

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
Faculdade de Direito
Programa de Pós-Graduação
Departamento de Filosofia do Direito
DFD5930 – Sociologia da Constituição

Sociologia dos Sistemas de Governo

Sérgio Abranches, **Presidencialismo de Coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro, 2018.**

Luís Gustavo F. Guimarães

Sobre o autor



SÉRGIO ABRANCHES

Nasceu em Curvelo (MG), em 1949.

É sociólogo, cientista político e escritor.

Publicou, entre outros, *O pelo negro do medo* (Record, 2012), *Que mistério tem Clarice?* (Biblioteca Azul, 2015), *A era do imprevisto: A grande transição do século XXI* (Companhia das Letras, 2017), vencedor do prêmio literário nacional PEN Clube do Brasil, e *Presidencialismo de coalizão: Raízes e evolução do modelo político brasileiro* (Companhia das Letras, 2018), finalista do prêmio Jabuti na categoria ensaio/humanidades.

Origem do termo “presidencialismo de coalizão”

Sérgio Abranches é considerado o criador do termo “presidencialismo de coalizão”, tendo sido utilizado pela primeira vez em um artigo escrito em 1987, “Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro”, na Revista de Ciências Sociais (v. 31, n. 1, Rio de Janeiro).

Naquele artigo, o autor defende a tese de que a histórica instabilidade institucional no Brasil era decorrente do permanente conflito na relação entre os Poderes Executivo e Legislativo.

2 fatores preponderantes: *Fragmentação partidária no Legislativo + Hipertrofia do Executivo*

5 elementos institucionais: *Presidencialismo, Federalismo, Bicameralismo, Multipartidarismo e Sistema proporcional*

Presidencialismo de Coalizão descreve o sistema de governo brasileiro, no qual torna-se imperativa a necessidade de formação de coalizões multipartidárias e majoritárias para sustentação política do governo dentro do Parlamento.

A obra: “Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro”

Em 2018, Sérgio Abranches lança a obra “Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro”, com um balanço sobre o desempenho do sistema de governo brasileiro nos 30 anos desde a promulgação da Constituição de 1988 e a redemocratização.

A obra é dividida em 3 partes:

Parte 1 – Análise e descrição histórica do presidencialismo brasileiro na 1ª República (1889 a 1930) e na 2ª República (1946-1964);

Parte 2 – Análise e descrição histórica do presidencialismo brasileiro na 3ª República (1988-2018);

Parte 3 - Breve balanço sobre o presidencialismo de coalizão brasileiro;

A obra: “Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro”

Análise da Parte 3 - Breve balanço sobre o presidencialismo de coalizão brasileiro;

- Dilemas do presidencialismo de coalizão;
- A hiperfragmentação partidária
- O impeachment;
- A judicialização da política;
- Futuro do modelo político brasileiro;

Dilemas do Presidencialismo de Coalizão

Hipertrofia do Poder Executivo (excessiva concentração de poderes – legislativos e fiscais – no Presidente da República) e a centralização política e financeira da União

+

Alta fragmentação partidária, interesses políticos locais dos parlamentares e a dependência dos Estados e Municípios em relação aos recursos da União

=

Tornaram-se estímulos aos o clientelismo e à patronagem (toma-lá-dá-cá).

- Na prática, tais elementos transformaram o Executivo em poder cedente e o Legislativo em poder pedinte, no qual ambos barganham as suas prerrogativas.
- Ou seja, o Poder Executivo oferece cargos na administração e recursos orçamentários, em troca do apoio parlamentar, tanto para aprovação de sua agenda congressual, quanto para barrar os instrumentos de fiscalização e controle à disposição dos parlamentares.
- A Dependência do Presidente da República para com uma grande coalizão parlamentar gera déficits institucionais (permanentes conflitos entre os Poderes); compromete a qualidade e continuidade das políticas públicas; e corrói a representatividade do sistema partidário e a qualidade da democracia.

A Hiperfragmentação partidária

Quadro 11 – Evolução da composição das bancadas na Câmara dos Deputados⁴²⁶.

Legislatura	Número de partidos	Bancada dos três maiores partidos	Bancada dos três maiores partidos, em %
48ª (1987-1991)	12	PMDB (260), PFI (118) e PDS (44)	88,4%
49ª (1991-1995)	19	PMDB (108), PFL (63) e PCT (45)	47,1%
50ª (1995-1999)	18	PMDB (107), PFL (89) e PSDB (63)	50,5%
51ª (1999-2003)	17	PFI (108), PSDB (99) e PMDB (83)	56,5%
52ª (2003-2007)	16	PT (90), PFL (75) e PMDB (69)	45,6%
53ª (2007-2011)	20	PMDB (90), PT (60) e PSDB (64)	46,1%
54ª (2011-2015)	22	PT (87), PMDB (78) e PSDB (63)	47,4%
55ª (2015-2019)	28	PT (69), PMDB (65) e PSDB (54)	36,6%
56ª (2019-2022)	30	PT (55), PSL (52) e PP (37)	20,2%

Quadro 12 – Evolução da composição das bancadas no Senado Federal⁴²⁷:

Legislatura	Número de partidos	Bancada dos três maiores partidos	Bancada dos três maiores partidos, em %
50ª (1995-1999)	11	PMDB (21), PFL (21) e PSDB (14)	59,1%
51ª (1999-2003)	09	PMDB (25), PFL (17) e PSDB (14)	59,1%
52ª (2003-2007)	00	PMDB (24), PFL (15) e PT (14)	65,4%
53ª (2007-2011)	12	PMDB (20), PSDB (14) e PFL (12)	56,7%
54ª (2011-2015)	14	PMDB (18), PT (14) e PSDB (11)	53%
55ª (2015-2019)	15	PMDB (17), PT (13) e PSDB (13)	53%
56ª (2019-2022)	21	MDB (12), PSDB (9) e PSD (7)	34,5%

A Hiperfragmentação partidária

- A governabilidade depende de coalizões majoritárias no Parlamento.
- Na medida em que a Constituição é muito detalhada, cada governo que se sucede encontra a necessidade de promover reformas por meio de alterações no texto constitucional. Nesse sentido, uma coalizão que obtenha maioria simples de votos no Parlamento é insuficiente. Torna-se necessário formar amplas coalizões, para obtenção de 3/5 dos votos nas duas Casas Legislativas.
- Quanto maior a coalizão governista, maior a heterogeneidade de sua composição e menor é a compatibilidade político-ideológica dos partidos que a integram.
- Na medida em que aumenta a fragmentação partidária, aumenta a heterogeneidade das coalizões.
- Coalizões excessivamente heterogêneas são mais voláteis, mais instáveis, com altos custos políticos e fiscais e abrem caminho para a corrupção e a cooptação.

O Impeachment

- No presidencialismo, a interrupção do mandato presidencial deveria ser excepcional, em condições extremas, mediante processo específico. Nesse sentido, o crime de responsabilidade não pode se confundir com o voto de desconfiança ou a perda da maioria parlamentar do parlamentarismo.
- Pós-1988, verifica-se a adoção recorrente do instituto do impeachment como uma das disfuncionalidades do presidencialismo de coalizão.
- Impeachment pós-1988: relação entre popularidade presidencial, o desempenho macroeconômico do governo e a coesão da coalizão governamental.
- 3 elementos em comum nos Impeachment de 1992 e 2016: alta impopularidade dos presidentes; perda de apoio parlamentar; e expectativa de compartilhamento de poder no novo esquema de governo.

A judicialização da política

- A Constituição de 1988 deu ao Poder Judiciário o papel de moderação política por meio do controle constitucional dos atos dos Poderes Executivo e Legislativo (revisão judicial).
- Diante dos impasses entre os múltiplos atores no Parlamento (pulverizados pela hiperfragmentação partidária), há cada vez mais conflitos e dificuldade de se construir consensos, tornando necessário formular leis mais abertas e genéricas, o que, por sua vez, abre espaço para a judicialização.
- Além disso, a fragmentação partidária e a instabilidade das coalizões aumentam os conflitos entre Executivo e Legislativo, e tornam-se propulsores de impasses, crises políticas e paralisia decisória.
- O Judiciário torna-se árbitro final de todos conflitos institucionais, políticos e sociais (entre Executivo e Legislativo, entre governo e oposição, entre União e entes federados, etc.).
- Isso porque os atores políticos não conseguem resolver seus próprios conflitos por meio da negociação política tradicional.

A judicialização da política

Argumentação favorável:

- Atuação do Judiciário aumenta a credibilidade do aparato constitucional do Estado Democrático de Direito;
- O Judiciário, em certa medida, substituiu as Forças Armadas no papel de poder moderador dos conflitos políticos.

Argumentação contrária:

- Atuação do Judiciário tem legitimidade restrita;
- Alto potencial para controvérsias;
- Atuação no limite da democracia;
- Colocaria em xeque a imparcialidade da justiça e geraria o risco de politização do Judiciário.

Futuro do modelo político brasileiro

- Sérgio Abranches é bastante crítico quanto ao balanço político-institucional da 3ª República.
- Mudanças nas regras eleitorais ou no sistema de governo não seriam suficientes para resolver os problemas estruturais do Estado brasileiro.
- É preciso compreender que o clientelismo e a patronagem são causa e efeito das coalizões fisiológicas e são predominantes, historicamente, na política e na sociedade brasileiras.
- Sob o domínio oligárquico (empresarial e partidário), uma série de vícios do sistema político-econômico retroalimentam o presidencialismo de coalizão para manutenção de privilégios.
- Macrossistema político está contaminado por incentivos e distorções que impedem a superação de velhos problemas estruturais de ordem econômica, social e política no Brasil. Não há visão programática e de longo prazo no Brasil.
- Defesa de uma Assembleia Reconstituente, para revisão da Constituição de 1988, exclusiva, separada do Congresso ordinário e com prazo fixo.

“Precisamos buscar soluções mais ousadas, mais inovadoras, mais disruptivas para os nossos impasses e dilemas, porque temos que começar a desenhar nosso futuro, em lugar de ficar dando voltas entre nosso passado e nosso presente.”

Sérgio Abranches, “Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro”, p. 374.