata-se de um típico quadro de subdesenvolvimento institucional. E de fato, não há como negar que a representação proporcional, como praticada nos dias atuais, é a principal causa da excessiva

fragmentação partidária, que, por sua vez, influi diretamente na fragmentação parlamentar, que, de seu turno, produz o fracionamento ministerial, que, não raro, desemboca em perigosa instabilidade governamental, quando não em instabilidade do próprio regime democrático. Diante disso, qual seria a alternativa para desincentivar a fragmentação partidária, tida, também em nossa visão, como vetor maior dos efeitos negativos trazidos pelo Presidencialismo de Coalizão?

## **5. Os Problemas das Alianças e Coligações eleitorais. A Necessidade da Cláusula de Barreira.**

Uma vez que partimos do pressuposto de que o elevado nível de fragmentação partidária decorre do efeito da combinação da Representação Proporcional com as idiossincrasias do Federalismo; no plano institucional, algumas medidas poderiam ser concretizadas objetivando tornar o sistema eleitoral menos poroso, aumentando a coerência da representatividade, bem como a inteligibilidade do fenômeno eleitoral. Nesta trilha, seria importante reconsiderar a imprescindibilidade de se validar a aplicação da chamada cláusula de barreira; necessária também seria uma reflexão a respeito da diminuição da magnitude dos distritos eleitorais. Mas, sobretudo, a medida mais salutar, a curto-médio prazo, seria a proibição das coligações nas Eleições Proporcionais.

Atualmente não existe cláusula de barreira explícita. Recorda-nos Ranulfo Melo (2009, p. 274) que a atual Lei dos Partidos Políticos (Lei 9.096/95), quando da sua promulgação, previa a instituição da seguinte cláusula de desempenho: Partidos Políticos que, a partir das Eleições de 2006, não alcançassem 5% dos votos válidos para a Câmara dos Deputados distribuídos em, pelo menos, um terço dos Estados com um mínimo de 2% no total de cada um deles, poderiam manter seus representantes, contudo perderiam direito ao funcionamento parlamentar (não mais seriam partidos efetivos), e teriam drasticamente reduzidos o seu tempo de Propaganda Partidária e Eleitoral Gratuita no rádio e televisão. Além disso, perderiam também parte de sua quota no Fundo Partidário.

Tal regra vinha à luz visando retirar da dinâmica política as chamadas legendas de aluguel – maioria entre as atuais 32 Legendas -: micropartidos que sobrevivem no cenário político negociando espaço nas listas e na propaganda gratuita. Ademais, a



instauração da cláusula de barreira certamente abriria caminho para um necessário expurgamento da absurda fragmentação partidária em via Congressual, tornando pouco mais sóbrio o nosso carnaval institucional. No entanto, pouco tempo antes de entrar em vigor, veio interpretação do Supremo Tribunal Federal decidindo-a por inconstitucional.

É bem verdade que na esfera estadual aplica-se o denominado ‘quociente eleitoral’ - que tem efeito de uma espécie de barreira embutida, e os partidos que não a alcançam, perdem representação eleitoral. Todavia, é sabido que tal subterfúgio é falho; basta dizer que para os Estados menores surge elevado (12,5% dos válidos), e quando aplicado para os Estados maiores, a exemplo de São Paulo, denuncia-se irrisório (1,4%), podendo assim ser facilmente vencido mesmo pelas pequenas legendas, por meio das coligações. Isso porque sob a guarida das Coligações, os Partidos têm o ‘benefício’ de competir como se fossem um só, somando as respectivas votações e ultrapassando o famigerado quociente. Ou seja, verificamos uma burla velada da vontade do eleitor.

Certa doutrina aponta que a possibilidade de Alianças e Coligações amplia adicionalmente o campo de escolhas eleitorais, elevando a fragmentação partidária, na medida em que não apenas garante a sobrevivência parlamentar de partidos de baixa densidade eleitoral, mas também multiplica a possibilidade de escolha além das fronteiras das legendas partidárias.

Entretanto, resta evidente que a ampliação das coligações subverte o quadro político-eleitoral-partidário. Pois é uma prática que confunde o alinhamento entre Legendas e contamina sobremaneira as identidades e aspectos ideológicos das Siglas. E essa característica relacionada às coligações é distintiva do modelo brasileiro, quando comparado com as democracias maduras. Ou seja, Coligações e Alianças constituem a exceção, não a regra naqueles países. Ao passo que entre nós, notadamente a partir de fins dos anos 1950, tal fenômeno tornou-se regra cativa.

E outra vez convocamos Sergio Abranches (1988, p.63) quando ele indaga e responde: “Como se combinam eficazmente representação proporcional e o regime presidencial? Resposta: Formando sólidos governos de coalizão”. Portanto, ao que parece, com a alta fragmentação parlamentar, conseqüente de um Sistema político multipartidário extremado, debilitado e parcamente institucionalizado, a opção mais

pragmática para a organização da base de sustentação de um governo, no Legislativo, seria a formação daquilo que se popularizou denominar Coalizão.

## **6. A Dinâmica das Coalizões.**

Amorim Neto (2007, p. 84) cita Figueiredo e Limongi, que sustentam que temos coalizões governamentais tão sólidas e eficazes quanto aquelas formadas no Parlamentarismo europeu. Já outros, pensam que as coalizões brasileiras, quando comparadas com aquelas, são, em verdade, relativamente frouxas e menos eficazes. Esta última visão é compartilhada por Scott Mainwaring e por Sérgio Abranches. (AMORIM NETO, p. 85).

Nesta senda, a ausência de maiorias parlamentares predis põem os sistemas presidencialistas multipartidários ao conhecido ‘impasse Executivo/Legislativo’. E assim é, porquanto resulta fundamental que sejam operadas incessantes negociações de agenda legislativa com os partidos com vistas à solidificação de uma coalizão, pois tal condução incute nas agremiações os “benefícios” de estarem incorporadas ao governo. Afinal, uma coisa é um Partido ter, nominalmente, um ministro no gabinete presidencial; outra é o Partido ser incluído nas negociações que estabelecem a agenda legislativa governamental. Diante dessa realidade, Antônio Octávio Cintra (2007, p. 71) questiona: “Como consegue mover-se o Presidencialismo brasileiro, nesse contexto cheio de obstáculos a uma ação unificada, e lograr um mínimo de eficácia?”

Ora, a observação histórica e cotidiana dos fatos aponta que a governabilidade e a estabilidade institucional requerem a formação de um complexo jogo de alianças interpartidárias e inter-regionais - com vistas à constituição de maiorias legislativas, de solidez incerta! Sobretudo, por conta de que o conflito entre o Executivo e o Legislativo tem sido, conforme aponta a literatura política, historicamente crítico para a estabilidade democrática no Brasil, em grande medida por causa dos efeitos da fragmentação na composição das forças políticas representadas no Congresso.

Destarte, o padrão de governança vigente no Brasil é excessivamente atomístico, porquanto existem diversos partidos controlando faixas significativas da representação; de modo que, praticamente, uma nova maioria tem de ser formada a cada votação. O que nos leva a inferir que, dada essa arriscada dispersão parlamentar, se justificaria a necessidade de se bancar o fracionamento governamental –

incorporação de distintos centros de poder no âmago do Executivo. E é por isso, que tem razão a doutrina (AMORIM NETO, 2007, p. 92) quando aponta que a formação e sustentação de um sólido governo de Coalizão, em um regime presidencial puro, como o brasileiro, estão intimamente associadas à ênfase no recrutamento partidário dos ministros.

Noutras palavras, quanto mais partidário é o critério de seleção dos ministros, maior o apoio legislativo dos partidos ao presidente, o que, em tese, potencializaria o governo a contar com um funcionamento mais próximo de uma coalizão ao estilo europeu. É importante atentarmos para essa lógica, porque, muito provavelmente, essa orientação pragmática explique o fato de o Governo Dilma contar com uma altíssima taxa de fracionamento governamental, ostentando um Gabinete fatiado em 39 Ministérios; a rigor, verdadeiros ‘Eufemismos Institucionais’, apelidados pela Imprensa e, pelos próprios políticos, de Feudos partidários. Contudo, serão realmente necessárias 39 Pastas Ministeriais para assegurar a governabilidade? Eis, pois, o que os analistas já denominaram de o “nó górdio” do presidencialismo de coalizão.

Antônio Octávio Cintra (2007, p. 71) destaca três conjuntos de visões negativas do atual Sistema:

- A) Descrença quanto à capacidade governista. Os incentivos institucionais simplesmente levam à paralisia decisória ou alto custo da negociação entre executivo e legislativo, negociação essa que se dá de forma individualizada entre deputados e presidente;
- B) Sistema movido à base de recursos (cargos, emendas orçamentárias e barganhas diversas), em vez de apenas discussão programática entre os Partidos; e
- C) O desenho institucional não condiciona de forma fixa o comportamento dos atores, pois gera incentivos contraditórios que ampliam em demasia a margem de manobra de governantes e dão muito espaço para que a capacidade individual dos governantes tenha papel central no gerenciamento da base de apoio no Congresso e na formação das maiorias.

Note-se que as duas primeiras perspectivas debruçam-se sobre a construção de maiorias no Legislativo. Aludindo aspectos sobre os mecanismos de que faz uso o Executivo para conquistar a adesão dos Deputados. Já a terceira visão, preocupa-se com o desinteresse das forças que controlam o executivo e o legislativo em assumir os custos associados às mudanças na pauta de alocação e regulação estatais; ou seja, o quadro institucional brasileiro ainda não logrou desenvolver mecanismos novos que permitam processar os conflitos inerentes à arena congressual, de maneira legítima, democrática e com mais consistente grau de institucionalização.

## **7. Governo em Crise: Coalizão Dissolvida.**

Sergio Abranches (1988, p. 68) adverte-nos que “a manutenção da Coalizão depende decisivamente do desempenho corrente do governo, a despeito dos acordos e compromissos formulados na sua constituição”. Quer-se dizer, as cisões internas e as instabilidades a elas inerentes são naturais em qualquer governo de coalizão, embora, empiricamente, pode-se comprovar que adquiram contornos mais graves em períodos de crise.

Nesse sentido, observou-se que logo após a desvalorização do real, em 1999, houve um ambiente de incerteza econômica e política enorme. Os partidos resolveram, em vez de dar os passos necessários para resolver a crise econômica, partir para uma campanha eleitoral antecipada. O mecanismo que levou a tal situação tem a ver, na opinião dos autores que aqui nos alinhamos, com o presidencialismo de coalizão e com os dilemas que o sistema coloca aos partidos, em uma situação em que as legendas são muito frágeis, se diluindo fácil e negativamente no rastro de um governo em crise.

No contexto aludido, a situação tem potencial para tornar-se mais tensa e complicada pelo fato de não se saber até que ponto as Legendas estão dispostas a fazer concessões em nome da estabilidade da Coalizão e do êxito governamental. Mesmo assim, na opinião de nosso estudo, para o atual caso brasileiro, ainda não há que se falar em ingovernabilidade, trabalhamos com a aceção de que o atual sistema pode gerar grave grau de comprometimento da governabilidade, ou, por assim dizer, contundente propensão à instabilidade.

Jairo Nicolau (1996, p. 101) descreve que:

Em situações democráticas o conceito de instabilidade pode referir-se a quatro diferentes objetos: regime, gabinete, sistema partidário e sociedade. O conceito de instabilidade do regime refere-se a situações que ameaçam a continuidade do sistema democrático, portanto o que está em jogo é a garantia de respeito aos direitos individuais e de mecanismos que garantam alguma influência dos cidadãos no jogo político (eleições livres). O conceito de instabilidade do gabinete diz respeito às situações de alternância de gabinetes em regimes parlamentaristas. O pressuposto é de que um governo normal dure o tempo definido por lei (três, quatro ou cinco anos), e quanto menor a durabilidade de um gabinete, mais instável ele é. A instabilidade do sistema partidário refere-se a processos de desalinhamento e realinhamento da votação dos partidos ao longo do tempo, e pode ser mensurada por um indicador, o índice de volatilidade. Uma última dimensão de instabilidade diz respeito à existência de processos de desordem civil (violência política, conflitos e greves políticas) no interior dos países democráticos.

No caso brasileiro, a definição de ingovernabilidade parece não estar explicitamente referida a nenhum desses conceitos, mas dizer respeito à relação Executivo-Legislativo. Nesta interpretação, a situação de ingovernabilidade decorreria da ausência de maiorias parlamentares sólidas. Governos minoritários e forçosamente de coalizão dificultariam o processo decisório no País.

Por isso há consenso entre os analistas de que urge uma solução indispensável para tal dilema, através de um esforço de construção institucional que viabilize pactos setoriais, promovendo acordos parciais, estabilizando a Aliança, à medida que forem surgindo qualquer tendência à polarização ou radicalização. Tal empreendimento facilitaria a negociação de temas mais conflitivos, não travando, portanto, a formulação e implementação de ações governamentais imprescindíveis, bem como a administração de Programas e a alocação de recursos urgentes às demandas sociais.

Tragamos à baila novamente as pesquisas de Abranches (1988, p. 69) para quem a Coalizão pode romper-se de duas maneiras:

- (i) Pelo abandono dos parceiros menores, situação na qual o Presidente passa a contar apenas com seu Partido e é forçado a alinhar-se com suas posições majoritárias; e
- (ii) Pelo rompimento do Presidente com seu Partido; que o deixa em solitário convívio com partidos minoritários.

Sendo que ambas as conjunturas potencializariam o enfraquecimento da autoridade Executiva bem como maiores conflitos entre Legislativo e Executivo. Portanto, há que frisar-se, o principal risco ao desempenho da Coalizão, e, por conseguinte, ao sucesso do próprio Governo, origina-se no baixíssimo grau de institucionalização do nosso Sistema.

É sabido que a Carta Magna de 1988 confere ao chefe do Executivo amplos poderes sobre a Administração Pública. E o Presidente possui a prerrogativa de nomear e destituir livremente os titulares das Pastas Ministeriais. Porém, a despeito dessa faculdade atribuída ao mandatário maior, observa-se que no Brasil a composição ministerial segue dois desígnios tidos estratégicos: o partidário e o regional. Com o primeiro, o Executivo objetiva otimizar suas tratativas com a arena congressual; pelo segundo, o presidente organiza suas forças políticas nos Estados membros. Em decorrência desse contexto, muitos acreditam que o presidencialismo de coalizão carece de uma arbitragem adicional, entenda-se, uma instância, com força constitucional, que possa intervir nos picos de tensão entre a Presidência e o Parlamento, estabelecendo postulados políticos que ajam no arrefecimento dos conflitos, dessa maneira amenizando antagonismos, com vistas à preservação do Regime e de sua coerência.

Os governos Lula, e agora também o Governo Dilma, podem ser descritos como períodos marcados por Coalizões Governamentais de baixa coerência ideológica. Lembremos que com a Presidência de Lula inaugurou-se nova característica governamental: saiu de cena a dicotomia ideológica (esquerda versus direita), surgindo o insosso lema: governistas versus oposição. Antônio Octávio Cintra (2007, p. 68) citando Wanderley Guilherme dos Santos registra que neste ponto deu-se uma significativa novidade no modo de operação do presidencialismo de coalizão. Para esse os dois autores, boa parte das dificuldades experimentadas pelos três Governos citados decorrem do manejo de uma Coalizão integrada por parceiros muito distantes em termos de inserção social, trajetória política e visão de mundo.

Lula foi o Presidente que mais partidos trouxe para o primeiro escalão do Governo Federal (AMORIM NETO, 2001, p. 132). Ao nomear seu quinto Ministério, em setembro de 2005, agraciou nove Legendas! Tratando-se, portanto, do mais fragmentado Ministério na história do Presidencialismo latino-americano. Praticamente uma deformidade política. Se por um lado essa investida cooperou para que o Sistema Partidário assumisse uma dinâmica de competição moderada, de outro, a ultrapassagem da linha demarcatória ideológica exige um custo nos melindres do processo decisório. Afinal, para um Governo de esquerda (PT) cooptar e manter na coalizão partidos de ideologias tão antagonistas à sua, e de seus parceiros históricos, não se deve esperar custos módicos.

## **Conclusões**

Procuramos neste estudo abordar os aspectos-chave do Regime Político brasileiro, notadamente sua esdrúxula peculiaridade, ao mesclar em seu sistema institutos de complicada interação tais como o Presidencialismo, a Representação Proporcional, o Multipartidarismo, Federalismo, Bicameralismo, a exigência de supermaiorias para aprovar emendas Constitucionais; em síntese, verificamos um arranjo institucional que tem culminado na necessidade de o Presidente da República formar Coalizões Governistas, acomodando no âmago do Governo grande diversidade de forças políticas.

Entrementes, chegamos à conclusão de que o baixo nível de institucionalização do Estado impossibilita uma relação de equilíbrio no seio das engrenagens do Governo

de Coalizão, produzindo, como consequência, risco de inoperância e instabilidade do Sistema Político, além de sérios comprometimentos no que diz respeito à capacidade gerencial Estatal, bem como efeitos deletérios diversos tais como o ‘aparelhamento’ dos órgãos públicos; desperdício do erário pelos ralos da barganha e da corrupção; e, sobretudo, concordamos com aqueles que identificam no atual Presidencialismo de Coalizão brasileiro séria tendência para a paralisia decisória.

No que tange à caminhada do Brasil rumo à consolidação de instrumentos ditos consociativistas, manifestamos preocupação, visto que não estamos convencidos de que realmente o País se encaixe no atual enquadramento onde alguns insistem em perpetuá-lo. Não estamos, decididamente, convencidos de tamanha heterogeneidade em nossa sociedade que justificasse a prática das Coligações Eleitorais, a convivência com um Multipartidarismo extremado; o absurdo institucional manifestado na existência de 32 Legendas Partidárias; o descalabro de um Executivo fatiado em 39 feudos ministeriais; além das denúncias e comprovações de desenfreada prática de corrupção, escancarada diariamente.

Além do mais, o próprio Lijphart, maior estudioso mundial dos modelos de democracia consensual, nos alerta para o fato de que a ineficiência e a paralisia decisória estão entre os mais graves problemas do consociativismo. No plano concreto, vejamos o caso da Itália, país que conta também com alta fragmentação do sistema Partidário. Lá, o consociativismo tem sido visto como o causador dos piores males que têm assolado a Democracia Italiana, como o clientelismo, a corrupção e a falta de efetividade governamental. Então, resta a pergunta: estaremos nós, no Brasil, longe de um quadro como esse? É preciso, pois, que sejam apontados os defeitos do consociativismo no Brasil e que se proponha, urgentemente, a necessária correção.

No atual contexto da sociedade é imperativo que o Brasil entenda que para sobre ele uma obrigação moral de se proceder a uma profunda reforma político-institucional. Que significa enxugar o quadro Partidário; fortalecer o nível de institucionalização interna dos Partidos, aumentando seu compromisso programático, buscando melhorar o padrão de identificabilidade dos eleitores para com as Siglas, e a cooperação dessas entre si e com o Governo de maneira menos personalista e turbulenta. Contudo, não podemos alimentar ingenuidades, pois, tal empreitada requer abnegação de projetos pessoais de poder, planejamento e complexas negociações que podem não ser muito rentáveis eleitoralmente.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

ABRANCHES, Sérgio – Presidencialismo de Coalizão: o dilema institucional brasileiro. DADOS – Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, IUPERJ, vol. 31, n. 01, 1988.

CINTRA, Antônio Octávio – O Sistema de Governo no Brasil. In: CINTRA, Antônio Octávio; AVELAR, Lúcia (Org.) Sistema Político Brasileiro: uma introdução. Rio de Janeiro, Ed. UNESP/Konrad Adenauer, 2007.

LIJPHART, Arend – Modelos de Democracia: desempenho e Padrões de governo em 36 países. Rio de Janeiro, Ed. Civilização Brasileira, 2008.

NETO, Amorim – O Poder Executivo: centro de gravidade do sistema político brasileiro In: CINTRA, Antônio Octávio; AVELAR, Lúcia (Org.) Sistema Político Brasileiro: uma introdução. Rio de Janeiro; Ed. UNESP/Konrad Adenauer, 2007.

NETO, Amorim – Presidencialismo de Coalizão Revisitado: Novos Dilemas, Velhos Problemas. In: TAVARES, José Antônio Giusti. O Sistema Partidário na Consolidação da Democracia Brasileira. Brasília, Instituto Teotônio Vilela, 2001.

NICOLAU, Jairo – Multipartidarismo, Maiorias Parlamentares e Democracias: notas sobre o caso brasileiro. 1996.

MELO, Carlos Ranulfo – Nem Tanto ao Mar, Nem Tanto a Terra: elementos para uma análise do Sistema Partidário brasileiro. Belo Horizonte, Editora UFMG, 2009.

<http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos>.