

# PA LES TRA

SEMINÁRIO:  
30 ANOS DE  
PRESIDENCIALISMO  
DE COALIZÃO

CONFERÊNCIA:  
O PRESIDENCIALISMO  
DE COALIZÃO  
BRASILEIRO:  
UM BALANÇO

MODERADOR:  
WLADIMIR GRAMACHO (UNB)  
PALESTRANTES  
SÉRGIO ABRANCHES  
(ECOPOLÍTICA)  
OCTAVIO AMORIM NETO  
(FGV-RJ)  
RICARDO MARTINS  
(GEFOR)

16 E 17/06/2016

Realização:

Centro de  
Formação, Treinamento  
e Aperfeiçoamento



## O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO BRASILEIRO: UM BALANÇO

---

O **SR. SÉRGIO ABRANCHES** - Comecei a vida como repórter. Financiei a minha faculdade como repórter. Depois que eu fui fazer a pós-graduação nos Estados Unidos, eu abandonei o jornalismo. Voltei muito tempo depois como colunista.

Nesse período em que eu estudei, eu tive a UnB como a minha casa. Fiz a faculdade na UnB, fiz o mestrado na UnB sobre processo legislativo e fui professor da UnB. E teria feito a minha carreira na UnB, não fosse o Reitor interventor, o Capitão Azevedo, considerando-me ideologicamente incompatível com a universidade. Portanto, eu tive que seguir outro caminho.

Eu pensei: “*O que eu vou fazer lá?*” Eu tenho, obviamente, pensado muito sobre o presidencialismo de coalizão brasileiro, sobre a nossa crise, etc., mas de forma muito menos sistemática do que vários dos que vão participar deste seminário, entre os quais há muitos bons amigos meus. E todos eles contribuíram de forma muito relevante para o conhecimento que nós temos hoje sobre o funcionamento do sistema político brasileiro.

Eu decidi fazer duas coisas. Vou começar por uma breve história de como surgiu esse artigo *Presidencialismo de coalizão*. Acho que é bom entendermos o contexto em que nós estávamos naquele momento, o que me suscitou escrever aquele artigo e como eu vejo o artigo hoje depois de quase 30 anos. Em seguida, eu queria fazer alguns comentários sobre essa evolução da ciência política brasileira. Eu gostaria que ela tomasse muito cuidado para não perder a qualidade e a capacidade analítica que desenvolveu nessas três décadas.

O artigo nasceu de um grupo de discussão que tínhamos na ANPOCS, no qual nós discutíamos os problemas de Estado e democracia. Olhávamos para o resto do mundo um pouco deprimidos, porque nós vivíamos uma ditadura. Imaginamos como seria o processo de abertura democrática que vinha sendo negociado naquele período.

Quando a Constituinte se formou, havia uma discussão muito intensa. Acho que todos devem saber que a história da Constituinte começa com uma proposta parlamentarista. E nós divergíamos a respeito disso no nosso grupo, sobre parlamentarismo e presidencialismo. Havia os presidencialistas e havia os parlamentaristas. O processo político levou à opção pelo presidencialismo.

Olhando o que estava escrito na Constituição de 1988, eu vi que, na verdade, nós estávamos repetindo o modelo de 1945, da Segunda República, com alguns aperfeiçoamentos, que depois iriam se mostrar importantes.

Todo o artigo é baseado em uma análise da Segunda República, da República que fracassou. A ideia que permeia o artigo é saber se nós estaríamos nos capacitando

## O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO BRASILEIRO: UM BALANÇO

---

para fazer com que a experiência da Segunda República não se repetisse na Terceira República, ou seja, que nós não tivéssemos um processo político intermitente institucionalmente, em que as crises políticas redundassem sistematicamente em crises de instituições, em rupturas de instituições.

O artigo tinha uma hipótese otimista, que, eu acho, confirmou-se plenamente: não haveria um retorno dos militares, nós não teríamos mais pronunciamentos e golpes militares no Brasil; e que o processo ou o conflito entre o Executivo e o Legislativo — isto estava lá como hipótese — persistiria, mas seria intermediado, em determinadas circunstâncias, pela judicialização do processo, pela interferência do Poder Judiciário.

Aquele era um momento muito singular. E vou me apropriar de um termo do Jason Frank, que escreveu sobre revolução nos Estados Unidos e a Constituinte dos Estados Unidos. Ele diz que se trata de um momento constituinte — é uma adaptação do conceito de momento político de Jacques Rancière —, fala que são momentos fundacionais que criam a ordem política e criam o povo. Evidentemente, nós não estávamos criando o povo naquela constituinte. Nós já estávamos, digamos, numa fase já mais madura da nossa vida como um povo, mas nós estávamos construindo um novo contexto constitucional democrático para o exercício da cidadania, construindo direitos democráticos e políticos, restituindo os direitos políticos e construindo alguns direitos sociais que não estavam inscritos na nossa ordem constitucional na época.

O artigo nasce, então, dessa dúvida. Eu vejo o artigo hoje como uma espécie, assim, de hipótese, que foi submetida ao teste na prática. De fato, para mim, o dilema institucional que estava posto ali era exatamente se nós seríamos capazes de criar uma ordem institucional suficientemente estável para acomodar a dinâmica heterogênea e conflituosa dos interesses da sociedade brasileira, que é uma sociedade grande, heterogênea, desigual, na qual as pressões sociais são muito fortes e muito intensas.

Por outro lado, já ali eu me posicionava com relação à questão do multipartidarismo brasileiro, que eu nunca considerei, primeiro, como algo disfuncional e, segundo, como algo que fosse fortuito, que nascesse da vontade do legislador. Na verdade, o bipartidarismo é uma imposição da estrutura social heterogênea do Brasil, e irreduzível, num certo sentido. (...) O multipartidarismo é ilusório. Foi o que os militares tentaram fazer. E produziram dois partidos, (ininteligível) num sistema multipartidário.

Eu acho que os dois pontos fundamentais para os quais eu gostaria de chamar a atenção nesta primeira parte, a respeito da minha hipótese, são os seguintes.

## O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO BRASILEIRO: UM BALANÇO

---

Primeiro, de fato, o presidencialismo de coalizão na Terceira República revelou-se ainda propenso a crises políticas, basicamente por causa da instabilidade natural dos governos de coalizão. As coalizões, com o processo, com o tempo, com o desgaste, com o conflito interno, podem se desfazer. No parlamentarismo, isso é menos traumático. No presidencialismo, a crise política agrava-se mais. Mas, de qualquer forma, a reiteração da crise política parece-me relativamente confiável.

Entretanto, o ponto que singulariza a Terceira República é que, a despeito da crise política, nós temos uma extraordinária estabilidade institucional, quer dizer, não há ruptura do quadro institucional, mesmo vivendo a crise mais grave, como a que vivemos hoje, que é uma superposição de três crises importantes: a crise política, a crise econômica e a crise de corrupção. Então, trata-se de um modelo que tem instabilidade política, mas tem estabilidade institucional.

Agora eu quero rapidamente falar sobre a segunda parte que pensei em aqui apresentar, ou seja, como é que esse artigo se desdobrou na ciência política brasileira e foi transcendido por ela. Era o que eu queria dizer. O *Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro*, que eu escrevi, foi superado e transcendido por uma quantidade de bons trabalhos da ciência política brasileira, como se sucedeu, alguns escritos por ex-alunos meus, outros por colegas que se interessaram pelo tema. Na verdade, hoje nós temos um notável arsenal de conhecimento sobre o funcionamento, a dinâmica e a lógica do processo do presidencialismo de coalizão.

Vou fazer breves referências a alguns autores. E tomei a decisão arbitrária de mencionar autores que estarão presentes no seminário, mas também autores que não estarão presentes e tiveram papel importante.

Alguns eu não posso deixar de mencionar, porque poderia parecer que eu estaria querendo me livrar do lado da crítica que eles fizeram, embora tenham sido muito generosos comigo na análise. Por exemplo, a Argelina Figueiredo e o Fernando Limongi têm uma contribuição importante. Mas eu queria começar pelo meu amigo Octavio Amorim Neto, que traz uma das mais importantes contribuições ao conhecimento do que seria o presidencialismo de coalizão no Brasil. O Octavio, de fato, incluiu praticamente todas as questões fundamentais do presidencialismo de coalizão nas pesquisas dele: fragmentação partidária, poder de agenda, formalização de coalizões e cooptação, formação de gabinetes, estabilidade das coalizões, a questão da governabilidade. Enfim, trata-se de uma contribuição muito sólida e muito importante. O José Aldo Moisés também tem um trabalho muito importante nessa área das relações entre Executivo

## O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO BRASILEIRO: UM BALANÇO

---

e o Legislativo, assim como o Lúcio Rennó. Cito, também, o Ricardo Martins, que já entra na questão da formação de políticas e do diferencial protagonismo nessas coisas. Carlos Pereira é um inovador, porque está sempre pensando à frente. Recentemente, ele mostrou algumas descobertas. É um instigante pesquisador e tem uma enorme contribuição. O Marcus André Melo é outro autor que não está presente. O Félix e o Sérgio Praça adicionaram uma questão importante, que é não só a formação dos gabinetes, mas a construção do segundo e do terceiro escalão. O Carlos Ranulfo, que estará aqui conosco, tem uma importante contribuição também na questão dos partidos. O Fabiano Santos também deve ser citado, porque abriu um caminho que acho importante, a discussão do presidencialismo de coalizão no plano estadual. O André Borges tem uma importante contribuição na questão do federalismo.

Em meu artigo, eu já considerava o federalismo uma questão importante. E sempre me resenti de não ter tido tempo nem disposição para entrar nisso. Nos Estados Unidos, havia uma hipótese clássica na ciência política que dizia que os regimes federativos tinham menos disciplina partidária do que os regimes unitários. Eu acho que essa era uma questão que precisava de ter sido abordada. Mas não tive tempo na época, pois entrei em outras coisas.

O Wladimir — com quem compartilho um pouco da dupla militância, embora sua militância no jornalismo seja muito mais intensa do que a minha — tem também um trabalho muito importante sobre a questão da popularidade presidencial, à qual retornei recentemente. Isso me estimulou a escrever um artigo, já não no formato acadêmico, com uma hipótese a respeito de ciclos no presidencialismo de coalizão determinados pela popularidade e pelo apoio social ao presidente, o que levaria a uma crescente dificuldade na gestão das coalizões.

O ponto central é o seguinte: foi curioso olhar para a produção da ciência política depois do meu artigo. Eu sou um pouquinho precoce, um pouco mais novo do que todos os que faziam parte do meu grupo. Na minha geração, o artigo não fez muito sucesso, não foi considerado grande coisa, mas, nas gerações seguintes, ele foi considerado e detonou esse processo — que eu não atribuo a ele, quero deixar claro para vocês. Eu acho que o desafio era entender o sistema político brasileiro, e havia essa catchword, esse termo interessante, o “*presidencialismo de coalizão*”, que permitia levantar uma série de hipóteses a seu respeito.

Mas o desenvolvimento da ciência política nesse campo foi extraordinário. E a ciência política brasileira adquiriu uma capacidade intelectual e acadêmica de pesquisa

## O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO BRASILEIRO: UM BALANÇO

---

institucional que, na minha época de militância em pesquisa, parecia duvidosa. Nós éramos muito pouco otimistas a respeito da sobrevivência das boas instituições nas ciências sociais em geral e na ciência política em particular, dadas as dificuldades permanentes e persistentes de se levar adiante o processo acadêmico no Brasil. E eu vejo hoje, com muito orgulho e muito prazer, como politólogo, essas várias gerações de cientistas políticos brasileiros que nos deram uma quantidade de informação extraordinária.

Vou trazer um último ponto, que é o seguinte: dado que temos todo esse conhecimento, por que não usamos isso para construir mais consensos a respeito de como fazer o aperfeiçoamento do sistema? Há uma intoxicação no processo do debate político no Brasil que, na minha opinião, afeta as ciências políticas muito negativamente. Como analistas políticos, nós deveríamos ter um certo distanciamento do calor da disputa, usar o conhecimento que temos para fazer proposições concretas que funcionem e tentar exercer a nossa capacidade de persuasão a respeito do que fazer.

Não há consenso entre nós. Se fizéssemos aqui um seminário como este, para discutir só a reforma política, e convidássemos 15 politólogos, sairiam 15 propostas diferentes de reforma política com, eu diria, uma justaposição de no máximo 30%, mas com 70% de discordância, porque esse não é um tema fácil mesmo para nós analistas.

Por um lado, fazer escolhas a respeito de mudanças nas regras do funcionamento do sistema político – regras eleitorais, regras de regime e de forma de governo, etc. – não é óbvio, não há nenhuma razão concreta e nenhuma fundamentação empírica suficiente para dizer que um é melhor do que o outro. Por outro lado, nós sabemos das consequências não antecipadas de qualquer mudança nas regras. Na verdade, essa ideia de que podemos, com a nossa vontade, transformar a realidade é um pouco ilusória. Isso acontece, ao longo do tempo, no processo histórico, mas não nas intervenções tópicas.

Tenho discutido reforma política desde a minha época de academia e sempre falei que não é justificável imaginarmos que as consequências concretas e reais da legislação eleitoral sejam dadas e asseguradas, pois ela repercutirá na realidade político-social e no comportamento dos atores concretos de uma forma que é imprevisível. Mas, hoje, nós temos um conhecimento sobre o funcionamento do sistema político brasileiro que nos permite fazer intervenções muito mais substantivas e muito menos enviesadas ideológica ou partidariamente. Isso nos permite contribuir objetivamente, como o fazemos na produção de conhecimento, para o debate e para o aperfeiçoamento da democracia brasileira, que está vivendo um momento muito crucial.

## O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO BRASILEIRO: UM BALANÇO

---

Eu queria agradecer a atenção de todos e dizer que, na verdade, eu estou aqui para ouvir os meus amigos e colegas, porque eles sabem muito mais do que eu sobre esse assunto. Eu vim aqui dar palpites mesmo, porque, hoje, tenho mais opiniões e menos pesquisas.

Obrigado.

O SR. OCTAVIO AMORIM - Eu vou trazer um conjunto de reflexões sobre a atual crise política, a nossa longa crise política, e o estudo do presidencialismo. Vou tentar fazer um diagnóstico da crise política e falar sobretudo do Governo Dilma. Depois, eu vou extrair lições da crise para o estudo do presidencialismo e, eventualmente, fazer algum comentário sobre a reforma política. E, como foi dito, vou oferecer uma das 15 propostas.

*(Segue-se exibição de imagens.)*

Começo aqui com este gráfico da última avaliação do estado da democracia na América Latina, feita pela revista The Economist. Este gráfico foi publicado pelo jornal *El País* no ano passado. Eu queria destacar sobretudo os países do Cone Sul e a excelente posição do Uruguai e do Chile. Logo depois, vem o Brasil, um país grande, heterogêneo e muito complicado, à frente da Argentina e do Paraguai e também de outros rivais importantes na América Latina, como o México e a Colômbia.

Surpreendeu-me o belo desempenho brasileiro no contexto latino-americano, sobretudo no Cone Sul. E acho que o bom desempenho dos três primeiros colocados — Uruguai, Chile e Brasil — tem a ver com o presidencialismo de coalizão, com a formação de governos bastante inclusivos. Isso certamente, em comparação à Argentina e ao Paraguai, tem ajudado para um melhor desempenho democrático.

Essa constatação, é claro, choca-se com duas das principais proposições feitas no começo deste debate, nas décadas de 80 e 90, de Juan Linz e de Arendt Lijphart. Juan Linz insistia na rigidez do presidencialismo, na rigidez institucional e na falta de incentivo para a cooperação. Arendt Lijphart, também muito importante aqui no nosso debate e um dos grandes inspiradores do artigo do Sérgio Abranches, falava que o presidencialismo não favorece governos de coalizões.

Trinta anos depois, vários trabalhos demonstraram que, no mínimo, Linz e Lijphart exageraram: várias bases de dados indicam que três quartos dos gabinetes presidenciais formados na América Latina nos últimos 30 anos são de coalizão. Então, aparentemente, eles estavam errados.

Mas, se formos ver a lista de uma das principais contribuições das últimas 3

## O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO BRASILEIRO: UM BALANÇO

---

décadas, veremos que o cenário não é tão claro assim. Por exemplo, o famoso livro sobre democracia e desenvolvimento, de Fernando Limongi, Adam Przeworski, José Antônio Cheibub e Michael Alvarez, mostra, partindo de uma base de dados gigantesca, que, de fato, o parlamentarismo gera democracias mais estáveis do que o presidencialismo. Por outro lado, eu queria mostrar este gráfico, de um livro de dois colegas nossos muito conhecidos aqui no Brasil, o David Samuels e o Matthew Shugart, sobre a ascensão dos regimes presidenciais, sejam eles puros ou semipresidenciais. Hoje, a maioria das democracias tem sistema de governo presidencial ou semipresidencial, o que é uma vitória, não apenas acadêmica, mas também política, do presidencialismo

O quadro ainda continua muito complexo. Eu não terei tempo para entrar em todos os detalhes, mas a atual crise política brasileira impressionou-me sobretudo pelo seguinte: ausência de cooperação entre os dois maiores partidos do Brasil, o PT e o PSDB. É claro que eles cooperam em algumas instâncias, em algumas votações na Câmara, em algumas alianças eleitorais nos Estados. Mas aquilo que especialmente a literatura eurocêntrica chama de grandes coalizões não existe no Brasil. Grandes coalizões no regime presidencial implicariam a presença de ministros tanto do PT quanto do PSDB no mesmo gabinete. Isso jamais aconteceu.

Houve um grande debate sobre isso. Eu lembro que o meu querido amigo e colega Carlos Pereira acha que isso é consequência da cultura hegemônica dos partidos de esquerda, sobretudo o PT. Ao pensar nessa hipótese, eu procurei os dados da América Latina de até o final de 2015, o ano passado; olhei para todos os gabinetes presidenciais da América Latina em dezembro de 2015; e procurei ver a frequência de países que têm gabinetes que incluem os dois maiores partidos presidenciais.

Encontrei isso na Argentina e no Paraguai. Vocês podem ver, lá na última coluna, o “sim” com um ponto de interrogação depois. Fui ver que ministros eram esses. Encontrei Roberto Moro, chefe da SEDRONAR, órgão da Presidência argentina de combate às drogas e ao narcotráfico. Ele é membro do Partido Justicialista, que não é o partido do atual Presidente da Argentina, o Macri. Encontrei também o membro do Partido Liberal Radical Autêntico Francisco de Vargas, que não é do partido do Presidente Cartes. E, nesses dois casos, eu não diria que se tratava de um Governo de coalizão. Esses Ministros foram cooptados. Não se trata de uma grande coalizão como se faz na Europa.

Encontrei também num artigo de um colega, não sei se espanhol ou catalão, Josep Colomer, os seguintes dados sobre grandes coalizões na Europa hoje em dia. Dezembro de 2015: 48% dos 27 países da União Europeia têm Governos de grande coalizão com



## O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO BRASILEIRO: UM BALANÇO

---

partidos de esquerda e de direita. Essa é uma enorme diferença. Zero para a América Latina, se desconsiderarmos os Ministros cooptados, e quase 50% para a Europa.

Então, esses três quartos de gabinetes de coalizão que nós formamos na América Latina são de coalizões relativamente fáceis de se formarem. As difíceis são essas, as grandes coalizões que incluem os dois maiores partidos presidenciais. Em geral, essas coalizões se formam em momentos de profunda crise, guerras, depressões econômicas ou enormes crises políticas, como o Brasil tem vivido.

Eu, na minha base de dados, que inclui 106 gabinetes presidenciais formados na América Latina e 78 em 2003, encontrei apenas 11% de gabinetes de grande coalizão. Nós precisamos refletir sobre isso, sobretudo aqui no Brasil, porque o nosso País, em decorrência de ter hoje o sistema partidário mais fragmentado da história da democracia, estaria vocacionado para isso.

Aqui eu procurei encaixar o Brasil na base de dados do Lijphart sobre democracias consensuais e majoritárias. O Lijphart me enviou os dados, e eu fiz a mágica estatística que ele recomenda. Eu não sei se os senhores podem ver, mas o Brasil está aqui no quadrante mais consensual possível. O Brasil está ao lado de países altamente civilizados do ponto de vista de operação política, Alemanha, Áustria e Holanda, do próprio Lijphart.

Nós temos um sistema extremamente consensual, uma democracia fortemente consensual, mas sem grandes coalizões. E isso não é uma jabuticaba brasileira. Isso, no meu entender, parece ser a característica mais ampla do presidencialismo latino-americano. Temos coalizões, sim, mas coalizões fáceis e poucas grandes coalizões para enfrentarmos as enormes crises que caracterizam a nossa região.

Quais foram as grandes coalizões que se formaram na América Latina recentemente? Destaco as grandes coalizões entre liberais e conservadores na Colômbia. E vou dar outro exemplo, uma grande coalizão que se formou entre AD e COPEI, em 1992, logo depois do primeiro golpe de estado desfechado por Hugo Chávez, ou seja, num momento de grande crise nacional, os dois maiores partidos resolveram cooperar. A cooperação foi curta, não adiantou muito, porque, em 1993, Carlos Andrés Pérez, o Presidente de então, seria destituído.

O primeiro aspecto que eu gostaria de destacar aqui e que acho que deveria fazer parte de futuras agendas sobre o estudo do presidencialismo de coalizão é a ausência de grandes coalizões. No Brasil temos vivido isso há algum tempo. O País está em crise há 3 anos, desde os protestos de junho de 2013, e a cooperação entre os grandes partidos é muito escassa.

## O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO BRASILEIRO: UM BALANÇO

---

Agora, feita essa reflexão mais ampla, passo para um diagnóstico sobre a crise política que marcou o segundo mandato da Presidente afastada, Dilma Rousseff, e procuro identificar as condições necessárias e as suficientes para a crise.

As condições necessárias têm uma característica especial: a ausência delas é mais forte do que a presença delas. Sendo assim, as condições necessárias são aquelas sem as quais dificilmente o resultado que se quer analisar existiria. Então, eu destaco três condições necessárias para a crise: o fim dos bons tempos da economia internacional, que começou a se manifestar em 2013 com o fim do ciclo de alta dos preços dos bens primários, que tanto beneficiou o Brasil; a enorme rigidez orçamentária brasileira; e a alta fragmentação partidária. São apenas condições necessárias, são condições capacitadoras da grande crise, não são condições que garantem a crise.

Dentre as três condições, eu tendo a enfatizar a mais rara, a menos trivial, como sugere a nova literatura sobre método histórico comparativo, sobretudo os trabalhos de James Marrone: o fim dos bons tempos da economia internacional, porque rigidez orçamentária nós temos desde a Constituição de 1988, e a alta fragmentação nós temos desde 1990. A condição menos trivial é o fim dos bons tempos da economia internacional. Isso está no discurso do Governo da Presidente Dilma, e eu tendo a concordar com isso, mas procuro qualificar dando alguma precisão a mais ao impacto dessa condição.

Agora passo para as condições suficientes. A condição suficiente é um pacote de condições híbridas, é um pacote de fatores essenciais que garantiriam a crise política e econômica em 2015 e 2016: fragmentação e heterogeneidade da coalizão governativa, que, é claro, tem a ver com a alta fragmentação partidária. Aí eu destaco a personalidade política, as preferências políticas da Presidente Dilma, a Operação Lava-Jato, que também é um fator fundamental, e o nosso presidencialismo. Eu vou tentar ver qual é a relação entre cada um desses fatores e a crise.

Alta fragmentação e alta heterogeneidade numa coalizão dificultam a condição de qualquer governo, mas, sobretudo, em épocas de crise fiscal. A literatura de economia política é pródiga em afirmar que grandes coalizões têm enormes dificuldades de lidar com déficits orçamentários. Não que não consigam lidar com eles, mas eles têm a preferência por aumentar a carga fiscal. Era o que se esperava, por exemplo, com a aprovação da CPMF ano passado, mas isso não foi possível.

E por que não foi possível? Pelas dificuldades políticas da Presidente Dilma, sua falta de habilidade política e sua rigidez em termos de preferências, em termos de

## O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO BRASILEIRO: UM BALANÇO

---

condição do Governo e de política econômica, somadas à Lava-Jato.

O que é a Lava-Jato? Qual é o impacto da Lava-Jato sobre a crise política econômica? Ela levou a uma atitude muito defensiva por parte da classe política. A classe política ficou com medo de tomar as decisões que, em geral, toma para fechar o buraco fiscal brasileiro, que é aumentar a carga fiscal.

Presidencialismo. Em que sentido? No sentido linziano. Houve a rigidez institucional e a falta de um mecanismo institucional para resolver agudas crises entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo. Eu volto com o argumento contrafactual muito tradicional sempre aplicado à análise das crises políticas brasileiras, sobretudo em 1964, e Bolívar Lamounier usou esse argumento em seus vários artigos defendendo o parlamentarismo, se tivéssemos um regime parlamentarista ou semipresidencial, uma Presidente com a popularidade de Dilma, a partir de 2015, rapidamente teria saído do cargo.

Esses fatores somados geram condição suficiente para a crise. Qual seria o mais forte? O mais forte seria o menos trivial. Quais são os menos triviais? Eu destaco a Lava-Jato. De fato, a Lava-Jato é um fator fundamental para explicar a intensidade da crise política que temos vivido desde então. Esse fator continua agindo. Vocês viram as manchetes dos jornais de ontem já envolvendo o Presidente interino, e certamente isso terá um impacto enorme sobre a governabilidade.

E a personalidade política de Dilma? Coalizões heterogêneas e fragmentadas nós temos tido desde 1985, mas, sobretudo, a partir do Governo Itamar Franco. Agora, é claro, a fragmentação tem aumentado no Brasil.

Personalidade presidencial. Nós já tivemos Presidentes muitos complicados, em termos de dificuldade de lidar com a vida política. João Figueiredo, o último Presidente do regime militar, Jânio Quadros e Fernando Collor. E o presidencialismo, nós temos convivido com ele desde a inauguração da República, em 1889.

Portanto, o fator mais raro nessa história é a Operação Lava-Jato. E eu destacaria também a personalidade política da Presidente. Ainda que tenhamos tido Presidentes com muita rigidez pessoal, a Presidente Dilma é um caso especial, neste caso.

Agora eu preciso comprovar a minha hipótese de por que a personalidade da Presidente Dilma afetou a governabilidade desde 2011, quando ela assumiu. Aqui estão os meus dados sobre a proporcionalidade dos gabinetes da Dilma. Vocês podem ver que, para os padrões brasileiros, é relativamente alta. Eu esperaria, a partir desses dados, que são diferentes dos do Carlos Pereira — talvez tenhamos ponderações distintas —,

## O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO BRASILEIRO: UM BALANÇO

---

que ela tivesse uma vida mais fácil, e nunca foi. Como é que eu mostro isso? Com esses dados sobre as taxas de atropelamento. Eu uso aqui a medida do Gary Cox e do Mathew McCubbins, que procura ver a frequência com que as maiorias dentro dos partidos são atropeladas, são derrotadas no Plenário da Câmara, ou seja, quando existe uma coalizão majoritária, os partidos que fazem parte dessa coalizão cartelizam a agenda legislativa e só aprovam aquilo que é consenso entre eles. Em geral, eles não devem ter suas maiorias derrotadas na Câmara, sobretudo o PT e o PMDB – o PMDB, o partido centrista, e o PT, o partido da Presidente.

Como vocês podem ver, infelizmente eu não tenho tempo para analisar em detalhe esses ricos dados. A partir de 2012 a taxa de atropelamento dos partidos que participavam do gabinete da Presidente Dilma já era muito alta, muito acima do estipulado por Cox e McCubbins, mais do que 5%. Vejam lá o PT: é uma taxa de atropelamento muito alta, 12,5%, a partir de 2012. O PMDB tem uma taxa baixa em 2012, mas vai aumentando com o tempo. A partir de 2014, o PMDB não parece mais um partido bem integrado à coalizão, ele começa também a ser derrotado. E notem: em 2012, a popularidade da Presidente Dilma estava no seu máximo. Então, esse é um grande puzzle, é um grande enigma. Como é que uma Presidente com um governo formalmente majoritário, com os cargos relativamente bem distribuídos para a sua coalizão, para os padrões brasileiros, com alta popularidade, e a economia não estava mal em 2012, já tinha perdido sua maioria?

E a situação foi piorando em 2015. Se analisarmos mais detalhadamente os dados de 2015, nós veremos o caos legislativo. Olhem a taxa de atropelamento: do PMDB, muito alta; do PT, já parecia um partido de oposição. Em um quinto das votações, em 2015, o PT já tinha sido derrotado, já não era mais um partido de Governo. Nós temos que explorar mais esses dados. Eu acho que isso tem a ver com os conflitos “*intracoalização*”, “*intraPT*”, mas também tem a ver com os erros de condução.

E, já terminando a apresentação dos dados, eu mostro aqui as iniciativas legislativas de todos os nossos Presidentes, do Collor até o de hoje. Eu destaco a relação entre a utilização de medidas provisórias, projetos de lei, projetos de lei complementar e proposta de emenda à Constituição. Eu sumarizo tudo isso em índice de iniciativas legislativas ordinárias. O numerador é a soma de projetos de lei, projetos de lei complementar, propostas de emenda à Constituição, ou seja, as medidas ordinárias, padrões, que se devem esperar de um Presidente, e o denominador inclui tudo, sobretudo as medidas provisórias. Então, quanto mais medidas provisórias um

## O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO BRASILEIRO: UM BALANÇO

---

Presidente emite, maior é o denominador, e isso tende a diminuir o valor.

Como vocês podem ver, a Presidente Dilma tem as menores taxas, é a Presidente mais decretista – utilizo uma expressão espanhola –, desde a nossa primeira eleição direta, em 1989. O Collor tem um índice muito alto, mais alto do que o do Fernando Henrique Cardoso, porque, no seu primeiro ano de Governo, ele abusou de medida provisória, e, em 1991, o Congresso deixou muito claro isto: “*Se você continuar usando medida provisória, nós reformaremos a medida provisória*”. E quase passou uma emenda constitucional que limitava o uso de medida provisória. Então, esse indicador para o Collor é ilusório. Nós devemos enfatizar sobretudo o ano de 1990, quando ele ainda estava no comando da Presidência. Mas, excluindo isso, Dilma foi a Presidente que mais utilizou medidas provisórias, em relação às medidas ordinárias, nos 25 anos da minha série histórica. Então, são indicações muito claras de que alguma coisa aconteceu ao longo desses 5 anos e 4 meses e de que isso destruiu os padrões estáveis do presidencialismo de coalizão tal qual destacados pela literatura.

Passando já para o final da minha apresentação, quais são as lições da crise para o estudo do presidencialismo? Eu destacaria o regresso qualificado de Lins. Do ponto de vista geral, a tese de Linz foi desmontada, mas nós jamais devemos descartá-la quando vamos avaliar eventos específicos, como uma queda presidencial. Nós não podemos nos deixar iludir pelas amplas bases de dados e pelos coeficientes de análise de regressão. O fato de bases de dados maravilhosas dizerem que Linz está errado no geral não quer dizer que sua hipótese esteja errada no particular, e eu vejo a presença da rigidez do presidencialismo na nossa crise desde janeiro de 2015.

E também há um regresso qualificado de Lijphart. Ao contrário do que ele dizia, o Presidencialismo não impede governos de coalizão. Mas, no espírito do que Lijphart quis dizer, o presidencialismo não favorece grandes coalizões. Eu acho que esse é o grande ponto que procuro fazer aqui nesta apresentação. O Brasil é o exemplo claro, há pouquíssima cooperação entre PT e PSDB ao longo dos últimos 20 anos, apesar de termos uma democracia eminentemente consensual, pelas próprias medidas do Lijphart. Como avaliação geral, todas as nossas presidências, desde 1990, corroboram a hipótese de Mainwaring e Matthew Shugart contra o nosso modelo de presidencialismo. O que está colocado em xeque pela atual crise é a combinação de uma presidência muito forte com o sistema partidário mais fragmentado da história da democracia. Isso não funciona, porque, quanto mais fragmentado é o sistema partidário, menor é o partido presidencial; quanto menor é o partido presidencial, menos incentivos ele ou ela tem para formar

## O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO BRASILEIRO: UM BALANÇO

---

verdadeiros governos de coalizão. O custo de formar coalizões majoritárias é muito alto, e o Presidente começa a utilizar seus instrumentos extraordinários, as medidas provisórias, como eu tentei lhes mostrar.

Vou concluir com uma nota sobre reforma política. Meu ponto é este: o modelo de presidencialismo brasileiro está em xeque. Funcionou sob FHC 1 e 2, e sob Lula 2, mas fracassou sob Lula 1, Collor e Dilma 1 e 2; ou seja, quase na metade do tempo temos tido presidências muito complicadas ou francamente fracassadas, como foi o caso de Collor e de Dilma 2.

Como podemos sair desse dilema? Esse é um grande debate. Há soluções minimalistas, como reduzir os poderes presidenciais e reduzir a fragmentação, e há soluções um pouco mais vigorosas. Eu não diria que deveríamos ir para o parlamentarismo e a representação majoritária, para o sistema bipartidário. Sérgio Abranches mostrou muito bem que isso é impossível. Mas acho que uma solução intermediária como um regime semipresidencial, como tem sido aventado por muita gente, a começar pelo Presidente interino Temer, e alguma redução na nossa fragmentação seriam importantes para tentarmos evitar as crises que temos vivido com enorme frequência na República.

Muito obrigado.

**O SR. RICARDO CHAVES DE REZENDE MARTINS** - Vou fazer minha breve comunicação a partir da óptica de quem já fez bodas de prata com a Câmara dos Deputados. Dentro da Casa, na Consultoria Legislativa, faço uma atividade de assessoramento e de discussão de questões junto aos Parlamentares, e também busco ter uma vida acadêmica, no programa de pós-graduação que o CEFOR vem desenvolvendo há algum tempo.

Eu também procurei levantar a caminhada da literatura da ciência política, à medida que o tempo foi passando e que o nosso presidencialismo de coalizão foi sendo exercido após a Constituição de 1988. Obviamente, o ponto de partida necessário é o artigo seminal do Prof. Sérgio Abranches, em que se cunha a expressão “*presidencialismo de coalizão*”. Ele apontava o dilema institucional brasileiro, a coerência do presidencialismo de coalizão com a pluralidade, e a heterogeneidade da sociedade brasileira, suas desigualdades sociais, regionais, conflitos de interesse, fracionamento partidário, propensão à formação de amplas coalizões e forte tradição presidencialista e proporcional. O grande dilema seria encontrar as soluções institucionais que promovessem a estabilidade política, a governabilidade, a necessária articulação das

## O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO BRASILEIRO: UM BALANÇO

---

relações entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo. Essa síntese é mais minha, não são necessariamente as expressões que o professor usa em seu artigo. Enfim, eu procurei interpretar essa questão.

Eu já antecipo minha conclusão. No período após 1998, o sistema político operou, segundo a literatura, nos termos desse presidencialismo, e tem operado nos termos desse presidencialismo de coalizão. A revisão dessa literatura sugere que ele tem operado em condições que promovem, na média, com algumas oscilações, a governabilidade e a fluidez nas relações entre Executivo e Legislativo, obviamente com variações entre os períodos e os titulares do Poder Executivo. No entanto, mesmo em momentos críticos, embora a atual crise não tenha ainda se solucionado — nós estamos olhando a história —, as instituições têm respondido, provendo as condições de restabelecimento de canais de comunicação política, eventualmente obstruídos, e de definição e implementação das políticas públicas.

Dez anos depois, Argelina Figueiredo e Fernando Limongi publicaram um trabalho discutindo as bases institucionais do presidencialismo de coalizão e concluíram que não subsistiam os argumentos usualmente apresentados para questionar os governos de coalizão do presidencialismo. Analisando depoimentos de Parlamentares e as políticas implementadas, destacando que nem sempre o Governo tem efetivamente o apoio pleno e incondicional de suas bases partidárias, ressaltaram que o Congresso não vinha sendo obstáculo intransponível à implementação da agenda do Poder Executivo. Em 1998, já tínhamos passado pelo período Collor e por Itamar, estávamos em Fernando Henrique 1.

Em 2001, o Prof. Octavio Amorim Neto publicou um brilhante trabalho em que discutia a formação dos gabinetes presidenciais, os ciclos eleitorais, a disciplina legislativa no Brasil. O seu objetivo era verificar a possibilidade de gabinetes presidenciais multipartidários funcionarem como coalizões do tipo parlamentarista, com alto grau de disciplina no plenário, e a atuação sintonizada com o Executivo em relação a projetos legislativos. O autor destacou que gabinetes de coalizão apresentam alto grau de proporcionalidade entre a distribuição de postos ministeriais e o peso das bancadas partidárias no Congresso. Havendo maior proporcionalidade, o comportamento legislativo dos partidos no Brasil aproximava-se daquele observado em sistemas parlamentaristas: disciplina nas votações. Destacou também que os partidos mais ideológicos demonstraram comportamento mais consistente ao longo do tempo.

Dois anos depois, os professores Carlos Pereira e Bernardo Mueller discutiram o comportamento estratégico do presidencialismo de coalizão, enfocando as relações

## O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO BRASILEIRO: UM BALANÇO

---

entre Executivo e Legislativo na elaboração do Orçamento Federal no período de 1995 até 2001, especialmente de 1998 até 2001. Afirmaram os autores que as emendas parlamentares — elas sempre são consideradas elementos importantes de articulação ou de barganha entre Poder Executivo e Poder Legislativo —, embora representando verbas modestas em relação à totalidade do Orçamento, eram suficientes para promover o êxito eleitoral e a sobrevivência política dos Deputados que integravam a coalizão governamental. Tratava-se de um custo baixo para que o Executivo obtivesse um alto grau de governabilidade sob o presidencialismo de coalizão.

A força dos mecanismos institucionais que conferiam ao Executivo elevado controle sobre o processo de elaboração e execução do Orçamento Federal contrabalançaria os possíveis efeitos desestabilizadores decorrentes dos sistemas eleitoral, partidário e federativo.

No mesmo ano, em 2002, o Prof. Fabiano Santos, discutindo o papel dos partidos e das comissões no presidencialismo de coalizão, comparou o período da República de 1946 com o período da República após 1998. Estávamos no final do segundo mandato de FHC. Concluiu que o padrão de coalizão em torno da agenda presidencial foi diverso. No primeiro período, observavam-se partidos divididos e coalizões amplas, envolvendo parcelas importantes de partidos da oposição. No período após 1988, verificou-se um padrão consistente de governo versus oposição, com comportamento bastante disciplinado entre os partidos da base governista e alta disciplina no campo oposicionista.

Um ano depois, saiu publicado um trabalho muito conhecido do Prof. Octavio Amorim Neto, com Gary Cox e Mathew McCubbins, que discutia o poder de agenda na Câmara dos Deputados no período de 1989 a 1998. Ali se concluiu que o Governo FHC havia sido o único que apresentava consistência entre composição partidária do gabinete, estratégia de iniciativa legislativa e forte cartel — o professor já falou isso na própria exposição dele — da agenda legislativa, e que o segundo mandato do Presidente Fernando Henrique correspondeu a um período em que se formou realmente um governo majoritário, agindo até o Presidente como um Premier, um Primeiro-ministro.

Nesse mesmo ano, o Prof. Fabiano Santos publicou um outro trabalho, numa coletânea sobre reforma política no Brasil — acho que essa coletânea foi publicada em Fortaleza pela Fundação Konrad Adenauer. Ele desenvolveu uma série de argumentos em defesa do presidencialismo de coalizão. Dizia o autor que o modelo político brasileiro, embora complexo e de difícil manejo, era altamente democrático, maximizando



## O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO BRASILEIRO: UM BALANÇO

---

simultaneamente *accountability* e representatividade.

Caminho um pouquinho no tempo, chego a 2007 e volto ao Prof. Octavio Amorim Neto, que publicou um trabalho em que ele discutiu o período do primeiro Governo Lula no que se refere aos padrões de formação e recrutamento ministerial, controle de agenda e produção legislativa, analisando a crise política de 2005 e evidenciando equívoco na formação de seu governo de coalizão: um Ministério amplo, altamente partidarizado, heterogêneo ideologicamente, sobretudo desequilibrado em termos de proporcionalidade entre o peso legislativo dos partidos e sua participação ministerial – na exposição dele, o professor acabou de caracterizar o Governo Lula como um dos momentos de crise. Houve opções de formar maioria no varejo e não no atacado, os índices de coalescência, embora não tenham sido muito diversos, encontraram dificuldades de relacionamento com o Poder Legislativo, e houve a necessidade de esforços adicionais para o cumprimento da agenda.

O mesmo autor, em 2007, publicou um trabalho em que discute a possibilidade ou a viabilidade do semipresidencialismo como um sistema político no Brasil, para aproveitar, digamos, as qualidades do presidencialismo de coalizão e sanar as suas dificuldades.

Um ano depois, Argelina Figueiredo e Fernando Limongi, discutindo a política orçamentária no presidencialismo de coalizão de 1996 a 2001, concluíram que o comportamento parlamentar não revela a primazia dos interesses individuais regionais sobre as prioridades mais gerais da política governamental, em especial a política econômica, ou sobre interesses político-partidários mais gerais. A constatação foi de que a divisão de recursos orçamentários refletia a divisão de poderes entre os partidos da coalizão governamental, garantindo o seu bom funcionamento.

Há também uma série de autores que obedecem a uma outra matriz teórica, a um outro referencial teórico e que tratam o presidencialismo de coalizão como uma questão de natureza puramente ideológica. Por exemplo, Danilo Martuscelli, orientado pelo Prof. Armando Boito Júnior, da UNICAMP, trata essa questão sob um referencial em que diz que a noção de presidencialismo de coalizão é uma ideologia e que as questões de governabilidade e de relação entre Executivo e Legislativo não explicam como o sistema político se relaciona de forma estrutural com a realidade econômica e social. Faço referência a essa matriz porque, embora não seja, digamos, a predominante, ela também está presente na discussão da ciência política brasileira.

## O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO BRASILEIRO: UM BALANÇO

---

Em 2011, o Prof. José Álvaro Moisés, que também foi aqui citado, reconhece o comportamento disciplinar do Parlamentar em acordo com as orientações e coalizões majoritárias formadas pelos Presidentes e transmitidas pelas lideranças de governo e partidárias.

Trabalhando essa questão, não se verificou paralisia decisória ou relações conflituosas entre o Executivo e o Legislativo. O sistema tem funcionado; tem garantido a aprovação dos projetos, bem como o predomínio da formação da agenda. No entanto, postula o autor que as análises não têm contemplado adequadamente a função representativa do Congresso. Isto é, ele defende a ideia de que a governabilidade não é atributo de um só Poder e de que é necessário investigar a ação efetiva do Poder Legislativo nessa relação com o Executivo, que seria uma lacuna na investigação da ação do Poder Legislativo nesse presidencialismo de coalizão.

Em 2013, uma interessante tese defendida por Andréa Marcondes de Freitas na USP, orientada pelo Fernando Limongi, discute o papel do Poder Legislativo nos Governos FHC e conclui que esse Poder e o Poder Executivo não têm agendas concorrentes. Ainda que o Legislativo altere as propostas, não há conflitos irreconciliáveis entre eles. O controle do Executivo sobre o conteúdo das leis é proporcional à dimensão majoritária ou não da coalizão governamental. Quando majoritária, ela controla o processo de alteração das políticas. A coalizão de governo governa e é responsável pela alteração ou não do status quo. Para a autora, já é ponto pacífico que o Brasil é governável.

Em 2013 — nós estamos chegando ao final do tempo e ao final da cronologia dos trabalhos —, o Prof. Fabiano Santos, discutindo o gerenciamento presidencial das políticas públicas em governos de coalizão e suas implementações concretas para a implementação do pacto, concluiu que o Presidente da República — já estamos no Governo Dilma — detém os meios de politizar, regulamentar e centralizar a burocracia, gerenciando a delegação para servidores públicos, sob a responsabilidade de Ministros de coalizão.

Isso tem a ver, portanto, com a forma como são, digamos, ocupados os cargos de primeiro e segundo escalões, como é distribuído o poder, como são alocados os Ministérios aos partidos segundo suas capacidades orçamentárias, etc. Enfim, politização e centralização são mais relevantes para conter o oportunismo ministerial — conclui o autor — e regulamentação, para controlar a autonomia dos servidores públicos.

## O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO BRASILEIRO: UM BALANÇO

---

Em artigo publicado em 2014, o Prof. Sérgio Abranches desenvolve a tese dos ciclos do presidencialismo de coalizão. Ele coloca os três ciclos: o ciclo centrípeto, o ciclo da ambivalência e o ciclo centrífugo. O ciclo centrípeto seria aquele em que a Presidência está bem estabelecida, tem popularidade, as condições econômicas são favoráveis, as relações fluem, etc. O ciclo da ambivalência é quando começam a ruir esse estado de lua de mel com a economia e o estado de lua de mel com os fatores políticos. E o ciclo centrífugo é quando a popularidade cai, estabelecem-se crises econômicas, a relação entre os dois Poderes se transforma em uma coisa muito deficiente e a liderança presidencial é contestada.

Eu acompanhei o debate que esse artigo provocou. Lembro-me muito bem das colocações, por exemplo, do Prof. Carlos Pereira com relação à gestão da coalizão, que ia ser examinada — certamente essa questão foi aprofundada. Esse foi um dos debates mais interessantes que eu pude apresentar. E a descrição parece corresponder, em boa medida, ao momento que nós estamos vivendo, a este ciclo que nós estamos vivendo.

Araújo, em 2015 — portanto, no ano passado —, apresenta dados num trabalho dele muito interessante, desenvolvido para um seminário discente da graduação da USP. Quer dizer, são também os estudantes com sua contribuição, e uma contribuição interessante. Segundo Araújo, o período da formação de gabinetes não tem comprometido a governabilidade e a implementação da maior parte da agenda ou da coalizão. A centralização da capacidade de controlar políticas eventualmente teria prejudicado a articulação entre os dois Poderes e levado ao enfraquecimento da lealdade parlamentar em relação à Presidente — estamos falando do período Dilma.

A literatura sugere, portanto, de modo geral, que, embora, no Brasil, haja dificuldades aqui e ali, o presidencialismo tem funcionado, no que se refere à agenda legislativa de Governo e a essa conformação como norma jurídica.

Os dados que nós temos a esse respeito, das emendas constitucionais encaminhadas desde o período Collor até agora, mostra que houve variações — houve variações. Alterações constitucionais são alterações de caráter mais estruturante. Embora as maiores taxas se apresentem em Lula 1 e Lula 2 e em Dilma 1, em termos de aprovação, o período em que mais se alterou o texto constitucional correspondeu ao de Fernando Henrique Cardoso. A taxa de sucesso, como seria de se esperar, declina do primeiro para o segundo mandato para os dois Presidentes que fizeram dois mandatos completos.

## O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO BRASILEIRO: UM BALANÇO

---

Com relação aos projetos de lei complementar, a taxa de sucesso é relativamente estável.

Com relação aos projetos de lei ordinária, varia entre cinquenta e sessenta e poucos por cento.

Ou seja, também é estável ao longo dos governos.

Finalmente, com relação às medidas provisórias, a taxa de sucesso legislativo, nos primeiros períodos, que começam em 2002, varia de 82% a 90% e cai um pouco durante o período Dilma.

Além do elevado índice de transformação, há uma razoável similaridade na aprovação legislativa.

Esses dados são consistentes com outros estudos que vêm sendo apresentados. Em muitos dos diplomas legais, também, a participação do Poder Legislativo tem sido relevante. Na sua tese, Andréa Freitas mostra, por exemplo, que houve uma modificação relevante nos conteúdos do Poder Legislativo.

Portanto, essa relação merece ser estudada. Essa tem sido uma das nossas preocupações aqui dentro, como mostram os estudos da Márcia Cruz e do Fábio Gomes e o meu estudo. A Márcia Cruz continua trabalhando essa questão — qual tem sido a intervenção do Legislativo nos processos.

Para concluir, então, quero dizer que existe ampla tendência em considerar que, sob o presidencialismo de coalizão do período de 1988, tem sido assegurado grau razoável e importante de governabilidade. A ampliação do número de partidos representados no Parlamento, em especial na Câmara dos Deputados, não tem constituído obstáculo à formação de coalizões, embora isso tenha contribuído, e sua heterogeneidade tenha trazido mais dificuldade.

Não se têm apresentado conflitos insanáveis entre o Executivo e Legislativo, embora esses conflitos existam. Nós estamos vivendo uma crise em que houve essa questão. Porém, tem havido cooperação entre os dois Poderes, e as crises têm sido resolvidas dentro dos limites institucionais legais.

A agenda do Governo tem sido majoritariamente convertida em diploma legal.

Ciclos de maior concentração ou dispersão entre os partidos e a Presidência da República têm ocorrido sem que as instituições deixem de operar.

O esgarçamento das coalizões tende a se manifestar, certamente, ao final da expectativa do poder do Presidente da República — o que não surpreende —, quando as motivações políticas em nível nacional entram em conflito com políticas regionais ou

## O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO BRASILEIRO: UM BALANÇO

---

locais, sobretudo para com os partidos que tenham interesses localizados ou regionais marcantes; quando a gestão da coalizão é inadequada — isso foi largamente discutido na exposição anterior; e quando o custo de participar da coalizão é maior do que o benefício.

Desproporcionalidade no compartilhamento do poder, limitação na satisfação dos interesses de conexão eleitoral, risco de desenvolvimento ou desvelamento de mecanismos extralegais de apoio político-eleitoral.

Para compreender esse quadro, o Prof. Octavio Amorim apresentou de forma bastante clara, dentro das condições suficientes, que existe um nível de articulação entre os Poderes que se pode mensurar, e nisso a Ciência Política avançou muito ao longo desses anos. Existe, contudo, outro nível, de difícil mensuração, porque não se tem informação e não se sabe exatamente como influenciam essas relações, que não são evidentes ou óbvias, e porque as operações, no momento em que nós estamos vivendo — entre elas, a Operação Lava Jato —, têm demonstrado a existência de uma teia de relações que ainda não se consegue mapear, não se consegue levantar.

O cenário brasileiro sugere, enfim, que os meios institucionais operam no sentido de assegurar o funcionamento das instituições e o reposicionamento na direção de restabelecer as condições de governabilidade.

Nós temos, como foi dito, estabilidade institucional e crises políticas, que são os grandes fatores. A questão é saber até que ponto essas crises políticas são sazonais ou se é preciso mexer no sistema para alterar ou para minimizar essas crises. De toda forma, é extremamente importante ressaltar a estabilidade institucional que temos tido ao longo desse período, apesar dessas oscilações.

Eu quero agradecer a todos a atenção. Essa é a contribuição que eu tinha a trazer. Muito obrigado.

**O SR. COORDENADOR (WLADIMIR GRAMACHO)** - Eu tenho duas provocações.

A primeira provocação, talvez natural e óbvia de quem estuda a opinião pública e o comportamento político, é um certo incômodo com uma análise talvez condescendente sobre a eficácia do nosso sistema presidencialista.

Sinto falta sempre da variável que registra os custos que o funcionamento do nosso presidencialismo de coalizão impõe para a legitimidade do sistema. Ou seja, a necessidade de negociar, pactuar, distribuir Ministérios, isso sempre feito com a cobertura da imprensa, sempre aos olhos da opinião pública, vai impondo gradativamente custo muito alto para a legitimidade do sistema. O descrédito dos

## O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO BRASILEIRO: UM BALANÇO

---

políticos é muito grande. Já vivemos ciclos maiores e menores com isso.

Lembro a CPI do Orçamento, ali no começo dos anos 90, em que boa parte das lideranças do Congresso foram ceifadas e houve grande descrédito com relação a todos os políticos que coordenavam o processo legislativo. Então, gostaria que isso fosse, de alguma forma, contemplado na análise. Em que medida o sistema funciona bem, mas vai perdendo legitimidade e apoio popular?

A segunda provocação é tentar sair um pouco dessa análise do período do sistema como um todo e tentar explicar esses dois eventos. Nós estamos num evento crítico. Estamos vivendo um processo de *impeachment*. Se é verdade que o sistema aqui e acolá funcionou bem nesses 25 anos, estamos vivendo um segundo evento muito crítico, atípico, que impõe enormes custos à imagem do Brasil no exterior, dúvidas para investidores, dúvidas sobre a longevidade do sistema para vários atores, para a opinião pública de novo, etc.

A minha dúvida é, pensando os dois momentos, Collor e Dilma, com as contribuições de todos os que falaram antes de mim, se esse é um evento que se dá pela coexistência de três variáveis essenciais.

A primeira, muito bem colocada, é que é uma crise econômica. Não tivemos *impeachment* em período de crescimento econômico. Quando tudo vai bem, não há motivo para mexer na ordem das coisas e na casa.

A segunda é que foram eventos de corrupção muito marcados e muito bem agendados. Na época do Collor, tínhamos a CPI do PC Farias, num país extremamente desigual. Se a corrupção é mal vista em qualquer parte do mundo, no nosso País, quero crer que ela cobra um preço mais alto.

Finalmente, um terceiro elemento — acho que está contemplado pelas contribuições recentes do Prof. Manuel Alcántara e, de certo modo, pela variável de gestão da coalizão do Prof. Carlos Pereira — é a qualidade do político que lidera o processo. Nos dois casos, tínhamos outsiders de certo modo. O Fernando Collor era um político que não representava um partido do centro do jogo legislativo, vindo de um Estado pequeno do Nordeste, com um discurso muito contrário à classe política. A Dilma também não representa o PT, é uma figura que se construiu à margem do processo central do Partido dos Trabalhadores e, durante o período em que esteve na Presidência da República, também viveu às turras com a classe política, seja a do PT, seja a da coalizão.

## O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO BRASILEIRO: UM BALANÇO

---

Então, eu me pergunto se a combinação desses três eventos — crise econômica, corrupção sendo investigada, etc. e um político *outsider* na Presidência da República e do sistema como um todo — é suficiente para voltarmos a viver novos episódios de *impeachment*.

Então, deixo essas duas provocações para os palestrantes, na ordem em que intervieram na primeira vez, enquanto organizo aqui as outras perguntas.

**O SR. SÉRGIO ABRANCHES** - Com relação ao primeiro ponto do Wladimir, o “toma lá, dá cá”, que citamos como um fator de deslegitimação perante a população — eu tenho pensado muito sobre isso —, acho que ele não é uma característica do presidencialismo de coalizão. Por quê? Porque a característica “coalizão”, que é o que levaria a esse... Eu tenho visto inclusive alguns jornalistas fazendo esta confusão: “Não é um presidencialismo de coalizão é um presidencialismo de “*toma dá, lá cá*”. Não, tecnicamente é um presidencialismo de coalizão; o método de formar a coalizão é que é baseado no “*toma lá, dá cá*”.

Acho que isso tem menos a ver com características do nosso modelo presidencialista e multipartidarista e mais a ver com outras questões da organização do Estado brasileiro que incentivam esse tipo de comportamento político. E um deles — na minha opinião, central — é o grau de centralização orçamentária e de poderes de decisão e implementação de políticas públicas relevantes no Governo Federal, na União.

Sempre houve no pensamento tecnocrático político brasileiro — eu acompanho isso há muito tempo; eu vim a todas as discussões, por exemplo, dos planos econômicos — a ideia: “*Prefeitos e Governadores não têm responsabilidade suficiente para tocar essas coisas. Nós temos que concentrar tudo aqui, porque eles são péssimos gestores. Eles vão dilapidar o dinheiro. Então, nós temos que amarrar e dizer como é que faz: ‘Olha, você pode gastar nisso’.*”

E esse estreitamento faz com que a representação parlamentar acabe se tornando muito uma representação de brokerage, quer dizer, de intermediação entre o interesse local e o orçamento federal. Vira um jogo em cima do orçamento federal. E acho que isso cria um incentivo grande a essa coisa.

Outra coisa que acho extraordinariamente... Nós precisamos de estudar. Eu ia fazer uma afirmação que não cabe numa discussão acadêmica. Uma coisa que precisa ser mais estudada é: quais são os incentivos que o tipo de campanha política que temos hoje oferecem à corrupção e à busca de excesso de dinheiro? O tempo de televisão gratuito, a marquetagem muito cara, isso cria uma série de incentivos que acabam levando

## O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO BRASILEIRO: UM BALANÇO

---

não só ao caixa dois mas a invenções como o caixa um declarado, porém derivado de propina. Isso não tem a ver nem com o nosso sistema eleitoral nem com o nosso sistema presidencial. Isso tem a ver com outras variáveis que precisam ser levadas em consideração.

O seu segundo ponto eu vou deixar o Octavio comentar, porque ele tem se debruçado mais sobre essa questão. Eu tenho palpites. Mas eu só queria fazer uma referência, por justiça, quanto ao modelo de ciclos econômicos, uma vez que você falou do corpo discente. Um TCC da Universidade de Pernambuco fez um teste macroeconômico dos ciclos, sob orientação do Prof. Marcus Melo, com relativo sucesso. Esse trabalho é bem interessante. Ele vai virar uma tese de mestrado agora, e eu espero que ele aprofunde nas medidas, etc., para fazer um bom teste.

A questão da legitimação do sistema — essa é a minha última observação — é uma variável muito qualitativa, mas, se olharmos as quedas abruptas de popularidade que todos os Presidentes brasileiros tiveram, foram frustrações a expectativas que eles mesmos construíram na população, na opinião pública. Por exemplo: o Collor, com a ideia da caça aos marajás; o Fernando Henrique, com a ideia da estabilidade, que fez a desvalorização atabalhoada do real no segundo mandato e perdeu a popularidade rapidamente; a Dilma, que fez uma campanha dizendo uma coisa, mas, logo depois das eleições, entrega outra.

Essa disparidade entre a expectativa criada pelas promessas eleitorais e o comportamento concreto do Governo tem um papel nada desprezível na perda de popularidade. E isso, junto com outras variáveis, leva a esse processo de fuga de apoio e deslegitimação.

**O SR. OCTAVIO AMORIM** - Com relação aos custos de coalizão, queria lembrar também de uma importante coalizão que tivemos no Brasil e que deu início a esse ciclo que estamos vivendo hoje. Refiro-me ao Governo Juscelino Kubitschek, que fez uma coalizão importante entre os maiores partidos e teve um relativo êxito no começo. Mas ele termina como? Com uma enorme crise de legitimidade, com o Governo acusado de corrupção e alta inflação.

Ele foi sucedido por quem? Por um forasteiro, sem ligação com os grandes partidos, o Jânio Quadros, que fracassa e abre caminho para a grande crise que viria a derrubar a democracia de 1946, que, na verdade, é o grande objeto de estudo do artigo seminal do Sérgio Abranches.

Então, esse ciclo aconteceu no Governo Sarney, que foi um Governo de coalizão



## O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO BRASILEIRO: UM BALANÇO

---

que terminou economicamente muito bem, com escândalos deslegitimados. Depois, elegemos o Collor, que fracassa. Aí tivemos o período Fernando Henrique e Lula, que, à luz do que estamos vendo hoje, parece uma exceção.

Muitas coisas indicam hoje que o atual momento pode nos levar a uma reiteração do que houve com Kubitschek e José Sarney, quer dizer, um Governo de coalizão que termina muito mal, com crise econômica, escândalos de corrupção, deslegitimação, terminando num cenário italiano, com a eleição de um *outsider* que não resolve nada.

Eu só queria lembrar que os problemas do presidencialismo de coalizão já vêm desde a década de 50.

Agora, com relação à sua segunda questão, devíamos trazer também à baila os trabalhos do politólogo argentino radicado nos Estados Unidos Aníbal Pérez Liñan. Acho que ele é o grande autor do momento que devemos citar. Talvez ele seja o politólogo que mais estudou as quedas presidenciais prematuras. Há também vários outros nomes, como Mariana Llianos, como aquele holandês que tem um nome impronunciável. (Risos.)

Mas o Pérez Liñan, junto com seus colegas, alinham quatro condições que levam as quedas presidenciais prematuras, que incluem as seguintes condições: escândalos de corrupção, amplas manifestações de rua, protestos de rua, e crise econômica.

Acho que a grande questão para nós aqui, no caso brasileiro, é entender a primeira condição que leva à queda prematura dos Presidentes, que é a perda de maioria parlamentar. Tudo indicava que Dilma não deveria perdê-la, e acabou perdendo. Aí eu acho que entra a qualidade do político.

Eu procurei mencionar isso também e acho que esse será um tema para os futuros estudos sobre o presidencialismo na América Latina, que é a personalidade presidencial ou a qualidade da liderança presidencial. Nós intuímos que isso é importante, mas obviamente falta sistematização. Eu tenho a impressão de que logo, logo teremos bastantes trabalhos sobre isso.

É importante lembrar o livro do Pérez-Liñán no qual ele explica perfeitamente o caso brasileiro. Eu acho que a grande dúvida particular e paroquial da crise política brasileira é como foi possível essa perda de maioria, tendo o Governo uma base enorme, 70%, e todos os instrumentos para controlar essa base, como tem sido enfatizado pela literatura, por meio de nomeações ministeriais, subministeriais e controle orçamentário, e termos chegado aonde chegamos.

É isso.

## O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO BRASILEIRO: UM BALANÇO

---

**O SR. RICARDO CHAVES DE REZENDE MARTINS** - Eu compartilho da visão de que a centralização orçamentária na realidade brasileira é um fenômeno extremamente importante. Onde existe excesso de concentração existe, portanto, a chance de desenvolvimento de mecanismos não ideais em busca de partilha de poder e de partilha de recursos.

Eu compartilho também da visão de que a qualidade de um político é um elemento extremamente importante. Não é uma questão ainda muito desenvolvida na nossa literatura, pelo menos no cenário brasileiro.

Há uma terceira questão subjacente a todas elas. É claro que as questões contextuais são relevantíssimas, a crise econômica e a corrupção. Mas de que forma isso interfere claramente nos custos de manutenção?

Eu volto a dizer que, fazendo revisão da literatura, que, modéstia à parte, eu tive a ocasião de conhecer, nós temos que reconhecer que temos uma clareza sobre os custos evidentes, mas não temos clareza sobre os custos subentendidos. E essa me parece uma variável extremamente importante — pelo menos eu tenho um feeling sobre isso, não tenho elementos empíricos. É um desafio tentar identificar as evidências dessa questão.

Os custos subentendidos têm efeitos determinantes e importantes nessas crises. Sobre isso nós sabemos ainda muito pouco.

**O SR. COORDENADOR (WLADIMIR GRAMACHO)** - Eu vou ler algumas perguntas. Umas são individuais e outras são para o conjunto dos palestrantes. A primeira é do Fábio Gomes para o Sérgio Abranches: “Considera-se possível que o presidencialismo de coalizão opere no Brasil com base em objetivos de políticas públicas minimizando demandas particularistas?”

A segunda questão é da Deborah Celentano também para o Sérgio Abranches: *“Em seu artigo recente, de 8 de março de 2015, ‘A crise política no presidencialismo que deveria ser de coalizão’, o senhor já sinaliza a tendência centrífuga da base aliada, que culminou tempos depois com o processo de impeachment da Presidente. No artigo fica claro que o centralismo da Presidente seria o desencadeador da crise. Ela compartilhou Ministérios, mas não compartilhou poder decisório. O PT continua hegemônico na coalizão. O senhor acredita que outro ator político menos centralizador e com mais capacidade articuladora sairia de forma diferente desse contexto? Se sim, podemos concluir que a crise política atual é muito mais creditada à gestão pontual de coalizões da Presidente Dilma do que a uma crise sistêmica do nosso arranjo institucional?”*

## O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO BRASILEIRO: UM BALANÇO

---

Há uma pergunta agora do Guilherme Monteiro dirigida ao Prof. Octavio Amorim: *“O senhor falou na questão da reforma política e em uma redução do ativismo do Poder Judiciário. Poderia explicar isso um pouco melhor?”*

Há ainda outra pergunta para o Octavio Amorim, agora do Raul Garcia: *“A percepção da sociedade é de que o presidencialismo de coalizão necessita de grandes e custosos acordos para garantir a sua legitimidade. Há qualidade na classe política atual para reverter essa percepção, ou é necessário buscar outra solução?”* Aí a pergunta que fica é que outra solução poderia haver.

Agora temos uma pergunta do Fernando Mousinho para o Prof. Ricardo Martins: *“São estes os elementos do presidencialismo de coalizão: mistura heterodoxa de coligações partidárias, fragilidade da democracia representativa, troca de fatias de poder entre Legislativo e Executivo, financiamento ou investimento na campanha política?”*

Há também duas questões dirigidas a todos os palestrantes. A primeira é do Paulo Asafe: *“Gostaria que os palestrantes expusessem suas opiniões sobre a influência dos sistemas partidário e eleitoral brasileiros sobre a crise atual. Alternar esses sistemas poderia ter influência positiva sobre a governabilidade no presidencialismo?”*

E, finalmente, temos a questão da Larissa. Ela não colocou o sobrenome, mas pergunta o seguinte: *“Mesmo sendo um Governo provisório, quais fatores positivos e negativos poderíamos extrair da supercoalizão do Governo Temer? Essa base extensa abre mais espaço para a corrupção, mesmo em tempos de Operação Lava-Jato? Em que medida isso dificulta a accountability societal?”*

**O SR. SÉRGIO ABRANCHES** - Quanto à questão do Fábio sobre a possibilidade de o processo do presidencialismo de coalizão se dar em torno de políticas públicas, eu diria que isso é o ideal. O que nós buscamos é exatamente a formulação de coalizões com base num programa. Acho que há possibilidade de se conseguir isso mexendo na estrutura de incentivos que temos hoje, que são incentivos que não induzem ao acordo programático.

As campanhas são muito pouco programáticas em si.

Eu me lembro, por exemplo, de duas negociações de coalizão que eu acompanhei com interesse: uma foi a da Alemanha, quando a Angela Merkel teve que fazer uma grande coalizão com a social-democracia; a outra foi a coalizão inusitada na Inglaterra, do Reino Unido. Nos dois casos, fechar a coalizão foi difícil por causa dos pontos programáticos, e não porque não se estava oferecendo gabinete, cargo ou qualquer coisa.

(...)

## O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO BRASILEIRO: UM BALANÇO

---

Exatamente. Na Espanha, a coalizão não saiu porque não houve possibilidade de entendimento programático entre o PSOE e o Podemos, entre a velha Esquerda e a nova Esquerda, e também pela impossibilidade de uma coalizão entre a velha Direita e a nova Direita, com alguma participação de outros partidos. Isso é o que nós buscamos.

Agora, nós temos mínimos incentivos para que isso aconteça no Brasil. Nós temos um Orçamento que não é obedecido e não precisa ser obedecido. Nós temos essa centralização fiscal que faz com que, na verdade, isso fique muito diluído na questão da apropriação direta dos recursos. Existe uma série de incentivos que não ajudam nesse processo. Acho que poderíamos mexer nesses incentivos. Também acho que é disso que estamos precisando na discussão da reforma política, ou seja, pensar menos.

Com isso, já pulo para a pergunta do Paulo sobre a influência do sistema partidário. Acredito que precisamos pensar menos em mudar a regra eleitoral e de formação de partidos e mais nos incentivos que levam a isso que está acontecendo. Precisamos pensar mais na reforma tributária, orçamentária e fiscal como um processo de reforma política e de reforma do pacto constitucional brasileiro, que é um pacto unitário num sistema federativo. Essa é uma incongruência que cria enormes abalos em qualquer que seja o sistema. Acredito que, se estivéssemos no parlamentarismo, isso seria até mais instável.

Com relação à pergunta da Deborah, eu concordo muito com o que o Octavio disse na apresentação dele e com o que o Ricardo voltou a enfatizar – o Carlos tem falado muito nisso também – sobre a qualidade da gestão. São formas diferentes de examinar a personalidade presidencial, e a personalidade presidencial é uma personagem importante da literatura da ciência política nos Estados Unidos, como parte desse processo. Afinal de contas, o Presidente é o CEO, quer dizer, ele é o principal executivo, ele tem que ser capaz de articular, de aglutinar, etc.

Portanto, se ele governa em coalizão, ele tem que levar a sério a coalizão. Não adianta ele imaginar que distribuiu algumas coisas e que daí para a frente ele pode desprezar a coalizão. Não, a coalizão tem outros componentes, inclusive componentes intangíveis que são importantes. Quer dizer, não receber Parlamentar é uma demonstração simbólica de desprestígio para ele diante do eleitor dele.

Lembro-me de certa vez entrevistar um Governador, que estava enfrentando uma crise muito séria de demandas fiscais por parte de Prefeitos, quando um grupo de Vereadores foi conversar com ele. E perguntei para o Governador: “*Como foi a conversa?*” Ele respondeu: “*A conversa foi difícilima, porque eu não tinha um tostão. Eles vieram pedir*

## O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO BRASILEIRO: UM BALANÇO

---

*dinheiro. Então o que eu fiz? Eu disse: Superlegítima a demanda de vocês. Agora não tenho dinheiro, mas, assim que tiver, eu os atendo. Mas vamos fazer uma foto aqui no palácio, no meu gabinete, para que vocês mostrem que existe a promessa de que, quando o Governo puder, eu a cumpro”.*

O fator simbólico da política é essencial, é essencial. E do ponto de vista simbólico, o Governo Dilma foi o mais desastrado possível. Do ponto de vista simbólico, o Governo Lula foi o mais bem-sucedido possível, tanto domesticamente quanto internacionalmente. Eu vi o Lula virando uma reunião na negociação da Convenção do Clima, em Kopenhagen, de forma extraordinária. Numa situação dessas vimos a personalidade dele.

O Lula começou a fazer... Ele foi chamado para fazer duas vezes um discurso para eliminar um problema de disparidade entre Estados Unidos e China. Ele disse: *“Pô, eu não vou falar, eu não vou falar, porque eu já falei. Isso aqui não vai dar em nada”.* Aí, quando ele estava se retirando, o Primeiro-Ministro que estava presidindo a Mesa o chamou para falar. Ele começou a tentar se lembrar do discurso que ele havia lido no dia anterior, que era muito ruim, e de repente falou: *“Porque, companheiro Ban Ki-moon, companheiro Obama, só se um anjo descer do céu é que nós vamos conseguir chegar a um consenso aqui”.* E aí ele fez um discurso muito motivador, muito importante. Foi o que permitiu que eles sentassem para negociar, de uma forma inédita, o Acordo do Clima, que todo mundo achou que foi um fracasso, mas que, na verdade, foi essencial para chegarmos ao Acordo de Paris.

Então, a personalidade é muito importante, e o lado simbólico... Quando Obama entra numa sala e diz *“vou sentar aqui ao lado do meu amigo Lula”*, para fazer uma negociação face a face com a China, ele está mostrando o poder simbólico que tem a Presidência – os dois, tanto Obama quanto Lula. Quer dizer, esta é a noção – é o que eu estou querendo dizer para vocês – da carga simbólica e da relevância política da carga simbólica do Presidente da República no processo político, tanto na negociação internacional quanto na negociação nacional.

**O SR. OCTAVIO AMORIM** - Pergunta do Guilherme Monteiro.

Eu não cheguei a falar, não tive tempo, da última linha do meu último eslaide: *“Necessidade de redução do ativismo do Poder Judiciário”.*

Há uma série de razões pelas quais a política brasileira hoje está amplamente judicializada. Isso tem a ver com a Constituição de 1988 e também com várias oportunidades dadas pela nossa classe política: os nossos problemas de corrupção.

## O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO BRASILEIRO: UM BALANÇO

---

Mas a atuação do Judiciário hoje em dia remete à questão do Poder Moderador na história política brasileira desde 1822. O Sérgio já tocou nisso, recentemente, no seu blog. Durante a Monarquia, o Poder Moderador era exercido pelo Imperador; durante a República, até 1964, foi exercido pelo Exército Brasileiro; e, agora, recentemente, essa figura volta, encarnada no Poder Judiciário. As razões para isso são compreensíveis.

Mas há problemas também em termos o Poder Judiciário como o Poder Moderador da República, porque, afinal, o Judiciário, ainda que seja um dos órgãos do Estado, ainda que esteja submetido à política, não se vê assim, não se vê como órgão político, não é eletivo, para começo de conversa. E ele tem um tempo muito específico, que é o tempo das leis, das regras, dos procedimentos. A política exige outro tempo.

Então, estamos aí diante de uma das maiores crises políticas das últimas décadas e estamos totalmente na mão de juízes e procuradores. Isso é um problema, que tem que ser reduzido, e uma reforma política poderia contribuir para isso. Em primeiro lugar, nós temos que diminuir os problemas de ação coletiva no nosso Parlamento, que levam à judicialização da política. Também há problemas no Executivo.

Como lembram os meus colegas da Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas, apesar do papel exaltado, hoje, que o Poder Judiciário tem — e legitimado pelo apoio popular —, o Judiciário também tem seus problemas institucionais. Como lembra Diego Werneck, professor de direito constitucional lá da FGV, nós temos uma ação excessivamente individualista por parte dos Ministros do Supremo. Deveria prevalecer a ação do colegiado, e não a ação individual dos Ministros. O Poder Judiciário, sobretudo o Supremo Tribunal Federal, procura pautar a agenda política nacional, mas ele não controla sua própria agenda, ele age sob demanda.

Então, é compreensível que, no momento atual e por razões constitucionais, tenhamos um Poder Judiciário hoje tão ativo e tenhamos a judicialização da política, mas a dose é excessiva. Tem que haver a moderação disso também. Uma reforma política poderia ajudar. Por exemplo, se formos a um regime semipresidencial, a moderação, a arbitragem política passaria para o Chefe de Estado, um Chefe de Estado lastreado e legitimado pelo voto popular e que agiria de acordo com considerações eminentemente políticas — é claro, sempre amparado na Constituição.

Era isso o que eu teria a dizer a respeito da redução do ativismo judicial por meio da reforma política.

O Raul Garcia pergunta sobre a qualidade da classe política. Bom, nós temos todos nos debruçado sobre isso. Há uma série de pistas, de impressões que nós temos, mas é

## O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO BRASILEIRO: UM BALANÇO

---

fundamental que a ciência política analise isso melhor, que haja medidas e avaliações mais sistemáticas sobre o que significa qualidade da classe política.

Nós temos hoje uma série de figuras que não dão uma boa imagem ao Parlamento – isso é associado à classe política em geral. O fato é que eu tenho muito mais surpresas, dúvidas e apreensões sobre a questão da qualidade da classe política. Mas acho que isso já vem de algum tempo. Ao mesmo tempo, eu não me surpreenderia se, de uma hora para a outra, no bojo desta crise, essa mesma classe política, tão desprezada, este ano e ano que vem, produzisse grandes decisões que apontassem para o encaminhamento da nossa crise política atual. De modo que não tenho nada muito substantivo e sólido a dizer sobre a qualidade da classe política. Espero que meus colegas produzam medidas e trabalhos sistemáticos que nos permitam falar sobre isso com mais confiança.

Há também as questões gerais do Paulo Asafe sobre a influência do sistema partidário, do sistema eleitoral. Como é que o nosso sistema eleitoral afeta a nossa crise política? O nosso sistema eleitoral é extremamente permissivo, e, por uma série de razões, chegamos ao sistema partidário mais fragmentado da história da democracia. Eu acho que isso tem que ser moderado. Não sou contra um sistema multipartidário, mas não sou a favor de um sistema pulverizado como o atual brasileiro. Isso tem a ver com uma série de fatores. O Sérgio Abranches já mencionou o fator fundamental, que é a heterogeneidade da nossa sociedade, que estabelece o piso mínimo de fragmentação. Nós jamais vamos conseguir, de maneira correta, democrática, constitucional, ter um sistema bipartidário como o norte-americano – não faz sentido. A questão é como nós reduzimos o teto. Aí a engenharia constitucional pode ajudar, e o Judiciário também poderia ajudar. Hoje ficou muito claro que a decisão de 2006 do Judiciário, de anular a cláusula de desempenho, foi um desastre. Nós compreendemos a intervenção do Poder Judiciário, a classe política dá margem para isso, mas o Poder Judiciário também erra, e foi um fator fundamental para chegarmos aonde chegamos.

Com relação ao impacto do atual sistema partidário sobre a crise política, eu falei bastante sobre isso. A formação e condução de governos de coalizão é muito mais difícil. A política vai muito mais para o varejo do que para o atacado, passa a ser muito mais pragmática e fisiológica do que programática. Eu acho que o Sérgio tocou muito bem nessa questão.

Por último, há a questão da Larissa, sobre o Governo Temer, a corrupção e a questão da Lava-Jato. A Lava-Jato está aí e deixou seu impacto muito claro no atual Governo ontem. Agora, o Governo Temer tem alguns atributos interessantes, tem

## O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO BRASILEIRO: UM BALANÇO

---

uma boa equipe econômica, tem bons operadores políticos no Palácio do Planalto e também tem o Presidente. Vamos falar da qualidade da liderança presidencial. É claro que há uma série de dúvidas, e a ascensão do Temer é extremamente controversa, mas ele pelo menos é um homem moderado e paciente, tem enorme respeito pela classe política, como ele faz questão de dizer o tempo inteiro. Há uma série de problemas na sua coalizão — eu não tenho tempo para entrar nesses detalhes —, mas esses elementos fundamentais estão presentes no atual Governo.

Se a Lava-Jato permitir, caso a Presidente Dilma seja definitivamente afastada, Michel Temer talvez consiga concluir o resto do mandato e ir até 2018. Não sei como, se capengando ou terminando bem, mas a questão da qualidade da liderança está colocada, e a corrupção é uma variável-chave. Ninguém em sã consciência sabe o que vai acontecer no Brasil. Quem têm essas informações não somos nós, é o Supremo, é o Janot e é o Moro, e eles não vão liberar para nós, para fazermos uma análise de regressão. Obrigado.

**O SR. RICARDO CHAVES DE REZENDE MARTINS** - Democracia representativa eu acho que é outro debate. Na verdade, se a nossa democracia representativa tem problemas, tem dilemas etc., não necessariamente isso tem a ver com o sistema político que está vigendo, parlamentarista ou presidencialista, e, dentro do presidencialismo, o presidencialismo de coalizão. Sim, é outro debate, é um debate relevante, importante e tem a ver com todas as teorias da democracia e propostas etc. para aumentar a representatividade ou a participação, a democracia participativa, deliberativa. Enfim, há um conjunto de coisas.

Com relação a grau de heterogeneidade, nós observamos de fato, que ao longo do tempo, desde 1988, mas sobretudo a partir do Governo Itamar para cá, nós temos visto gradativamente, sobretudo no período Lula e no período Dilma, o aumento da heterogeneidade na composição da coligação, o que efetivamente traz um custo maior para a sua manutenção e para a sua gestão.

Com relação à troca, não seria exatamente troca de interesse. Na verdade, a coligação se forma na expectativa da repartição de poder, da participação na capacidade de implementação de políticas públicas e na obtenção, obviamente, de benefícios de natureza política e eleitoral. Se isso está muito claro e transparente, se as partes conseguem satisfazer-se — quer dizer, a agenda consegue ser implementada com o apoio parlamentar, e o interesse dos partidos políticos que fazem parte é atendido —, perfeito. Isso aí faz parte da concepção da relação entre o Executivo e Legislativo nesse regime de



## O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO BRASILEIRO: UM BALANÇO

---

presidencialismo de coalizão. O problema é quando esses custos começam a ultrapassar os benefícios. Exatamente aí, volto a colocar, existem os custos explícitos e os custos implícitos. Sobre os explícitos nós já temos uma boa ideia, sobre os implícitos precisamos estudar muito mais.

Quando entramos na vertente da campanha política, nós já entramos naquela última questão geral — e me desculpem, mas não anotei o nome de quem colocou; acho que foi o Paulo —, sobre o sistema eleitoral e o sistema partidário. Na verdade, estamos num grau realmente grande de fragmentação partidária. No entanto, se olharmos as bancadas com maior número de participantes e fizermos a análise da viabilidade de formação de coligações majoritárias com as maiores bancadas e aqueles partidos periféricos, de pequenas bancadas, com um, dois, três ou quatro Parlamentares girando como satélites em torno desse núcleo central, não me parece que isso desestabilizaria a possibilidade de se implementarem coligações efetivas, coalizões efetivas que permitissem a governabilidade.

E isso me remete ao fato de que o sistema eleitoral, na verdade, atende a essa questão. Há questões que podem ser aperfeiçoadas. Penso que a questão mais relevante não é tanto em relação às regras eleitorais, mas, sobretudo, ao financiamento de campanha. Isso já está bastante claro e é uma questão central sobre a qual se vem debatendo.

Com relação ao Governo provisório do Presidente Temer, obviamente, não dá para fazermos um exercício de futurologia. Os fatos estão acontecendo, e a excessiva contemporaneidade dos fatos enviesa a análise.

Eu só queria chamar a atenção para o seguinte: estamos em um momento de crise econômica e de crise política; temos uma Presidente eleita afastada; um Vice-Presidente no exercício da Presidência; e, na relação entre Executivo e Legislativo, houve rapidamente a recomposição de uma maioria que temos que ver se vai permanecer.

Essa maioria assegurou, pelo menos na semana passada, algumas votações importantes. Vamos ver agora o grande teste, com a PEC que chegou ao Congresso ontem. Mas tivemos duas coisas extremamente importantes votadas pela Câmara dos Deputados, coisas que têm um grau monumental de heterogeneidade, segundo o que está sendo falado. Uma delas é a desvinculação das receitas da União, que, aliás, nem era uma emenda. Essa matéria foi encaminhada pelo próprio Governo, já estava aqui, mas foi acelerada para votação em função das questões referentes a ela. A outra proposta

## O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO BRASILEIRO: UM BALANÇO

---

votada foi o projeto que regula a indicação de cargos para as empresas estatais, que é um elemento importante nessa discussão. São duas questões importantes e relevantíssimas na relação entre o Executivo e Legislativo dentro do presidencialismo.

Eram essas considerações que eu gostaria de fazer.

Muito obrigado

**O SR. COORDENADOR (WLADIMIR GRAMACHO)** - Recebi aqui várias questões. O que vou fazer é o seguinte: vou tratar de lê-las, algumas no todo, outras em parte, porque são muito extensas. Peço aos palestrantes que selecionem algumas ou tentem dar respostas que incluam o maior número de questões possível. Algumas delas, claro, tocam em temas que já pontuamos aqui.

Esta pergunta é do Artur para todos: *“Vocês acreditam que a montagem ministerial do Governo Temer garantirá a ele condições de governabilidade e avaliam que Governos Estaduais apresentam condições de fazer coligações ou coalizões no mesmo padrão federal? O que a gente vê em nível federal se reproduz nos Estados, ou lá isso é diferente?”*

Há uma pergunta assinada por duas pessoas, Marcello Larcher e Marcos Rossi, os dois da Câmara dos Deputados, que diz o seguinte: *“Como os senhores avaliam a participação de Eduardo Cunha na crise: confirmam teorias ou as subvertem? A atuação de Eduardo Cunha deve mudar a relação Legislativo-Executivo daqui por diante?”*

Outra pergunta dirigida aos três palestrantes é do Pedro Palotti: *“O Governo da Presidente Dilma não teria sido responsável pela formulação de boa parte da crise econômica ao enfatizar um modelo de intervenção estatal acentuado? Houve rompimento do consenso FHC-Lula?”*

E aí eu não consigo entender o resto da frase, mas articula a questão da responsabilidade da Dilma sobre a crise e uma mudança no padrão a que vimos assistindo durante esses 16 anos de Governos FHC-Lula.

Pergunta do Denilson Coêlho para Sérgio Abranches: *“Quais são as similaridades entre Collor e Dilma que explicam o fim dos seus Governos, a despeito das diferenças relativas a decisões institucionais, formação de gabinetes e atuação frente a escândalos de corrupção? Qual é o grau de aprendizado do leitor sobre esses dois processos de interrupção de mandatos?”*

Uma questão do Lincoln Macário para o Octavio: *“Sou adepto da sua hipótese de que o semipresidencialismo seria uma boa, a institucionalização do presidencialismo de coalizão. Mas temo os riscos de adoção do sistema, se antes não forem feitas as mudanças necessárias no acesso ao Congresso, essencialmente nas eleições parlamentares. Não seria essa uma pré-*

## O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO BRASILEIRO: UM BALANÇO

---

*condição para a mudança, para o semipresidencialismo?”*

Finalmente, uma questão da Aline Machado para Octavio, com um tom de provocação interessante, para tentar esquentar o debate nesta manhã de inverno em Brasília.

*“Conheço seu trabalho e sei da importância que você dá à variável ‘composição partidária do gabinete’ na governabilidade. Mas, como você mesmo disse, o Governo Dilma, nesse quesito, não fugiu ao padrão geral. E aí?”*

A pergunta é mais extensa, mas a encerro aqui.

Peço aos palestrantes que falem por 3 minutos ou 4 minutos, se for possível, para conseguirmos encerrar no tempo previsto.

**O SR. SÉRGIO ABRANCHES** - Sobre o Governo Temer, acho que o Ricardo nos mostrou uma coisa importante: ele tem uma taxa de sucesso em questões fundamentais relevantes que tem que ser considerada. Isso tem a ver com a questão da crise, etc.

Agora, certamente, a principal ameaça que pesa sobre Governo Temer é a Operação Lava-Jato. Quer dizer, há muitos componentes que podem ser abruptamente retirados.

O que está acontecendo neste momento em relação a essa questão? O Octavio falava sobre o tempo do Judiciário. Existe uma disparidade de tempos aqui. Em Curitiba, o processo está andando mais rápido porque há uma Vara especializada e um juiz que se dedica exclusivamente a essa causa e está levando à punição os principais empresários. Os políticos têm foro no Supremo, que é um Tribunal abarrotado de questões, por uma série de erros que precisavam ser corrigidos. O Supremo, que precisa ser exclusivamente uma Corte Constitucional, na minha opinião, não tem a mesma capacidade de processar essa quantidade enorme de informações para julgar com a mesma rapidez os políticos. Isso tem dois efeitos: de um lado, pode pôr em risco todo o processo de combate à corrupção; de outro lado, tem um risco importante que é o de criar instabilidade e incerteza no momento em que estamos precisando de um Governo que tenha efetividade para combater os principais elementos da crise e manter certa estabilidade.

Além disso, o Governo Temer deve ser visto sob o ponto de vista de ser interino e, então, com limitações muito claras, inclusive autoimpostas pelo Presidente. E, na eventualidade do impeachment e do afastamento definitivo da Presidente Dilma, aí então seria um Governo permanente e, imagino, com outra coalizão, com outra composição política. Isso levaria a uma reforma de gabinete e a uma renegociação dos termos políticos do Governo.

## O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO BRASILEIRO: UM BALANÇO

---

Em relação à pergunta do Denilson sobre as similaridades entre o Collor e a Dilma, acho que há duas similaridades importantes. Não quero forçar a barra. Eu acho que são casos muito específicos, muito particulares, mas há duas questões relevantes, do ponto de vista objetivo. A primeira é que ambos frustraram o eleitorado, no ponto mais importante, na implementação do Governo, na condução do Governo. O Collor foi pilhado num processo de corrupção, quando se elegeu como o caçador de marajás; e a Dilma fez o tarifaço e desfez uma série de coisas que havia feito antes, o que teve impacto na frustração das expectativas da população. E a população brasileira continua sendo extraordinariamente sensível à inflação, à perda de renda real. Isso produz um efeito muito negativo.

E nós estamos na proximidade das eleições municipais. Portanto, existem algumas características também diferentes entre Collor e Dilma, mas a frustração é uma característica importante. A outra, o Ricardo a mencionou — não sei se foi o Wladimir ou o Ricardo, agora fiquei confuso. Refiro-me ao fato de todos os dois serem meio de fora. A Dilma não é exatamente do PT de raiz. Ela vem do grupo do Brizola, do PDT. Não tinha tanta liderança no partido quanto o Lula, por exemplo. E o Collor também não tinha nenhuma estrutura partidária relevante a apoiá-lo. Eu acho que essa questão do apoio do partido do Presidente é uma variável relevante, embora o Carlos hoje vá falar, por exemplo, sobre o fato de que na Terceira República a importância do partido presidencial no Congresso foi muito menor do que na Segunda República.

Faço uma última observação sobre o estatismo. Não creio que a questão tenha sido exatamente o excesso de intervenção estatal. Acho que realmente o grande problema, o erro fundamental e crucial da Presidente foi a frouxidão fiscal, a falta absoluta de responsabilidade fiscal. Isso cria um desequilíbrio, um desbalanço muito importante na condução das políticas e tem custos que vão muito além inclusive do mandato presidencial. É muito difícil depois fechar buracos determinados pela irresponsabilidade fiscal em tão alto grau.

Eu acredito que o Estado tem papéis importantes na economia. Eu não sou, definitivamente, adepto do liberalismo desarvorado. E acho que a responsabilidade fiscal pode ser uma pauta muito importante para a nova esquerda. A partir do processo de responsabilidade fiscal, com capacidade de decisão sobre o Orçamento, o que nós temos que discutir na eleição é se queremos um Governo de direita, que dê dinheiro para empresário, para o capital, e não invista nas áreas sociais, que enfraqueça a

## O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO BRASILEIRO: UM BALANÇO

---

rede de proteção social, ou um governo que invista na rede de proteção social e nos despossuídos. Mas isso não foi o que aconteceu. Na verdade, a maior parte do gasto do Governo Dilma foi para o capital. Foi um gasto, inclusive, regressivo, que piorou a distribuição de renda.

Eu acho que a questão fiscal é a questão crucial, junto com a questão democrática, para a esquerda contemporânea hoje. (...)

O **SR. OCTAVIO AMORIM** - A pergunta do Artur é sobre Ministério. Faço dois comentários. O Ministério Temer tem 11 partidos. O PMDB tem 30% dos Ministros. Isso me parece um número excessivo para o tamanho da bancada na Câmara, o que contribui com 18% da maioria do Governo, que é em torno de 74% da Câmara. Agora, olhando para o Senado, aí sim a distribuição é quase que perfeitamente proporcional ao PMDB. O PMDB tem 30% dos Ministérios e 30% da bancada do Governo na Câmara. A razão para isso é óbvia: a grande batalha do Governo Temer é no Senado e será travada em agosto.

Quanto à pergunta do Lincoln Macário sobre o semipresidencialismo, eu concordo plenamente com você. Uma proposta de regime semipresidencial não vai funcionar se não vier, concomitantemente, uma reforma do sistema partidário. O semipresidencialismo também não funcionaria, com um sistema pulverizado como é o nosso atual sistema partidário. O que eu acho interessante é que, se o Congresso optar por um sistema de Governo semipresidencial, será forçado a fazer uma mudança no sistema eleitoral — os políticos são muito inteligentes e sabem disso. De modo que eu concordo com a sua afirmação.

Por último, houve a provocação da Aline Machado quanto à composição partidária do Ministério Dilma, que sem dúvida é uma grande questão. O Governo Dilma vai ser objeto de reflexão, nos próximos 10 anos, para as academias brasileira e latino-americana debruçadas sobre os estudos acerca do presidencialismo. Não sei se você se lembra, quando Dilma foi ungida candidata presidencial pelo PT em março de 2010, ela falou que ia conduzir um Governo de coalizão, ela prometeu isso publicamente. Oficialmente, ela fez isso. Agora, a questão é a prática: o que ela dava com uma mão ela tirava com a outra.

Vou dar duas evidências disso. Uma evidência eu já dei aqui, que foi o uso excessivo de medidas provisórias, mas isso é até compreensível. Observem como era a composição do conselho político dela, em 2015: a base do Governo dela era composta por 10 partidos, e no conselho político só havia petistas, quer dizer, era oficialmente

## O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO BRASILEIRO: UM BALANÇO

---

um Governo multipartidário, mas a condução da coalizão, a condução do inner cabinet, como se diz em inglês, era monopartidária. Isto quer dizer o seguinte: o que ela deu com uma mão ela tirou com a outra.

Isso está na raiz da crise de credibilidade política profunda do Governo Dilma e, não à toa, não funcionou, deu errado, e a maioria que ela tinha se perdeu. E, como nós sabemos pelos livros e artigos do Pérez Liñan, essa é uma das principais condições que levam a uma queda presidencial.

Como nós sabemos da nossa história, todo Presidente que não logra formar maioria ou perde a maioria cai. Aí, vamos lembrar a sequência: Vargas, em 1954; Café Filho, em 1955; Jânio Quadros, em 1961; João Goulart, em 1964; Collor, em 1992; e agora a Dilma. Lula é a grande exceção: em 2005, Lula não tinha uma maioria, veio um enorme escândalo de corrupção, e ele conseguiu sobreviver. A única grande exceção na nossa história é essa.

**O SR. RICARDO CHAVES DE REZENDE MARTINS** - Eu não vou repetir o que o Prof. Sérgio e Prof. Octavio já falaram, mas vou acrescentar que nos Estados a governabilidade é diferente, porque a fragmentação que temos no Congresso Nacional não se replica nas Assembleias Legislativas. Lá existe, em geral, maior homogeneidade. Então, é mais fácil os Governadores formarem a maioria, existe maior homogeneidade nessa questão.

A relação entre o Executivo e o Legislativo obviamente tem, digamos, uma forte marca dos titulares dos respectivos Poderes. Então, nós assistimos na atual Mesa a uma tensão entre o Poder Executivo e a parte do Legislativo conformada pela Câmara dos Deputados. E uma boa parte dessas tensões tem a ver com os custos de manutenção da coalizão, volto a dizer, as manifestações explícitas e aquelas subentendidas, sobretudo, aquelas subentendidas sobre as quais nós ainda não temos muita informação.

Em relação à questão sobre o Governo Dilma, independentemente de fazer uma avaliação da qualidade da política econômica, não tem nada a ver com a participação do Estado na política, mas talvez com a forma como ela foi desenvolvida. No entanto, não é só isso. Primeiro, a questão da política econômica é crucial na relação entre os dois Poderes, o Poder Executivo e o Poder Legislativo. A participação na definição da política econômica e a concordância é algo absolutamente fundamental.

(...)

## O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO BRASILEIRO: UM BALANÇO

---

Mas, enfim, isso que nós estamos vivendo não é o que foi implementado em 2015, e sim o que vem de muitos anos. Isso tem mais a ver de fato com a questão voltada ao domínio fiscal, a questão da responsabilidade fiscal, e às consequências que isso teve no funcionamento de uma economia de mercado como a nossa.

Eram essas observações que eu gostaria de fazer.

Muito obrigado.

Diagramação/captação e edição do vídeo que deu origem ao texto: COEAD/CEFOR  
Transcrição e edição: Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação.