



# Todas as coalizões do presidente

André Marengo\*

Entre 1985 e 2016, o Brasil experimentou o seu mais longo período sob instituições democráticas estáveis. Nesse intervalo de 31 anos, promulgou sua Constituição mais democrática e socialmente progressista, garantiu a observância das Forças Armadas a funções constitucionais, realizou sete eleições presidenciais altamente competitivas e que promoveram efetiva alternância governamental, e implementou legislação e políticas públicas que fomentaram estabilidade monetária, regras para responsabilidade fiscal, combate à corrupção, universalização do Sistema Único de Saúde, políticas de ação afirmativa, ampliação do acesso ao ensino superior e redução da pobreza.

Em 2016, a ruptura. Constituições presidencialistas, como a brasileira, estabelecem que a substituição do chefe de governo ocorra por meio de votos populares, em eleições regulares para mandatos por período fixo de governo. Somente fatos de enorme gravidade que caracterizem inequívoco “crime de responsabilidade” podem justificar reversão do resultado eleitoral e remoção de presidente eleito. Em 230 anos de Constituição norte-americana, apenas dois presidentes (Johnson e Clinton) sofreram processo de impeachment – em ambos faltaram os votos para o impedimento – e um terceiro (Nixon) renunciou antes de sua instalação. Em contraste, argumentos acerca da natureza “política” do julgamento congressional sobre a presidência ou a consideração do “conjunto da obra”, como utilizados no debate brasileiro, revelam a contaminação de nossa Constituição presidencialista pelo mecanismo do “voto de desconfiança”, característico de governos parlamentaristas.

A crise política e institucional abriu espaço para o argumento de que sua raiz estaria no “presidencialismo de coalizão”, configuração institucional característica dos dois períodos poliárquicos brasileiros (1946/64

e pós-1985). Entre todos os presidentes brasileiros nesses dois períodos, apenas um (Eurico Dutra, 1945/50) contou com maioria legislativa unipartidária, ou seja, seu partido (PSD) possuía mais de 50% das cadeiras na Câmara dos Deputados. Desde 1998, nenhum partido consegue obter mais do que 20% das cadeiras na Câmara dos Deputados. Dessa forma, presidentes eleitos são obrigados a promover amplas coalizões partidárias para alcançar a maioria necessária para a aprovação de seus projetos de governo no Congresso.

Enquanto as eleições presidenciais se estabilizaram entre 1994 e 2014, com dois partidos (PT e PSDB) recebendo entre 70% e 90% dos votos, a disputa por cadeiras no legislativo promoveu um multipartidarismo altamente fragmentado, com o Brasil situando-se entre as democracias com o mais elevado número efetivo de partidos no mundo. Causas estruturais, como representação proporcional e federalismo, mas principalmente incentivos decorrentes da legislação eleitoral, como reduzidas exigências para acesso ao fundo partidário e ao horário eleitoral gratuito (e seu uso como moeda de negociação), ausência de cláusula de barreira eleitoral, permissão de coligações eleitorais em eleições proporcionais, contribuíram para uma multiplicação “artificial” de legendas.

Presidentes eleitos sob a Constituição de 1946 tiveram grande dificuldade para governar, e a evidência disso pode ser registrada no fato de que conseguiram aprovar apenas 1/3 dos projetos que enviaram ao Congresso. O Presidente João Goulart aprovou somente 19% de sua agenda legislativa. Em contraste, presidentes governando sob a Constituição de 1988 lograram êxito em aprovar mais de 70% dos projetos que remeteram para a votação congressional. Dispositivos constitucionais e infraconstitucionais pós-1988 conferiram poderes adicionais aos chefes do Executivo,

assegurando-lhes áreas de iniciativa exclusiva em matérias fiscais, administrativas e orçamentária ou o poder de editar medidas provisórias.

A fragmentação partidária não reduziu a capacidade de presidentes de aprovar projetos no Congresso, pelo contrário. Nos meses que antecederam seu impeachment, a Presidente Dilma aprovou cerca de 70% das proposições enviadas ao legislativo. A fragmentação, contudo, aumenta os custos de transação para a formação ou a continuidade da base de governo e reduz a “clareza de responsabilidade” de 2/3 do legislativo em relação às políticas governamentais. Se a economia vai mal, os eleitores facilmente identificam e punem o partido do presidente, como foi o caso do PSDB em 2002, do PT – com a queda da avaliação positiva da presidente Dilma – em 2015/16, ou mesmo do PMDB no atual momento. A mesma visibilidade não alcança a miríade de pequenos partidos que compõe a base governamental.

Sob essas coordenadas, três fatores podem assegurar compromisso partidário com governos “alheios”: afinidades programáticas, recursos orçamentários ou financiamento eleitoral ilegal. Durante o segundo mandato da presidente Dilma, os partidos de esquerda – naturalmente mais próximos de uma agenda desenvolvimentista e redistributiva – representaram apenas 30% da base do governo no Congresso. Os demais 70% vieram de partidos situados do centro para a direita no espectro partidário, previsivelmente menos comprometidos com essas políticas ou cujo apoio, se espera, custe mais caro.

Paralelamente, enquanto o PT correspondia a 21% da base congressional do governo e controlava ministérios responsáveis por 68% do orçamento, o PMDB, com 20% do apoio congressional ao governo, encabeçava ministérios que representavam apenas 3% do orçamento federal. É espe-

rar muito espírito de desprendimento do peemedebismo. Quando nem programas, nem orçamento garantem o apoio... resta o caixa 2.

Existem alternativas? Neste momento, não haverá quem deixe de falar em “parlamentarismo”, esquecendo-se que gabinetes em democracias parlamentares baseados em coalizões multipartidárias duram, em média, dois anos. Também não faltarão vozes falando em substituir o “presidencialismo de coalizão”. Por qual alternativa? Governos presidenciais de minoria, como João Goulart no Brasil ou Salvador Allende no Chile? Impor um sistema bipartidário, como fizeram os governos autoritários pós-64?

Nosso destino – democrático – parece vinculado ao “presidencialismo de coalizão”, e, assim, trata-se de encontrar mecanismos que mitiguem os efeitos da fragmentação partidária e reforcem a vinculação e a responsabilidade de partidos e governos: uma alteração no calendário eleitoral, com a separação de eleições federais (Presidência da República, Senado, Câmara) e regionais (governadores, deputados estaduais, prefeitos, vereadores), a proibição de coligações proporcionais e a cláusula de barreira, a eleição proporcional em dois turnos, como proposto pela OAB e por outras entidades.

O vazio legado pela erosão na representatividade do Executivo e Legislativo vem sendo vorazmente ocupado pelo ativismo do Poder Judiciário às expensas da separação de poderes constitucionais. O risco de defrontar-nos, nos próximos anos, com uma “ditadura das togas”, com juízes de primeira instância proferindo sentenças sobre todas as jurisdições da vida pública, torna-se uma ameaça real à nossa democracia.

\*Professor Titular do Departamento de Ciência Política e do Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas da UFRGS

FLÁVIO DUTRA/JU/ARQUIVO 24/01/2013



Guarda Presidencial recepciona a então presidente Dilma Rousseff no palácio do Planalto