

PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO: O DILEMA INSTITUCIONAL BRASILEIRO*

Sérgio Henrique Hudson de Abranches

HETEROGENEIDADE E PLURALIDADE DE INTERESSES

O estilo de crescimento das últimas décadas aprofundou, de forma notável, a heterogeneidade estrutural da sociedade brasileira — uma característica marcante de nosso processo histórico de desenvolvimento. Esta se expressa, hoje, na imagem contraditória de uma ordem social no limiar da maturidade industrial porém marcada por profundos desequilíbrios e descompassos em suas estruturas social, política e econômica. No plano macro-sociológico, observa-se o fracionamento da estrutura de classes, que determina a multiplicação de demandas setoriais competitivas e a exacerbação de conflitos, em múltiplas configurações, cortando, horizontal e verticalmente, as fronteiras da estratificação social, ela mesma marcada por

significativas mudanças, com acentuada alteração nas hierarquias sócio-econômicas e a emergência de novos segmentos sociais, através do avanço do processo de assalariamento no campo e na cidade e do declínio das profissões liberais de elite.

No plano macroeconômico, esta heterogeneidade revela graves conflitos distributivos, disparidades técnicas e desníveis de renda, entre pessoas, empresas, setores e regiões. O espaço sócio-econômico dos setores mais avançados da sociedade estrutura-se com base em padrões de produção, renda e consumo próximos daqueles vigentes nos países capitalistas industrializados. Ao mesmo tempo, parcela considerável da população ainda persiste em condições sócio-econômicas típicas das regiões em desenvolvimento, caracterizadas por altas taxas de instabilidade econômica e

* Este artigo foi produzido com o apoio da Financiadora de Estudos e Projetos — Finep.

mobilidade social. Finalmente, parte não menos significativa da população vive em condições de destituição similares àquelas que prevalecem nos países mais pobres.

No plano macropolítico, verificam-se disparidades de comportamento, desde as formas mais atrasadas de clientelismo até os padrões de comportamento ideologicamente estruturados. Há um claro "pluralismo de valores", através do qual diferentes grupos associam expectativas e avaliações diversas às instituições, produzindo avaliações acentuadamente distintas acerca da eficácia e da legitimidade dos instrumentos de representação e participação típicos das democracias liberais. Não se obtém, portanto, a adesão generalizada a um determinado perfil institucional, a um modo de organização, funcionamento e legitimação da ordem política. Esta mesma "pluralidade" existe no que diz respeito aos objetivos, papel e atribuições do Estado, suscitando, de novo, matrizes extremamente diferenciadas de demandas e expectativas em relação às ações do setor público, que se traduzem na acumulação de privilégios, no desequilíbrio permanente entre as fontes de receita e as pautas de gasto, bem como no intenso conflito sobre as prioridades e as orientações do gasto público. Simultaneamente, e por causa deste mesmo perfil múltiplo e fracionado das demandas, acumulam-se insatisfações e frustrações de todos os setores, mesmo daqueles

que visivelmente têm se beneficiado da ação estatal.

A multiplicação de demandas exacerba a tendência histórica de intervenção ampliada do Estado. Este desdobra-se em inúmeras agências, que desenvolvem diversos programas, beneficiando diferentes clientelas. Proliferam os incentivos e subsídios, expande-se a rede de proteção e regulações estatais. Esse movimento tem o resultado, aparentemente contraditório, de limitar progressivamente a capacidade de ação governamental. O governo enfrenta uma enorme inércia burocrático-orçamentária, que torna extremamente difícil a eliminação de qualquer programa, a redução ou extinção de incentivos e subsídios, o reordenamento e a racionalização do gasto público. Como cada item já incluído na pauta estatal torna-se cativo desta inércia, sustentada tanto pelo conluio entre segmentos da burocracia e os beneficiários privados, quanto pelo desinteresse das forças políticas que controlam o Executivo e o Legislativo em assumir os custos associados a mudanças nas pautas de alocação e regulação estatais, restringe-se o raio de ação do governo e reduzem-se as possibilidades de redirecionar a intervenção do Estado. Verifica-se, portanto, o enfraquecimento da capacidade de governo, seja para enfrentar crises de forma mais eficaz e permanente, seja para resolver os problemas mais agudos que emergem de nosso próprio padrão de desenvolvimento.¹

¹ Esta contradição aparente entre o crescimento e diversificação das formas de intervenção do Estado e o enfraquecimento simultâneo da capacidade de controle do governo sobre as políticas públicas não é uma peculiaridade brasileira. Porém, ela se agrava, neste caso, tanto em função das características de nosso padrão de desenvolvimento, quanto pelos efeitos do autoritarismo sobre as pautas de relacionamento entre sociedade e Estado, quanto, ainda, pela dinâmica da transição do autoritarismo para a nova ordem institucional, em formação. Ver, a respeito da relação entre intervenção do Estado e controle das políticas públicas, F. Lehner e K. Schubert, "Party Government and the Control of Public Policy", *European Journal of Political Research*, n.12, 1984, pp. 131-46.

Essa coincidência de situações tão contrastantes define uma formação social com características distintas quer das nações industrializadas, que apresentam maior homogeneidade social, quer das chamadas "nações plurais", divididas por clivagens regionais e culturais muito poderosas, mas cujos diferentes "blocos culturais" apresentam relativa homogeneidade interna, como nos casos da Holanda, Bélgica ou Áustria. Trata-se de um caso de heterogeneidade econômica, social, política e cultural bastante mais elevado, seja na base técnica e nos níveis de produtividade na economia, seja no perfil de distribuição de renda, seja nos graus de integração e organização das classes, frações de classe e grupos ocupacionais, apenas para mencionar algumas dimensões mais salientes do problema. Responde, porém, a uma mesma lógica histórica e estrutural de expansão, tornando suas diferentes partes contemporâneas do mesmo movimento geral, ainda que não coetâneas nas suas dinâmicas internas.

O avanço do capitalismo industrial, no Brasil, é, assim, caracterizado por forte "assincronia", associada a seu caráter retardatário em relação à ordem capitalista mundial e à heterogeneidade histórica de suas estruturas internas. As forças do progresso atingem desigualmente esta malha díspar, determinando ritmos diversos e conjunturas estruturalmente diferenciadas. As decisões de investimento e as opções distributivas sancionam ou exacerbam este movimento. O desenho e o funcionamento das instituições o convalidam ou, mais grave ainda, procuram simplificá-lo artificialmente, determinando transbordamentos incontroláveis de insatisfações e frustrações, que reduzem drasticamente os limites de sua legitimidade. Os constrangimentos externos e os impulsos internos

compõem-se na reprodução das desigualdades. Elevam-se, portanto, as taxas potencial e real de conflito. Este permaneceu reprimido de várias maneiras, da repressão aberta à sutil imposição de barreiras elitistas, políticas, econômicas, sociais e culturais à sua plena manifestação. Embora alguns destes elementos de contenção forçada do conflito tenham desaparecido com a desarticulação do regime autoritário, muitos deles permanecem em operação. Convivem, assim, focos largos e irresolutos de conflito e barreiras à sua livre manifestação. Mais ainda, o quadro institucional não desenvolveu mecanismos novos que permitam processar esses conflitos de forma legítima, democrática e institucionalizada.

Em síntese, a estrutura econômica alcançou substancial diversidade e grande complexidade; a estrutura social tornou-se mais diferenciada, adquiriu maior densidade organizacional, persistindo, porém, grandes discontinuidades, marcada heterogeneidade e profundas desigualdades. Daí resultaram maiores amplitude e pluralidade de interesses, acentuando a competitividade e o antagonismo e alargando o escopo do conflito, em todas as suas dimensões. Ao mesmo tempo, o Estado cresceu e burocratizou-se e a organização política seguiu estreita e incapaz de processar institucionalmente toda essa diversidade, de agregar e expressar com eficácia e regularidade a pluralidade de interesses e valores.

O dilema institucional brasileiro define-se pela necessidade de se encontrar um ordenamento institucional suficientemente eficiente para agregar e processar as pressões derivadas desse quadro heterogêneo, adquirindo, assim, bases mais sólidas para sua legitimidade, que o capacite a intervir de forma mais

eficaz na redução das disparidades e na integração da ordem social.

O objetivo deste artigo é analisar alguns componentes desse dilema, especificamente no que diz respeito ao arranjo constitucional que regula o exercício da autoridade política e define as regras para resolução de conflitos oriundos da diversidade das bases sociais de sustentação política do governo e dos diferentes processos de representação. O conflito entre o Executivo e o Legislativo tem sido elemento historicamente crítico para a estabilidade democrática no Brasil, em grande medida por causa dos efeitos da fragmentação na composição das forças políticas representadas no Congresso e da agenda inflacionada de problemas e demandas imposta ao Executivo. Este é um dos nexos fundamentais do regime político e um dos eixos essenciais da estabilidade institucional, tema das seções seguintes.²

A CRISE INSTITUCIONAL

A transição, inaugurada com a instalação da Nova República, correspondeu ao esgotamento do modelo político anterior e à falência do conjunto das instituições específicas do regime autoritário. Vivemos, em função do quadro econômico-social e da derrocada da velha ordem, uma situação de alta propensão à instabilidade.

Todo processo de mudança de regime implica, em maior ou menor grau, descontinuidades e desajustes entre a composição de forças que promove o trânsito imediato entre a velha e a nova ordem e o conjunto de forças políticas que efetivamente conduzirá a (re)construção institucional. Além disso, a própria mudança excita as expectativas de todos que se sentiam lesados no período anterior, suscita a esperança de mudanças, sem a consciência clara de que a comunhão de princípios políticos não assegura, nem contém necessariamente, elementos de consenso sobre as políticas concretas e as soluções a serem implementadas pelo novo governo, tampouco quanto à direção que se dará ao processo de mudança.

Adicionalmente, há uma contradição inexorável entre a necessidade prática de administrar o cotidiano, com instrumentos ainda do passado, e a imposição política e moral da reforma político-institucional, que requer, forçosamente, planejamento e complexas negociações.

As pressões da conjuntura, associadas à persistência da crise econômico-social, exigem pronta ação governamental. Mas a solução — se obtida — dos problemas do dia é garantia insuficiente de estabilidade e paz social mais permanentes. A instauração de uma nova ordem libera demandas antes reprimidas, que se somam àquelas já inscritas na pauta decisória, mas inatendidas, produ-

zindo sobrecarga na agenda prática do Estado.

Contudo, as próprias dificuldades políticas, a serem contornadas com tempo e habilidade, reduzem a capacidade de formulação de programa positivo e seletivo que condicione politicamente a administração dos negócios públicos às novas prioridades. Até porque, a desarticulação progressiva da institucionalidade autoritária incorpora novas forças ao processo decisório, sem que já estejam em pleno funcionamento os novos mecanismos de processamento e seleção institucionalizada de interesses, ajustados às novas diretivas políticas e aos princípios democráticos de decisão e relacionamento social. Prevalece uma certa informalidade pré-institucional nas transações políticas, superposta à continuidade da gestão através de um aparelho estatal marcado ainda pelas distorções produzidas pelas regras burocrático-autoritárias de direção política.

No plano político, é como se o governo precedesse o regime. A desgastada e ilegítima emenda constitucional, que regulou o antigo regime, tem seu espaço de vigência definido pela conveniência política e administrativa. Deixa, portanto, um amplo vazio constitucional no que se refere à regulação do campo jurídico-político. Mais ainda: é ineficaz na definição do escopo de autonomia e interdependência dos poderes. A instalação da Assembléia Nacional Constituinte exacerba os problemas oriundos dessa fluidez institucional, reavivando os conflitos entre Legislativo e Executivo, os quais se processam sem limites definidos e amplamente compartilhados e na ausência de mecanismos institucio-

nalizados e legítimos de mediação e arbitragem. Os riscos de crises institucionais cíclicas permanecem altos e praticamente inevitáveis. Este é um problema sério, que tem raízes históricas, e que requer soluções de curto prazo — para o período de trabalho constituinte — e de longo prazo, através de inovações constitucionais, de responsabilidade da Assembléia Nacional Constituinte.³

A probabilidade de acumulação de conflitos em múltiplas dimensões, precariamente contidos pelo pacto mais genérico de transição democrática — que foi brevemente revigorado durante o período de sucesso do Plano Cruzado —, bem como de sucessão de ciclos de instabilidade, aumenta na proporção em que as energias da nova direção política (no Legislativo e no Executivo) são consumidas na administração de crises. Além disso, a contenção dos múltiplos focos setoriais de antagonismo, que emergirão, muito provavelmente, de forma quase endêmica, no governo e fora dele, entre os parceiros da Aliança Democrática e no interior dos próprios partidos, pode desgastar rapidamente a liderança da coalizão. Vem daí a necessidade de rápida institucionalização de procedimentos de negociação e resolução de conflitos que evitem que todas as crises desemboquem nas lideranças e, sobretudo, na Presidência.

Não são apenas o arcabouço constitucional, o sistema político e a estrutura estatal que se encontram em transição, na qual convivem elementos não-residuais do antigo regime e novos princípios, que amadurecerão no território da república democratizada. Também a estrutura geral de organização e repre-

² Para uma análise mais detalhada das características sócio-econômicas do processo de desenvolvimento brasileiro e suas implicações institucionais, ver Sérgio H.H. Abranches, "A Recuperação Democrática: Dilemas Políticos e Institucionais", *Estudos Econômicos*, vol. 15, n.3, 1985, pp. 443-63, trabalho que o presente atualiza e aprofunda no que diz respeito ao argumento político-institucional. A presente análise não pretende ajudar a elucidar todo o dilema institucional brasileiro, mas apenas seu componente político e, especificamente, aquele associado ao regime constitucional de governo. Há, evidentemente, outros elementos políticos importantes na sua determinação, sobretudo aqueles que se referem ao corporativismo não-consociacional e ao controle democrático das políticas públicas. Como há, também, os componentes sociais e econômicos deste dilema institucional, que merecem tratamento em separado.

³ Para uma análise mais detalhada desse processo de "desinstitucionalização", que institui um governo sem regime, e seus efeitos políticos, ver meu artigo "A Busca de Nova Institucionalidade Democrática(?)", *Cadernos de Conjuntura*, n.3, IUPERJ, Rio de Janeiro, dezembro de 1985.

sentação de interesses sociais encontra-se em fluxo, requerendo um ancoradouro institucional mais legítimo, mais moderno e mais aberto.

Soluções estáveis para a crise econômico-social não dependem apenas de medidas macroeconômicas consistentes. Requerem, concomitantemente, uma reforma organizacional do Estado que estabeleça nexos mais sólidos com a sociedade; a criação de espaços para formulação de ações concertadas; a recuperação da estrutura e da capacidade de planejamento. Estas mudanças no quadro administrativo e organizacional do Estado, associadas a novas regras institucionalizadas de convivência entre os agentes econômicos e o governo, são factíveis antes mesmo da definição, pela Constituinte, do novo regime.

Existem, entretanto, elementos de nosso dilema institucional que só poderão ser equacionados pelo processo constituinte e que se encontram no caminho crítico da estabilidade democrática de nosso País.

REGIMES DEMOCRÁTICOS E REPRESENTAÇÃO DE INTERESSES

A ordem institucional da Nova República só será definida, no plano macropolítico, com a nova Constituição. No entremeio, aplicam-se, seletivamente, dispositivos preexistentes e fortalece-se aquela tendência, já referida, à informalidade de acordos e regras, que pode e deve ser compensada por mudanças institucionais e organizacionais de curto prazo. Mas será a definição de uma institucionalidade de longo prazo que determinará as possibilidades de evolução democrática mais estável do País.

A dinâmica macropolítica brasileira tem se caracterizado, historicamente,

pela coexistência, nem sempre pacífica, de elementos institucionais que, em conjunto, produzem certos efeitos recorrentes e, não raro, desestabilizadores. Constituem o que se poderia classificar, com acerto, as bases de nossa tradição republicana: o presidencialismo, o federalismo, o bicameralismo, o multipartidarismo e a representação proporcional. Seria ingênuo imaginar que este arranjo político-institucional se tenha firmado arbitrariamente ou fortuitamente ao longo de nossa história. Na verdade, expressa necessidades e contradições, de natureza social, econômica, política e cultural, que identificam histórica e estruturalmente o processo de nossa formação social. Tais características compõem uma ordem política que guarda certas singularidades importantes no que diz respeito à estabilidade institucional de longo prazo, sobretudo quando analisadas à luz das transformações sociais por que passou o País nas últimas quatro décadas, do grau de heterogeneidade estrutural de nossa sociedade e da decorrente propensão ao conflito.

Estas singularidades aparecem mais nitidamente quando confrontadas com outros modelos de organização democrática. Toda comparação tem algo de arbitrário. Querer aplicar regras de organização observadas em outras formações sociais, com história e estruturas diversas, corresponderia a um exercício de engenharia institucional artificial e exótico. Mas a observação de experiências distintas pode tornar mais saliente aquilo que já temos em comum com outras democracias e o que há de específico e problemático em nossa vivência, estimulando a busca de soluções a ela apropriadas.

A Tabela 1 apresenta um sumário das principais características institucio-

nais das 17 democracias mais estáveis e relevantes do pós-guerra e do Brasil, em distintos momentos. Pode-se verificar que o Brasil compartilha, com a maioria, vários elementos: mais da metade desse grupo de países (9/17) adota o sistema proporcional de representação parlamentar; a maioria (13/17) tem parlamentos bicamerais; 70% — (12/17)

— têm mais de três partidos com representação superior a 5% na câmara popular e outros três países possuem pelo menos três partidos nesta condição (o número médio de partidos, para o conjunto, é 4). Apenas os Estados Unidos, a Inglaterra e a Nova Zelândia são sistemas bipartidários, por este critério.

Tabela 1
Características Institucionais das Principais Democracias Ocidentais e do Brasil (1946-64)
(Dados referentes aos outros países — 1970's)

País	Regime Eleitoral ¹	Estrutura do Parlamento ¹	Forma de Governo	Nº Partidos ² + 5% Cam. Pop.	% Grandes Coalizões ³
Alemanha	Misto(Prop. Maj.)	Bicameral	Parlam.	03	28
Austrália	Majoritário ⁴	Bicameral	Parlam.	03	00
Áustria	Proporcional	Bicameral	Parlam.	03	19
Bélgica	Proporcional	Bicameral	Parlam.	06	16
Canadá	Maj. Distrital	Bicameral	Parlam.	04	00
Dinamarca	Proporcional	Unicameral	Parlam.	05	00
EUA	Maj. Distrital	Bicameral	Pres.	02	00
Finlândia	Proporcional	Unicameral	Pres. ⁵	06	42
França	Maj. Distrital	Bicameral	Parlam.	04	74
Holanda	Proporcional	Bicameral	Parlam.	07	49
Itália	Proporcional	Bicameral	Parlam.	05	43
Japão	Maj. Distrital ⁶	Bicameral	Parlam.	04	20
Noruega	Proporcional	Bicameral	Parlam.	05	00
N. Zelândia	Maj. Distrital	Unicameral	Parlam.	02	00
Inglaterra	Maj. Distrital	Bicameral	Parlam.	02	13
Suécia	Proporcional	Bicameral	Parlam.	05	00
Suíça ⁷	Proporcional	Bicameral	Colegiado	05	74
Brasil (1946)	Proporcional	Bicameral	Pres.	05	80
Brasil (1986)	Proporcional	Bicameral	Pres.	04	
% Proporcional	69%				
% Distrital	41%				
% Bicameral	88%				
% Parlam.	88%				
Média Nº Partidos	04				

Obs.:

1. Fonte: V. Herman e F. Mendel, *Parliaments of the World*, Londres, MacMillan, 1977.
2. Fonte: T. Mackie e R. Rose, *The International Almanac of Electoral History*, Nova Iorque, Free Press, 1974.
3. Fonte: A. Lijphart, "Power-Sharing versus Majority Rule...", *op. cit.*
4. O sistema australiano é majoritário por transferência simples.
5. Presidencialista, mas o parlamento pode demitir o gabinete.
6. Regime majoritário, mas com distritos plurinominais.
7. O Executivo é composto por um Conselho Federal, de sete membros, eleitos pelo parlamento. O presidente e vice-presidente são escolhidos entre os sete, para mandatos de um ano. Inexiste o voto de desconfiança.

O Brasil praticou o modelo presidencialista, federativo, proporcional e multipartidário ao longo da República de 1946 e retornou a ele com a Nova República. Na Assembléia Nacional Constituinte, existem quatro partidos com mais de 5% de cadeiras na Câmara, tornando o nosso multipartidarismo rigorosamente médio e desmentindo a preocupação exagerada, hoje corrente, com a “proliferação excessiva de partidos”.

Por que exagerada? Em primeiro lugar, porque o próprio sistema eleitoral atua como regulador desse processo, incentivando ou desincentivando a formação de partidos, na medida em que torna os custos, em votos, proibitivos para pequenas legendas de ocasião. A regra de cálculo do quociente partidário e o modo de distribuição de sobras são mais eficientes, nesse sentido, que qualquer coerção legal.

Evidentemente, não é por acaso que uma determinada sociedade apresenta tendência ao multipartidarismo — moderado ou exacerbado. O determinante básico dessa inclinação ao fracionamento partidário é a própria pluralidade social, regional e cultural. O sistema de representação, para obter legitimidade, deve ajustar-se aos graus irredutíveis de heterogeneidade, para não incorrer em riscos elevados de deslegitimação, ao deixar segmentos sociais significativos sem representação adequada.

Os sistemas majoritários, embora admitam o multipartidarismo no plano eleitoral, reduzem fortemente as possibilidades de equilíbrio pluripartidário no plano parlamentar. Em ambientes sociais plurais, tendem a estreitar excessivamente as faixas de representação, com o risco de simplificar as clivagens e excluir da representação setores da so-

riedade que tenham identidade e preferências específicas. Os sistemas proporcionais ajustam-se melhor à diversidade, permitindo admitir à representação a maioria desses segmentos significativos da população e, ao mesmo tempo, coibir a proliferação artificial de legendas, criadas para fins puramente eleitorais e sem maior relevância sócio-política.

Alguns exemplos permitem ilustrar melhor este raciocínio. A Inglaterra (Reino Unido) aparece na Tabela 1 como um sistema bipartidário: apenas os partidos Conservador e Trabalhista têm conseguido, nas últimas décadas, obter mais de 5% das cadeiras na *House of Commons*. Entretanto, nas sete eleições realizadas entre 1950 e 1970, pelo menos sete partidos disputaram cadeiras parlamentares. A maioria dos pequenos partidos é de base regional, como o Nacionalista Irlandês. Dois são partidos nacionais, com identidade programática própria e longa tradição na história política do país: o Liberal e o Comunista. Os comunistas disputam as eleições regularmente desde 1922, embora com pequena expressão eleitoral; os liberais, desde 1885, já tendo sido majoritários em várias legislaturas, em décadas passadas. No período referido, a votação do Partido Liberal variou entre 2,6 e 11,2%; em cinco das sete eleições mencionadas, foi superior a 5%. No entanto, a representação parlamentar dos liberais variou, no mesmo período, de um mínimo de 1% a um máximo de 1,9%, tornando-o um partido inefetivo no plano parlamentar. No período Thatcher, a votação do Partido Liberal ampliou-se, atingindo a casa dos 20-25% dos votos. Entretanto, sua representação parlamentar persistiu fortemente defasada em relação à sua posição nas escolhas populares.

Caso polar é a Holanda, de multipartidarismo exacerbado: sete partidos tinham representação superior a 5% na *Tweede Kamer*, a câmara popular, em 1970. Mais de 15 partidos disputaram aquelas eleições. Destes, três obtiveram 10% ou mais dos votos — o Católico Popular (17,7%), o Trabalhista (27,3%) e o Liberal (14,4%) —, votação que lhes assegurou, respectivamente, 18, 28,7 e 14,7% das cadeiras na *Tweede Kamer*. Outros três partidos obtiveram entre 5 e 10% dos votos — o Radical (5%), o Anti-Revolucionário (8,8%) e a União Cristã Histórica (5%) —, que se traduziram em 4,7, 9,3 e 4,7% das cadeiras, respectivamente.

Enquanto o regime inglês de representação apresenta um forte potencial de exclusão de minorias significativas, o holandês reflete aproximadamente o pluralismo existente na sociedade e o conseqüente perfil de preferências. Este potencial de exclusão, em situações de maior heterogeneidade social, pode transformar-se em sério risco à estabilidade da ordem política, anulando a sua aparente superioridade, que seria, segundo alguns autores, a produção de maiorias estáveis. Se essas maiorias forem muito artificiais, resultado da regra de representação e não das escolhas eleitorais, dificilmente contribuirão para a legitimidade do sistema de representação.

A segunda razão pela qual a preocupação com a proliferação de partidos é exagerada refere-se ao fato de que os regimes proporcionais, mesmo quando adotam critérios de transformação de votos em cadeiras que promovem a máxima proporcionalidade e não desincentivam a fragmentação partidária, apresentam diferenças ponderáveis entre o número de partidos que disputam as eleições e o número de partidos

com efetiva representação parlamentar. Assim, a garantia de representação a minorias significativas não determina, necessariamente, a inviabilidade de maiorias estáveis, embora implique, com freqüência, a necessidade de coalizões governamentais.

Novamente o exemplo polar da Holanda é elucidativo a respeito: o número de partidos com representação parlamentar efetiva representa menos da metade do número de partidos eleitorais. Por outro lado, os dados da Tabela 1 mostram que, apesar de ser grande o número de partidos com expressão parlamentar, apenas 49% dos governos, no pós-guerra, constituíram-se com base em grandes coalizões. A França, por exemplo, um sistema majoritário-districtal, com quatro partidos controlando mais de 5% das cadeiras na câmara popular, teve 74% de seus governos baseados em grandes coalizões.

Para as 17 democracias incluídas na Tabela 1, verifica-se que o número médio de partidos parlamentares é 4 (a mediana é 5), com uma variação que tem como limite inferior os sistemas bipartidários e, como limite superior, o multipartidarismo holandês, com seus sete partidos parlamentares. Já o quadro partidário-eleitoral é bastante distinto: o número de partidos que disputam as eleições varia de 2 a 15 e o número médio de partidos eleitorais é 7. Em suma, a própria dinâmica eleitoral contém elementos de auto-regulação que reduzem a fragmentação parlamentar, em relação à fragmentação eleitoral.

Além disso, a capacidade de formar maiorias estáveis e a necessidade de recorrer a coalizões não são exclusivamente determinadas pela regra de representação, nem pelo número de partidos, mas também pelo perfil social dos interesses, pelo grau de heterogenei-

dade e pluralidade na sociedade e por fatores culturais, regionais e lingüísticos, entre outros, que não são passíveis de anulação pela via do regime de representação. Ao contrário, a tentativa de controlar a pluralidade, reduzindo artificialmente o número de partidos representados no parlamento e aumentando as distorções distributivas na relação voto/cadeira, pode tornar-se um forte elemento de deslegitimação e instabilidade.

Nesta visão mais relativizada dos limites e possibilidades dos regimes de representação partidário-eleitoral em democracias estáveis, o caso brasileiro não apresenta desvios notáveis. Nenhum momento de sua história parlamentar entre 1946 e 1964, nem na Nova República, caracteriza-se pela exacerbação do multipartidarismo no Congresso.

Um traço da legislação eleitoral brasileira não analisado neste trabalho, que tem merecido a atenção dos analistas, refere-se à possibilidade de coligações eleitorais. De fato, por razões legais ou desincentivos embutidos nos sistemas eleitorais, as coligações são pouco frequentes nas democracias constantes da Tabela 1. Certamente, a ampliação das coligações, como ocorreu nas eleições de fins da década de 50 e início dos anos 60, no Brasil, subverte o quadro partidário, confundindo o alinhamento entre legendas e contaminando as identidades partidárias. Esta é uma característica distintiva do modelo brasileiro em comparação com as democracias "maduras". Dos 17 países aqui contemplados, apenas três apresentam alguma incidência de coligações eleitorais para a câmara popular, porém com intensidade

e frequência bastante menores que as observadas no caso brasileiro. Nas eleições francesas de 1967 e 1968, coligações eleitorais obtiveram 35,3 e 28,7% dos votos e 34,5 e 18,7% das cadeiras, respectivamente. Na Itália, em 1968, coligações capturaram 14,5% dos votos e 14,4% das cadeiras. Finalmente, no Japão, em 1958, alianças eleitorais parlamentares conseguiram 33% dos votos e 35% das cadeiras. Mas, neste particular, de fato, o Brasil destaca-se como desviante. Coligações e alianças representam a exceção, não a regra, naquelas democracias, enquanto no Brasil, a partir de 1950, passaram, progressivamente, a constituir a regra. Basta verificar que, em 1950, alianças e coligações receberam 20% dos votos e em 1962 este percentual atingiu quase 50%.⁴

É possível perceber, até intuitivamente, que a possibilidade de alianças e coligações amplia adicionalmente o campo de escolhas eleitorais, elevando a fragmentação partidária, na medida em que não apenas garante a sobrevivência parlamentar de partidos de baixa densidade eleitoral, mas também multiplica as possibilidades de escolha além das fronteiras das legendas partidárias. Este problema será reexaminado mais adiante, quando da análise daquilo que diferencia a experiência institucional brasileira das experiências democráticas que lograram estabilidade e maturidade. O importante a considerar é que, mesmo com a alta incidência de alianças e coligações eleitorais, uma vez recomposto o alinhamento partidário, no plano parlamentar, o Brasil não apresenta índices de fracionamento muito desviantes daqueles observados nas democracias proporcionais, o que qualifica

ainda mais a preocupação com a alegada exacerbação de nosso multipartidarismo.

A Tabela 2 apresenta algumas medidas de concentração ou dispersão da força dos partidos nas câmaras populares, o que permite avaliar mais finamente a questão da formação de maiorias. A primeira coluna apresenta o índice de fracionamento partidário nominal de Rae.⁵ Apesar da terminologia, este índice é de fácil compreensão: varia de 0 a 1, ou seja, da concentração absoluta das cadeiras, em um sistema unipartidário, à dispersão extrema, na verdade irrealizável na prática, em que cada cadeira corresponderia a um partido diferente e o índice atingiria a unidade. Um sistema bipartidário perfeito (FP = 0,50) seria considerado o ponto de dispersão (ou fracionamento) intermediário e os sistemas multipartidários ocupariam o *continuum* a partir de, aproximadamente, 0,55.

O Quadro 1 apresenta as três medidas mais elucidativas da Tabela 2, distribuídas de acordo com uma classificação dos sistemas partidário-parlamentares: os índices de fracionamento partidário-parlamentar (FP), de concentração de cadeiras pelo maior partido (IC) e de concentração de cadeiras pelos dois maiores partidos (ICA). FP é forte e negativamente correlacionado com os outros dois, na medida em que são todos medidas de concentração (R de Pearson = - 0,92 e - 0,94, e R de Spearman = - 0,91 e - 0,97, respectivamente). Conjuntamente, descrevem o perfil de distribuição de cadeiras na câmara popular. A classificação dos sistemas baseou-se no número de partidos com mais de 5% de cadeiras. Com esta apresenta-

ção, torna-se mais fácil compreender o efeito do fracionamento parlamentar e seu significado na análise do "grau de multipartidarismo". Observa-se que os sistemas bipartidários reais aqui analisados apresentam, efetivamente, tanto índices de fracionamento próximos a 0,50, quanto relativo equilíbrio de forças entre os dois partidos efetivos no parlamento (IC e ICA). Apenas para ilustrar, a proporção de cadeiras do segundo partido na Inglaterra era de 46%.

Os sistemas tripartidários apresentam índices de fracionamento entre 0,55 e 0,60. Todos os três são, de fato, casos limítrofes, que apresentam altos índices de concentração, similares aos dos sistemas bipartidários. Na Áustria, por exemplo, o índice de concentração de cadeiras pelos dois maiores partidos (ICA) é de 0,95, restando, portanto, ao terceiro partido, apenas 5% das cadeiras. Este índice é de 0,98 para a Inglaterra. A Austrália, embora apresente um índice de concentração mais elevado para o maior partido, apresenta maior dispersão entre os outros dois, o que faz com que o índice de concentração acumulado caia para 0,84 — ainda muito alto quando comparado aos dos sistemas multipartidários.

O primeiro grupo de democracias multipartidárias é constituído por aqueles países que têm quatro partidos com representação parlamentar igual ou superior a 5%. Aí se incluem duas legislaturas brasileiras do período pré-64 e a Assembléia Nacional Constituinte. Há dois casos desviantes neste grupo. O primeiro é o da França que, embora tenha quatro partidos com pelo menos 5% das cadeiras na *Assemblée Nationale*, apre-

⁴ Para uma análise das alianças e coligações no Brasil e correspondentes referências bibliográficas, ver Olavo Brasil de Lima Junior, *Os Partidos Políticos Brasileiros*, Rio de Janeiro, Graal, 1983.

⁵ Para maiores detalhes, cf. D. Rae, *The Political Consequences of Electoral Laws*, New Haven, Yale University Press, 1967.

sentam um índice de fragmentação correspondente a um sistema bipartidário concentrado e inferior aos índices das

democracias bipartidárias do Quadro 1. Examinando-se os índices de concentração, verifica-se que, de fato, a França de

Tabela 2

Índices de Fracionalização Parlamentar, Concentração, Oposição e Grandes Coalizões para Democracias Seleccionadas (1970's) e Brasil (45, 50, 54, 58, 62 e 87)

Países	FP	IC	IO	ICA	GR. COAL.
Dinamarca	0,75	0,40	0,60	0,58	0
Austrália	0,59	0,54	0,46	0,84	0
Alemanha	0,57	0,46	0,54	0,91	28
Áustria	0,55	0,51	0,49	0,95	19
Bélgica	0,78	0,32	0,68	0,61	16
Canadá	0,65	0,41	0,59	0,81	0
Finlândia	0,82	0,27	0,73	0,45	42
França	0,42	0,74	0,26	0,86	74
Itália	0,72	0,42	0,58	0,70	43
Holanda	0,84	0,29	0,71	0,46	49
Japão	0,63	0,55	0,45	0,79	20
Noruega	0,72	0,49	0,51	0,62	0
N. Zelândia	0,47	0,63	0,37	1,00	0
Inglaterra	0,52	0,52	0,48	0,98	13
Suécia	0,70	0,47	0,53	0,67	0
Suíça	0,82	0,24	0,76	0,47	74
Brasil 45	0,64	0,53	0,47	0,80	80*
Brasil 50	0,76	0,37	0,63	0,64	
Brasil 54	0,78	0,35	0,65	0,58	
Brasil 58	0,78	0,35	0,65	0,56	
Brasil 62	0,78	0,29	0,71	0,57	
Brasil 87	0,65	0,53	0,47	0,77	**

Fontes: Lúcia Hippolito, *De Raposas e Reformistas...*, op. cit., e T. Mackie e R. Rose, *The International Almanac...*, op. cit.; os índices foram desenvolvidos por D. Rae. *The Political Consequences...*, op. cit.

FP — Fracionalização Parlamentar.

IC — Índice de Concentração de Cadeiras pelo Maior Partido: proporção de cadeiras obtidas pelo maior partido.

IO — Índice de Oposição.

ICA — Índice de Concentração de Cadeiras Acumuladas pelos Dois Maiores Partidos: soma da proporção de cadeiras obtidas pelos dois maiores partidos.

* No período 1946-64, 80% dos governos foram grandes coalizões

** O governo atual corresponde a uma grande coalizão, mas atribuir-lhe um percentual careceria de sentido.

1968 era um sistema multipartidário peculiar, caracterizado pela hegemonia dos gaullistas, que concentravam 76% das cadeiras da Assembléia. Não por acaso, um sistema em crise. Contudo, em anos anteriores, o sistema multipartidário francês apresentava índices inteiramente compatíveis com os dos outros sistemas multipartidários com fracionamento médio. O índice de fracionamento parlamentar (FP) da *Assemblée Nationale*, em 1967, por exemplo, era de 0,66, e o índice de concentração (IC), de 0,49.

O segundo caso desviante é o do Brasil, na legislatura de 1951, que apresenta um índice de fracionamento parlamentar mais elevado, característico de sistemas multipartidários com fracionamento mediano. Novamente, encontra-se a explicação nos índices de concentração. O maior partido concentrava uma proporção relativamente pequena das cadeiras (IC = 0,37) e havia um relativo equilíbrio entre os três maiores (PSD, UDN e PTB): a diferença na proporção de cadeiras do primeiro para o segundo e do segundo para o primeiro era de 10 pontos percentuais. Esta "concentração competitiva" determinava, de um lado, a maior dispersão do poder parlamentar entre os três partidos e, de outro, uma acentuada distância entre estes e os partidos menores, estabilizando a representação efetiva em quatro partidos. Isto tornava, porém, a legislatura de 1951 um sistema partidário-parlamentar de transição, indicando o movimento na direção da consolidação de um quadro multipartidário com cinco partidos parlamentares efetivos. De fato, as legislaturas seguintes, de 1955, 1959 e 1963, fazem parte do conjunto de sistemas multipartidários com fracionamento mediano.

Quadro 1
Fracionamento Parlamentar em Democracias Seleccionadas

Sistemas Bipartidários*	FP	IC	ICA
Nova Zelândia	0,47	0,63	1,0
Inglaterra	0,52	0,52	0,98
<i>Sistemas Tripartidários</i>			
Austrália	0,59	0,54	0,84
Alemanha	0,57	0,46	0,91
Áustria	0,55	0,51	0,95
<i>Sistemas Multipartidários com Fracionamento Médio</i>			
Canadá	0,65	0,41	0,81
França	0,42	0,74	0,86
Japão	0,63	0,55	0,79
Brasil (1946)	0,64	0,53	0,80
Brasil (1951)	0,76	0,37	0,64
Brasil (1986)	0,65	0,53	0,77
<i>Sistemas Multipartidários com Fracionamento Mediano</i>			
Dinamarca	0,75	0,40	0,58
Bélgica	0,78	0,32	0,61
Itália	0,72	0,42	0,70
Noruega	0,72	0,49	0,62
Suécia	0,70	0,47	0,67
Suíça	0,82	0,24	0,47
Brasil (1955)	0,78	0,35	0,58
Brasil (1959)	0,78	0,35	0,56
Brasil (1963)	0,78	0,29	0,57
<i>Sistemas Multipartidários com Alto Fracionamento</i>			
Finlândia	0,82	0,27	0,45
Holanda	0,84	0,29	0,46

Fonte: *International Almanac...*, op. cit.

* Os critérios utilizados para a classificação do Quadro 1 foram os seguintes: sistemas bipartidários — dois partidos com mais de 5% na câmara popular; tripartidários — três partidos com mais de 5%; multipartidários com fracionamento médio — quatro partidos com mais de 5% (este é o número médio de partidos efetivos da amostra); com fracionamento mediano — cinco partidos com mais de 5% (esta é a mediana do número de partidos da amostra); com alto fracionamento — seis ou mais partidos com mais de 5%.

Estes constituem o segundo bloco de democracias multipartidárias, aquelas que, juntamente com as que apresentam sistemas com alto fracionamento, caracterizam-se por graus elevados de heterogeneidade ou pluralismo social — as sociedades plurais. Seus sistemas multipartidários e seus regimes proporcionais respondem, efetivamente, a essa pluralidade irreduzível, e não por acaso a dinâmica democrática é consociacional na quase totalidade dos países aí incluídos.⁶ Os índices de fracionamento parlamentar desses sistemas variam entre 0,70 e 0,80. A Suíça é, claramente, um caso limítrofe, que oscila entre o fracionamento mediano e o alto, entre cinco e sete partidos parlamentares efetivos ($FP = 0,82$ e $IC = 0,24$). Finalmente, tem-se os dois casos de alto fracionamento, Finlândia e Holanda, com mais de cinco partidos parlamentares efetivos, índices de fracionamento parlamentar superiores a 0,80 e índices de concentração em torno de 0,30.

O Brasil, como se vê, não apresenta qualquer desvio importante, neste particular, em relação a várias — na verdade a maioria — das democracias estáveis do Ocidente. Tem um sistema multipartidário, com fracionamento parlamentar entre o médio e o mediano, índices em nada dessemelhantes àqueles observados em vários países que gozam de estabilidade democrática e alta legitimidade.

O exame do que ocorreu no período 1946-64 indica uma trajetória bastante clara na direção da consolidação de um sistema multipartidário, com fracionamento parlamentar mediano, com

cinco partidos parlamentares efetivos e o poder parlamentar dividido entre os três maiores. Essa estabilização é indicada pela regularidade do índice de fracionamento (0,78) nas três últimas legislaturas. As duas primeiras apresentam-se como sistemas de transição: a primeira, empolgada pela forte representação conferida ao Partido Social Democrático — PSD, partido que assumira a liderança do processo de institucionalização da nova ordem; a segunda, refletindo a rápida mudança no alinhamento partidário, com o crescimento do PTB, que representava os setores urbanos e mais progressistas do movimento de institucionalização da democracia populista. A última legislatura apresenta uma distribuição mais igualitária da representação entre os três maiores partidos, que se anuncia na queda do índice de concentração (IC) para 0,29.⁷

Vale ainda mencionar, a esse respeito, a proximidade dos índices observados para a atual Assembléia Nacional Constituinte e a primeira legislatura da “República de 46”: tanto o índice de fracionamento parlamentar quanto os índices de concentração atingem valores muito próximos. Não pretendo retirar conclusões a respeito dessa coincidência, mas creio ser razoável considerar a possibilidade de que, agora, como antes, o sistema partidário-parlamentar que emerge do processo de transição e inaugura o processo de institucionalização democrática, após prolongado ciclo autoritário, é, ele mesmo, de transição. Caracteriza-se pela forte representação de um só partido, identificado com a liderança mesma desse processo, como

também por pressões subjacentes que apontam para um provável realinhamento das forças partidárias. Poder-se-ia esperar que, se não forem alteradas as regras de representação proporcional, o novo sistema partidário brasileiro torne-se um sistema multipartidário com fracionamento mediano.

Independentemente dessa possibilidade, que apontaria para certas regularidades em nosso processo político, asentadas em características estruturais de nossa sociedade e em traços bastante fortes de nosso padrão político-institucional, pelo menos uma coisa é evidente: as peculiaridades institucionais que compõem o nosso dilema político não dizem respeito ao nosso regime de representação, nem ao nosso sistema partidário; compartilhamos as principais características de ambos com a maioria das democracias estáveis do mundo.

Mais significativo do que as semelhanças entre as experiências brasileiras e outros regimes democráticos talvez seja aquilo que diferencia o modelo brasileiro — traços até agora permanentes de nossa organização, nos ciclos democráticos, e que persistiram, com as distorções inevitáveis, nos períodos autoritários.

PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO: A ESPECIFICIDADE DO MODELO BRASILEIRO

A primeira característica que marca a especificidade do modelo brasileiro, no conjunto das democracias aqui analisadas, é o presidencialismo. A grande maioria (76% : 13/17) dos regimes liberais-democráticos do pós-guerra é parlamentarista. Na verdade, a única democracia puramente presidencialista é a dos Estados Unidos da América do

Norte, que, aliás, tem recebido frequentemente, por parte dos analistas, a denominação de “presidencialismo imperial”. A França de De Gaulle foi fortemente presidencialista, mas trata-se de uma forma mista, na qual o parlamento tem o poder de destituir o ministério. A França da coabitação é parlamentarista — o primeiro-ministro é o efetivo Chefe do governo, embora o presidente retenha um feixe considerável de atribuições e poderes. A Finlândia é considerada, tecnicamente, regime de gabinete, pois seu presidencialismo é qualificado pelo poder de dissolução do gabinete pelo parlamento. Finalmente, na Suíça não existe o voto de confiança, mas o Executivo é comandado por um Conselho Federal, de sete membros, eleito pelo parlamento. O presidente e o vice-presidente do Conselho são escolhidos entre seus membros, para mandatos anuais.

É nas combinações mais frequentes entre características institucionais, e não em sua presença isolada, que a lógica e a especificidade de cada modelo emergem. É também aí que se revela a natureza do regime até agora praticado no Brasil. Não existe, nas liberais-democracias mais estáveis, um só exemplo de associação entre representação proporcional, multipartidarismo e presidencialismo. A França da V República, que já teve seu período de inclinação presidencialista, é, como se viu, um regime misto, de representação majoritária-distrital e multipartidário com fracionamento médio. O sistema dos EUA é presidencialista, bipartidário e majoritário-distrital. As democracias proporcionais são todas multipartidárias e parlamentaristas, com as duas exceções mencionadas da Suíça e da Finlândia, elas mesmas constituindo modelos com razoável grau de especificidade.

⁶ Sobre as democracias consociacionais, ver A. Lijphart, *The Politics of Accommodation*, Berkeley, University of California Press, 1968, e “Consociational Democracy”, *World Politics*, vol. XXI, n.2, 1969.

⁷ Sobre a evolução e o desempenho da “República de 46”, ver Wanderley Guilherme dos Santos, *Crise e Castigo*, São Paulo, Vértice, 1987.

Essa composição de regimes, pela agregação de suas principais regras institucionais de representação e controle, já seria suficiente para esclarecer as variações mais importantes entre distintos modelos de democracia. Há, contudo, um elemento ligado ao funcionamento macropolítico dessas democracias — portanto empírico — que as separa na própria lógica de seu movimento. Trata-se da necessidade, mais ou menos freqüente, de recurso à coalizão interpartidária para formação do Executivo (gabinete). A última coluna da Tabela 1 apresenta a freqüência com que essas democracias foram governadas por “grandes coalizões”, nos períodos de 1918-40 e 1945-70. Na última linha encontra-se a proporção de “grandes coalizões” no Brasil, entre 1946 e 1964. Vale notar que o primeiro governo da Nova República instalou-se com base em uma grande coalizão e as alterações ministeriais já promovidas pelo Presidente da República mantêm a Aliança Democrática. Mas seria precipitado atribuir alguma freqüência a este período.

O que se pode verificar é que quatro países apresentam proporção significativa de governos de coalizão (freqüência > 40%), abrangendo mais parceiros que o necessário para obter maioria simples no parlamento. Evidentemente, essas coalizões são marcadas por maior

heterogeneidade interna. Observe-se, também, que são sociedades com maior grau de pluralismo e diferenciação sociais.⁸ São amplamente conhecidas as clivagens culturais e religiosas que marcam o panorama social holandês.⁹ A Finlândia é uma sociedade fortemente fragmentada, na fronteira entre a Europa Ocidental e a Eslávica, tendo sofrido influências marcantes da Rússia e da Suécia e apresentando importantes divisões sócio-culturais.¹⁰ Não é menor a propensão ao conflito, derivada de heterogeneidades na estrutura sócio-econômica, na Itália¹¹ e na França.¹² Em ambos os países existem estruturas multipartidárias ideologicamente diferenciadas e polarizadas.

Três outros países apresentam moderada incidência de grandes coalizões (em torno de 20%): a Alemanha, o Japão e a Áustria. Alemanha e Áustria também caracterizam-se por clivagens sociais ou regionais importantes.¹³ O Japão tem enfrentado dificuldades de compatibilizar efetivamente seu quadro institucional ocidentalizado e suas características sócio-culturais mais permanentes.¹⁴

A freqüência de coalizões reflete a fragmentação partidário-eleitoral, por sua vez ancorada nas diferenciações sócio-culturais; é improvável a emergência sistemática de governos sustentados por

um só partido majoritário. Essa correlação entre fragmentação partidária, diversidade social e maior probabilidade de grandes coalizões beira o truísmo. É nas sociedades mais divididas e mais conflitivas que a governabilidade e a estabilidade institucional requerem a formação de alianças e maior capacidade de negociação.

Porém, muitas análises do caso brasileiro e, sobretudo, a imagem que se tem passado para a opinião pública do País é que nossas mazelas derivam todas de nosso sistema de representação e das fragilidades de nosso quadro partidário. O que fica claro, no entanto, é que nossos problemas derivam muito mais da incapacidade de nossas elites em compatibilizar nosso formato institucional com o perfil heterogêneo, plural, diferenciado e desigual de nossa ordem social. A unidade lingüística, a hegemonia do catolicismo e a recusa ideológica em reconhecer nossas diversidades e desigualdades raciais têm obscurecido o fato de que a sociedade brasileira é plural, movida por clivagens subjacentes pronunciadas e que não se resumem apenas à dimensão das classes sociais; têm importantes componentes sócio-culturais e regionais.

As regras de representação e o sistema partidário expressam essa pluralidade; não a podem regular, simplificando-a ou homogeneizando aquilo que é estruturalmente heterogêneo. Basta ver que as sociedades que precisam recorrer a grandes coalizões apresentam importantes variações institucionais. Isto indica, precisamente, que a regra institucional adapta-se à realidade social, garantindo, assim, a representatividade e a estabilidade da ordem política.

O reexame dos dados até aqui apresentados ilustra essa afirmação. Dos quatro países que recorreram freqüente-

mente a grandes coalizões, um, a França, tem regime majoritário-distrital, parlamentarista, e sistema multipartidário com fracionamento médio. A Itália tem regime proporcional, parlamentarista, e sistema multipartidário com fracionamento mediano. Holanda e Finlândia têm regimes proporcionais, sistemas multipartidários com alto fracionamento, mas a primeira é parlamentarista e a outra presidencialista com controle parlamentar sobre o gabinete. Se adicionamos os outros três casos de recurso “moderado” a grandes coalizões, a variação se amplia ainda mais: a Alemanha tem regime misto majoritário-distrital/ proporcional, sistema tripartidário e é parlamentarista. A Áustria, de regime proporcional, é parlamentarista e tripartidária. E, finalmente, o Japão, de regime majoritário distrital, é parlamentarista e tem sistema multipartidário com fracionamento médio. Ou seja, não há correlação entre características institucionais do regime e do sistema partidário e o recurso a grandes coalizões. Aliás, tome-se como exemplo final Inglaterra e Suécia. A primeira, de fato um sistema bipartidário quase perfeito no plano parlamentar, majoritáriadistrital, teve, no período analisado por Lijphart, 13% de seus governos baseados em grandes coalizões. A segunda, fortemente proporcional, com sistema multipartidário medianamente fracionado, jamais recorreu a grandes coalizões no período.

Apenas uma característica, associada à experiência brasileira, ressalta como uma singularidade: o Brasil é o único país que, além de combinar a proporcionalidade, o multipartidarismo e o “presidencialismo imperial”, organiza o Executivo com base em grandes coalizões. A esse traço peculiar da institucionalidade concreta brasileira chamarei, à

⁸ Cf. A. Lijphart, “Power-Sharing versus Majority Rule: Patterns of Cabinet Formation in Twenty Democracies”, *Government and Opposition*, vol. 16, n.4, 1981, pp. 395-413.

⁹ Cf. A. Lijphart, “The Netherlands: Continuity and Change in Voting Behavior”, in R. Rose, ed., *Electoral Behavior: A Comparative Handbook*, Nova Iorque, Free Press, 1974, pp. 227-71.

¹⁰ Cf. P. Pesonen, “Finland: Party Support in a Fragmented System”, in R. Rose, ed., *Electoral Behavior...*, op. cit., pp. 271-315.

¹¹ Cf. S.H. Barnes, “Italy: Religion and Class in Electoral Behavior”, in R. Rose, ed., *Electoral Behavior...*, op. cit., pp. 171-227.

¹² Cf. P. Converse, *Political Representation in France*, Cambridge, The Belknap Press, 1986.

¹³ Cf., para o caso da Alemanha, D.W. Urwin, “Germany: Continuity and Change in Electoral Politics”, in R. Rose, ed., *Electoral Behavior...*, op. cit., pp. 109-71.

¹⁴ Cf. R.A. Scalapino e J. Masumi, *Parties and Politics in Contemporary Japan*, Berkeley, University of California Press, 1962.

falta de melhor nome, “presidencialismo de coalizão”, distinguindo-o dos regimes da Áustria e da Finlândia (e a França gaullista), tecnicamente parlamentares, mas que poderiam ser denominados de “presidencialismo de gabinete” (uma não menos canhestra denominação, formada por analogia com o termo inglês *cabinet government*). Fica evidente que a distinção se faz fundamentalmente entre um “presidencialismo imperial”, baseado na independência entre os poderes, se não na hegemonia do Executivo, e que organiza o ministério como amplas coalizões, e um presidencialismo “mitigado” pelo controle parlamentar sobre o gabinete e que também constitui este gabinete, eventual ou frequentemente, através de grandes coalizões. O Brasil retorna ao conjunto das nações democráticas, sendo o único caso de presidencialismo de coalizão.

É preciso compreender melhor a dinâmica do presidencialismo de coalizão no Brasil. A Nova República repete a de 1946 que, por sua vez, provavelmente manteve resquícios da República Velha, sobretudo no que diz respeito à influência dos estados no governo federal, pela via da “política de governadores”. A lógica de formação das coalizões tem, nitidamente, dois eixos: o partidário e o regional (estadual), hoje como ontem. É isto que explica a recorrência de grandes coalizões, pois o cálculo relativo à base de sustentação política do governo não é apenas partidário-parlamentar, mas também regional. Adicionando-se à equação os efeitos políticos de nossa tradição constitucional, de constituições extensas, que extravasam o campo dos direitos fundamentais para incorporar privilégios e prerrogativas particulares, bem como questões substantivas, compreende-se que, mes-

mo no eixo partidário-parlamentar, torna-se necessário que o governo procure controlar pelo menos a maioria qualificada que lhe permita bloquear ou promover mudanças constitucionais.

A Tabela 3 ilustra bem o padrão de coalizões governamentais na República de 46. O Brasil teve, no período, 13 ministérios diferentes, tomando-se por critério alterações na composição do gabinete que promoveram mudança na ocupação de ministérios pelos diferentes partidos. Por este critério, por exemplo, a presidência de Kubitschek teve apenas um ministério, embora tenha havido várias mudanças de titulares de diferentes pastas. Mas a substituição de ministros manteve rigorosamente o controle partidário original dos ministérios, alterando-se apenas o estado de origem dos titulares. Observe-se que, em nenhum caso, o governo sustentou-se em coalizões mínimas. O caso mais próximo desta situação foi o último ministério parlamentarista da presidência Goulart, tipicamente um ministério de crise. As coalizões controlavam, na quase totalidade dos casos, larga maioria na Câmara, no Senado e no Congresso Nacional.

Dependendo da distribuição das cadeiras parlamentares entre os partidos, pode tornar-se impraticável formar coalizões mínimas. Se, por exemplo, a proporção de cadeiras de um partido não for suficiente para alcançar a maioria simples e a adição de qualquer outro partido ultrapassar esta marca, é inevitável a constituição de uma grande coalizão, se o presidente considerar arriscado, inconveniente ou mesmo inviável governar com minoria. Não foi esta, porém, a situação brasileira no período 1946-64. A última coluna da Tabela 3 apresenta o número de coalizões mínimas possíveis, em cada ministério, le-

Tabela 3
Coalizões Partidárias no Executivo Brasileiro
Período 1946-64¹

Governo	Nº Partidos na Coalizão	% Cadeiras na C. D.	% Cadeiras no Senado	% Cadeiras no Congresso	Nº Partidos na Câmara ²
<i>Dutra</i>					
I Ministério					
De 01.46 a 10.46	03	87%	91%	86%	10 (04)
II Ministério					
De 10.46 a 03.50	03	82%	86%	81%	10 (04)
III Ministério					
De 03.50 a 01.51	02	64%	73%	64%	12 (06)
<i>Vargas</i>					
I Ministério					
De 01.51 a 06.53	04	89%	91%	89%	12 (06)
II Ministério					
De 06.53 a 09.54	04	85%	89%	85%	12 (06)
<i>Café Filho</i>					
I Ministério					
De 09.54 a 04.55	04	85%	91%	89%	12 (06)
II Ministério					
De 04.55 a 11.55	05	82%	89%	80%	12 (06)
<i>Nereu Ramos</i>					
De 11.55 a 01.56		68%	70%	67%	12 (06)
<i>Kubitschek⁴</i>					
De 01.56 a 01.61	04	68%	70%	67%	12 (06)
<i>Quadros</i>					
De 01.61 a 08.61	06	92%	91%	93%	12 (06)
<i>Goulart</i>					
I Ministério ⁵					
De 09.61 a 07.62	05	83%	89%	86%	13 (05)
II Ministério					
De 07.62 a 09.62	04	79%	87%	79%	13 (05)
III Ministério					
De 09.62 a 01.63	03	56%	74%	59%	13 (05)
IV Ministério					
De 01.63 a 06.63	05	85%	85%	85%	13 (05)
V Ministério					
De 06.63 a 04.64	04	63%	65%	63%	13 (05)

Fonte: Lúcia Hippolito, *De Raposas e Reformistas...*, *op. cit.*

Obs.:

1. Foram consideradas novas coalizões aquelas mudanças de ministério que alteraram a distribuição de ministérios entre os partidos.
2. Os valores entre parênteses correspondem aos partidos com mais de 3%.
3. As coalizões possíveis foram calculadas com base no número de partidos no ministério.
4. Neste governo, não houve mudanças na distribuição de ministérios entre os partidos. Houve trocas importantes de ministros dentro do mesmo partido e entre os estados.
5. Os três primeiros ministérios de Goulart foram parlamentaristas.

vando-se em conta apenas os partidos que participaram das grandes coalizões, em cada governo. Não se considerou o número de coalizões mínimas possíveis, tomando por base os partidos parlamentares efetivos, o que, em alguns momentos, subestima os graus de liberdade na formação de coalizões mínimas possíveis. Em todos os casos havia pelo menos uma coalizão mínima possível. Conclui-se, portanto, que o cálculo dominante requeria coalizões ampliadas, seja por razões de sustentação partidário-parlamentar, seja por razões de apoio regional.

O Quadro 2 apresenta o controle de ministérios pelos diferentes partidos que participaram de coalizões governamentais.¹⁵ O número de partidos admitidos ao governo é maior do que a média de partidos parlamentares efetivos, que foi de cinco partidos — uma pista de que a formação de coalizões

não seguia apenas a lógica partidário-parlamentar, como já indiquei acima. Além disto, pode-se ver que, embora o PSD não apresente domínio forte, no conjunto, controlou, por maior período de tempo, a maioria dos ministérios estratégicos. Basta comparar o total (36% dos ministros) com as porcentagens para, por exemplo, os ministérios da Justiça (68%), Fazenda (47%) e Viação e Obras Públicas (47%). O PTB controlou os ministérios da Agricultura (59%) e Trabalho, Indústria e Comércio (79%), mantendo-se como o principal ocupante do Ministério do Trabalho e Previdência Social (44%) a partir de 1961. O PSP fez 40% dos ministros da Saúde, ministério criado na segunda presidência de Vargas. O PR nomeou 30% dos ministros da Educação e Cultura, também a partir da divisão do Ministério da Educação e Saúde, o qual havia sido hegemonicamente controlado pelo PSD.

Quadro 2
Controle Partidário dos Ministérios — 1946/64

Ministérios	PSD		UDN		PTB		PSB		PDC		PR		PSP		Sem partido		Total	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Just.	15	68	02	09	02	09	02	09	—	—	01	05	—	—	—	—	22	100
R. Ext.	06	40	05	33	01	07	03	20	—	—	—	—	—	—	—	—	15	100
Faz.	09	47	02	11	02	11	—	—	01	05	—	—	—	—	05	25	19	100
Viação	08	46	02	12	03	18	—	—	—	—	—	—	01	06	03	18	17	100
Agr.	04	23	01	06	10	59	—	—	01	06	01	06	—	—	—	—	17	100
Ed. e Saúde	04	80	01	20	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	05	100
T.I.C.	01	07	—	—	11	79	—	—	—	—	—	—	—	—	02	14	14	100
Saúde	04	27	—	—	02	13	—	—	—	—	—	—	06	40	03	20	15	100
MEC	01	10	—	—	01	10	01	10	01	10	03	30	01	10	02	20	10	100
T.P.S.	01	14	—	—	03	44	01	14	—	—	—	—	—	—	01	14	07	100
MIC	02	40	01	20	01	20	—	—	—	—	01	20	—	—	—	—	05	100
Minas	01	20	04	80	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	05	100
Total	56	37	18	12	36	24	07	05	04	03	06	04	08	05	16	11	151	—

Fonte: L. Hippolito, *De Raposas e Reformistas: o PSD e a Experiência Democrática Brasileira (1945-64)*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1985.

¹⁵ Os maiores percentuais de controle partidário, para cada ministério, aparecem no quadro em itálico.

Essa capacidade de controle ministerial nem sempre correspondeu ao peso dos partidos no Congresso, sobretudo no que se refere aos partidos menores. Alguns exemplos demonstrarão a diferença entre o peso parlamentar e o peso governamental dos partidos. No primeiro ministério Dutra, o PR detinha 3% das cadeiras no Congresso e participação equivalente a 10% no governo. No primeiro ministério Vargas, o PSD controlava 39% das cadeiras no Senado e 45% das vagas no gabinete. A UDN, o PTB e o PSP tinham a mesma proporção de ministérios, embora aquela controlasse 26% do Congresso, o PTB, 16% e o PSB, 8%. No governo Café Filho, PSD e UDN controlavam o ministério em equilíbrio numérico perfeito, embora o PSD suplantasse a UDN, em força parlamentar, por proporção nunca inferior a 10 pontos percentuais (no Senado a diferença era de 27 pontos). O PTB e o PR participavam marginalmente, com os mesmos 9%, a despeito de o primeiro ter representação parlamentar mais de 15 pontos superior à do segundo. Evidentemente, essas igualdades são mais numéricas, pois os ministérios não têm todos o mesmo valor político. E, como se viu, PSD e PTB controlavam os ministérios estratégicos. Mas não é menos significativo que PR e PSP, de tão baixa densidade parlamentar, tenham predominado na ocupação de determinados ministérios ao longo desse período, o que se explica, em grande medida, pelo eixo regional das coalizões.

O Quadro 3 mostra a participação dos estados nos ministérios. Mais importante que anotar a sabida predominância do triângulo RJ/SP/MG, é verificar a clara existência de uma lógica regional subjacente à formação das coalizões governamentais e o fato de que alguns estados aparecem como representantes

preferenciais de suas regiões, denotando sua liderança nos blocos regionais de nosso sistema político. É o caso da Bahia, de Pernambuco, do Ceará e do Rio Grande do Sul.

Quadro 3
Composição Regional dos Ministérios — 1946/64

Estados	Nº Ministérios	%
RJ/DF/GB	22	17
SP	33	24
MG	24	18
BA	17	13
RS	10	07
PE	10	07
CE	07	05
Outros	12	09
Total	135	100

A combinação do critério partidário com o regional pode diminuir as diferenças de “qualidade” entre ministérios. Na medida em que ministérios menos estratégicos tornam-se jurisdições mais ou menos cativas de partidos ou estados, abre-se a possibilidade de que as lideranças políticas criem redes ou conexões burocrático-clientelistas que elevem os “prêmios” (*pay-offs*) associados a ministérios secundários. Daí não se poder subestimar, por exemplo, a participação relativamente elevada de partidos como o PR e o PSP em certos ministérios. E o mesmo é verdade em relação aos estados. Alguns ministérios de “direção política”, como Justiça, Trabalho, Indústria e Comércio e Relações Exteriores, eram ocupados pelo critério partidário. Outros, que podem ser caracterizados como “ministérios de gastos” ou de “clientelas”, eram ocupados pelo critério regional. Era o caso, por exemplo, do Ministério da Educação e Saúde, cativo da Bahia até o seu desmembramento. A partir daí, o Ministério da Saúde passou a ser utilizado para atender ao Partido Social Progressista — PSP, passando ao controle de

São Paulo. O Ministério de Viação e Obras Públicas teve 43% de seus titulares oriundos do Rio de Janeiro (ou DF; ou GB). O MEC passou para o eixo partidário, predominando ministros paulistas e do Rio, mas com 30% de seus titulares oriundos do PR. Finalmente, havia os ministérios política e economicamente estratégicos, como Fazenda e Agricultura, cuja ocupação se dava pela combinação dos critérios partidário e regional. Na Fazenda, predominaram o PSD e São Paulo (47 e 41%, respectivamente), e na Agricultura, o PTB e Pernambuco (59% em ambos os casos).

Uma outra maneira de examinar essas coalizões, pela ótica partidária, seria calcular um "índice de fracionamento governamental", similar àquele utilizado para a análise do sistema partidário-parlamentar. Um valor de 0 indicaria que um só partido controla todo o ministério. A unidade representaria um governo em que cada ministério estivesse sob controle de um partido diferente.

Quadro 4
Índice de Fracionamento Governamental
1946-64 e 1987

Governos	FG
Dutra	0,64
Vargas	0,71
Café Filho	0,77
Nereu Ramos	0,75
Kubitschek	0,75
Quadros	0,81
Goulart (Parlamentarista)	0,78
Goulart	0,80
Sarney	0,44

Os índices de fracionamento governamental contribuem com esclarecimento adicional das grandes coalizões brasileiras. Todos os governos basearam-se em coalizões entre partidos que

somavam mais que a maioria simples no parlamento. Porém, a dispersão do controle ministerial pelos partidos varia, determinando coalizões mais e menos concentradas. De qualquer forma, a maior parte dos governos brasileiros apresenta índices de fragmentação relativamente altos, com exceção da presidência Dutra e do atual ministério Sarney. No primeiro caso, o PSD dominava amplamente o ministério (em torno de 50% dos postos). No segundo, o PMDB detém mais de 70% dos postos.

Tanto o alto fracionamento governamental, quanto uma grande coalizão concentrada, representam uma faca de dois gumes. O primeiro confere maiores graus de liberdade para manobras internas, por parte do presidente, que pode retirar força exatamente da manipulação das posições e dos interesses dos vários parceiros da aliança. Porém, ao mesmo tempo, na medida em que seu partido não detenha maioria parlamentar, ou mesmo governamental, o presidente torna-se, em parte, prisioneiro de compromissos múltiplos, partidários e regionais. Sua autoridade pode ser contrastada por lideranças dos outros partidos e por lideranças regionais, sobretudo os governadores. É a dinâmica do duplo eixo das coalizões nacionais.

Uma coalizão concentrada, por sua vez, confere ao presidente maior autonomia em relação aos parceiros menores da aliança, mas o obriga a manter mais estreita sintonia com seu próprio partido. Se o partido majoritário é heterogêneo internamente e regionalmente, obtém-se o mesmo efeito: a autoridade presidencial é confrontada pelas lideranças regionais e de facções intrapartidárias. Mas o risco maior, neste caso, adviria de um rompimento do partido com o presidente, deixando-o apenas com o bloco de partidos minoritários da aliança.

Ambos os riscos estão presentes na presidência Sarney. O PMDB é heterogêneo internamente e regionalmente. Líderes de facções e governadores do partido podem contrastar sua autoridade, o que, aliás, tem ocorrido com frequência. Por outro lado, o presidente sabidamente não conta com a total confiança de seu partido adotivo, fato que eleva a probabilidade de rompimento. Como o PMDB é amplamente majoritário no Congresso, tal rompimento obrigaria o presidente a governar em minoria e exacerbaria o conflito entre Legislativo e Executivo.

O raciocínio acima aponta para o nó górdio do presidencialismo de coalizão. É um sistema caracterizado pela instabilidade, de alto risco e cuja sustentação baseia-se, quase exclusivamente, no desempenho corrente do governo e na sua disposição de respeitar estritamente os pontos ideológicos ou programáticos considerados inegociáveis, os quais nem sempre são explícitos e coerentemente fixados na fase de formação da coalizão.

O DILEMA INSTITUCIONAL DO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO

A teoria empírica das coalizões, embora excessivamente descritiva e asentada na lógica das preferências individuais, permite identificar algumas questões que ajudam a compreensão da intrincada dinâmica política e institucional associada a governos de aliança. Em geral, a análise de estruturas políticas e sociais mais homogêneas e estáveis induz a uma ênfase maior em coalizões

que minimizem o número de parceiros e maximizem as proximidades ideológicas entre eles. Esta estratégia teria por objetivo reduzir os riscos e contrariedades associados a alianças mais amplas e diversificadas mencionados acima.¹⁶

Entretanto, em formações de maior heterogeneidade e conflito, aquela estratégia é insuficiente ou inviável. Nestes casos, a solução mais provável é a grande coalizão, que inclui maior número de parceiros e admite maior diversidade ideológica. Evidentemente, a probabilidade de instabilidade e a complexidade das negociações são muito maiores. Estes contextos, de mais elevada divisão econômica, social e política, caracterizam-se pela presença de forças centrífugas persistentes e vigorosas, que estimulam a fragmentação e a polarização. Requerem, portanto, para resolução de conflitos e formação de "consensos parciais", mecanismos e procedimentos institucionais complementares ao arcabouço representativo da liberal-democracia.

A formação de coalizões envolve três momentos típicos. Primeiro, a constituição da aliança eleitoral, que requer negociação em torno de diretivas programáticas mínimas, usualmente amplas e pouco específicas, e de princípios a serem obedecidos na formação do governo, após a vitória eleitoral. Segundo, a constituição do governo, no qual predomina a disputa por cargos e compromissos relativos a um programa mínimo de governo, ainda bastante genérico. Finalmente, a transformação da aliança em coalizão efetivamente governante, quando emerge, com toda força, o problema da formulação da agenda

¹⁶ Toda a parte inicial desta seção reproduz, em parte, a seção V de meu artigo "A Recuperação Democrática...", *op. cit.*

real de políticas, positiva e substantiva, e das condições de sua implementação.

É o trânsito entre o segundo e o terceiro momentos que está no caminho crítico da consolidação da coalizão e que determina as condições fundamentais de sua continuidade. A formação do governo, a elaboração de seu programa de ação e do calendário negociado de eventos têm impacto direto sobre a estabilidade futura. Numa estrutura multipartidária, marcada pelo fracionamento, o sucesso das negociações, na direção de um acordo explícito que compatibilize as divergências e potencialize os pontos de consenso, é decisivo para capacitar o sistema político a atender ou conter legitimamente demandas políticas, sociais e econômicas competitivas e a formular um programa coerente e efetivo. Nesse acordo têm importância tanto a substância das medidas quanto o seu calendário. Somente assim é possível estabelecer uma base concreta de compromisso, aliçada na seleção encadeada de medidas, que evita, ao mesmo tempo, a sobrecarga inicial de reivindicações contraditórias e a frustração precoce dos principais setores que compõem a coalizão. A observância desses compromissos, ainda que ajustada às circunstâncias, constitui um dos requisitos essenciais para a legitimidade e continuidade da coalizão.

Esse é, naturalmente, um processo de negociação e conflito, no qual os partidos na coalizão se enfrentam em manobras calculadas para obter cargos e influência decisória. Tal processo se faz por uma combinação de reflexão e cálculo, deliberação e improvisação, ensaio e erro, da qual resulta a fisionomia do governo.

Boa parte das manobras de cada partido destina-se não somente a influenciar os outros partidos, mas principalmente a persuadir suas próprias bases e, acima de tudo, suas facções parlamentares e seus militantes, dos benefícios da coalizão.¹⁷

Por isso mesmo, a adesão a princípios mínimos para orientação de políticas ou a diretrizes programáticas assume relevância na medida em que possa reduzir as divergências intrapartidárias e engajar o conjunto do partido na realização de objetivos amplamente compartilhados.

Do ponto de vista da negociação com os outros partidos, busca-se enfatizar os princípios compatíveis e complementares e contornar aqueles que sejam divergentes. O problema é que, em circunstâncias de crise, entre os pontos de divergência encontram-se questões inarredáveis da agenda de políticas de governo, tais como controle da inflação, as prioridades para o gasto público ou a política salarial. O dilema que se apresenta é a identificação do limite de tolerância dos parceiros, que depende da posição das lideranças políticas e de fatores a elas externos — ligados à sua relação com as bases, os grupos de militantes e as facções parlamentares —, de um lado, e da reação dos interesses organizados na sociedade, de outro. É exatamente por isto que a manutenção da coalizão depende decisivamente do desempenho corrente do governo, a despeito dos acordos e compromissos formulados na sua constituição.

No que diz respeito às lideranças, isso implica a capacidade de negociar a inclusão recíproca de políticas contrárias aos princípios diretivos dos partidos

e de calcular corretamente a amplitude de sua legitimidade e autoridade junto às bases e de sua credibilidade perante a opinião pública. Em outras palavras, competência na negociação de sacrifícios recíprocos, resguardando os interesses coletivos, e extensão real de seu mandato para fazer concessões em nome da estabilidade da coalizão e do sucesso da gestão governamental.

No que se refere às bases e facções parlamentares, o fator decisivo é a intensidade de sua adesão aos princípios em questão. O risco desse delicado fazer contas é conceder em áreas consideradas inegociáveis pelas bases. Não é um processo de cálculo tão racional e explícito quanto a teoria descreve, mas é bastante consciente, embora seja feito numa ampla faixa de incerteza. Esta, porém, nunca é tão grande nas questões mais importantes, e a consulta permanente permite evitar que se subverta o consenso básico do partido.

O maior risco ao desempenho da coalizão está no quadro institucional do Estado para decidir, negociar e implementar políticas. Isto porque, como o potencial de conflito é muito alto, a tendência é retirar do programa mínimo, ou compromisso básico da aliança, as questões mais divisivas, deixando-as para outras fases do processo decisório. Viabiliza-se o pacto político de constituição do governo, mas sobrecarrega-se a pauta de decisões, na etapa de governo, propriamente dito, com temas conflitivos e não negociados. Para que o processo decisório não seja bloqueado e desestabilize a coalizão no futuro, torna-se, então, indispensável um esforço de construção institucional que viabilize acordos setoriais, à medida que os conflitos forem surgindo.

Não é demais insistir que, no limite, o futuro das coalizões depende de sua

capacidade de formular e implementar políticas substantivas. Uma coalizão pode formar-se com base em amplo consenso político e ser liquidada pela divergência quanto a princípios e orientações de política econômica e social corrente. Esta pode produzir seu progressivo fracionamento e dificultar, sistematicamente, a formulação e implementação de ações governamentais imprescindíveis, a administração de programas e a alocação de recursos. Mais que isto, pode comprometer irremediavelmente o relacionamento com as bases majoritárias de sustentação do governo, estimulando a polarização e a radicalização.

A existência de distâncias muito grandes na posição ideológica e programática e, principalmente, na ação concreta dos componentes da coalizão pode comprometer seriamente sua estabilidade, a menos que existam subconjuntos capazes de encontrar meios de suprir esses vazios com opções reciprocamente aceitáveis. Mais que do peso da oposição dos “de fora” — sobretudo em se tratando de grandes coalizões —, o destino do governo depende da habilidade dos “de dentro” em evitar que as divisões internas determinem a ruptura da aliança.

A ruptura é, freqüentemente, precedida por um “fracionamento polarizado”, no qual cada segmento nega legitimidade aos demais. Esta deslegitimação recíproca compele cada parceiro a se distanciar dos outros e a enfatizar, mais radicalmente, suas diferenças. Expande-se o espaço da competição, rompendo os limites da tolerância, e reduz-se a autonomia das lideranças e a autoridade de seus mandatos. A superação negociada dos conflitos torna-se cada vez mais difícil, porque a polarização amplia desmesuradamente as conces-

¹⁷ Cf. G. Luebbert, “A Theory of Government Formation”, *Comparative Political Studies*, vol. 17, n.2, 1983, pp. 229-64.

sões necessárias de parte a parte. Correlatamente, aumentam as dificuldades de persuasão das facções parlamentares e dos militantes para que apóiem tais concessões. Além disso, a crescente fragilidade da posição das lideranças as tornam mais relutantes em encampar posições que lhes possam custar o apoio das bases.

Em certo sentido, dificilmente uma grande coalizão governante terá condições de estabilidade, em períodos de crise aguda, sem um amplo apoio político-social, que ultrapasse os limites das lideranças partidárias e envolva todos os segmentos sociais politicamente organizados. São vários os exemplos de pactos explícitos, e até formalmente contratados, que obtiveram sucesso na estabilização de coalizões em momentos críticos da história de vários países.¹⁸

As cisões internas e a instabilidade a elas inerentes são naturais em qualquer governo de coalizão, embora adquiram contornos mais graves em épocas de crise. Requerem, portanto, uma série de mecanismos institucionais que regulem este conflito, promovam soluções parciais e estabilizem a aliança, mediante acordos setoriais de ampla legitimidade.

Mas, evidentemente, mesmo o pleno funcionamento desta estrutura institucional complementar aos mecanismos típicos da democracia liberal não é garantia suficiente de estabilidade, continuidade e sucesso de grandes e heterogêneas coalizões. E aí residem o risco maior das coalizões e a especificidade do presidencialismo de coalizão. Como disse, a coalizão pode romper-se de duas

maneiras: pelo abandono dos parceiros menores, situação na qual o presidente passa a contar apenas com seu partido e é forçado a alinhar-se com suas posições majoritárias; ou pelo rompimento do presidente com seu partido, que o deixa em solitário convívio com partidos minoritários e a cujos quadros é estranho. Em ambos os casos, resultam, em grau variável, o enfraquecimento da autoridade executiva e maior potencial de conflito entre Legislativo e Executivo.

No presidencialismo, a instabilidade da coalizão pode atingir diretamente a presidência. É menor o grau de liberdade de recomposição de forças, através da reforma do gabinete, sem que se ameace as bases de sustentação da coalizão governante. No Congresso, a polarização tende a transformar "coalizões secundárias" e facções partidárias em "coalizões de veto", elevando perigosamente a probabilidade de paralisia decisória e conseqüente ruptura da ordem política.¹⁹

Por isso mesmo, governos de coalizão requerem procedimentos mais ou menos institucionalizados para solucionar disputas interpartidárias internas à coalizão. Existe sempre um nível superior de arbitragem, que envolve, necessariamente, as lideranças partidárias e do Legislativo e tem, como árbitro final, o presidente. Na medida em que este seja o único ponto para o qual convergem todas as divergências, a presidência sofrerá danosa e desgastante sobrecarga e tenderá a tornar-se o epicentro de todas as crises.

No caso de regimes parlamentaristas, o resultado imediato do enfraqueci-

mento da aliança é a dissolução do gabinete e a tentativa de recomposição de uma coalizão de governo. Caso esta fracasse, recorre-se a eleições gerais, buscando uma nova correlação eleitoral de forças. No caso do presidencialismo de gabinete, demite-se o ministério, preservando-se a autoridade presidencial. No caso do presidencialismo de coalizão, é o próprio presidente quem deverá demitir o ministério e buscar a recuperação de sua base de apoio, em um momento em que enfrenta uma oposição mais forte e que sua autoridade está enfraquecida. Será tanto pior a situação do presidente se estiver rompido com seu partido, pois aí estará enfrentando não apenas a oposição da maioria, mas a desconfiança de seus aliados naturais.

Um cenário possível é aquele em que o presidente torna-se cativo da vontade de seu partido, delegando sua própria autoridade — situação de equilíbrio precaríssimo e de alto risco para a própria estabilidade da ordem democrática. Cenário alternativo seria aquele em que o presidente resolve enfrentar o partido, confrontar o parlamento e afirmar sua autoridade numa atitude bonapartista ou cesarista altamente prejudicial à normalidade democrática. A submissão do Congresso ou a submissão do presidente representam, ambas, a subversão do regime democrático. E este é um risco sempre presente, pois a ruptura da aliança, no presidencialismo de coalizão, desestabiliza a própria autoridade presidencial.

Esses cenários demonstram o dilema institucional do presidencialismo de coalizão. Ele requer um mecanismo de arbitragem adicional àqueles já mencionados, de regulação de conflitos, que sirva de defesa institucional do regime — assim como da autoridade presidencial e da autonomia legislativa —, evi-

tando que as crises na coalizão levem a um conflito indirimível entre os dois pólos fundamentais da democracia presidencialista. O Império tinha no poder moderador um mecanismo deste tipo. A República Velha não adotou nada semelhante, mas o equilíbrio deu-se através da política de governadores, estabelecida por Campos Salles. Nos Estados Unidos da América do Norte, a Suprema Corte tem poderes que lhe permitem intervir nos conflitos constitucionais entre Executivo e Legislativo. No Brasil da República de 46 e no Brasil pré-constituente da Nova República, precisamente os casos mais claros de presidencialismo de coalizão, este mecanismo inexistente.

Governos de coalizão têm como requisito funcional indispensável uma instância, com força constitucional, que possa intervir nos momentos de tensão entre o Executivo e o Legislativo, definindo parâmetros políticos para resolução dos impasses e impedindo que as contrariedades políticas de conjuntura levem à ruptura do regime. Por outro lado, este instrumento de regulação e equilíbrio do regime constitucional serve, no presidencialismo de coalizão, para reduzir a dependência das instituições ao destino da presidência e evitar que esta se torne o ponto de convergência de todas as tensões, envolvendo diretamente a autoridade presidencial em todos os conflitos e ameaçando desestabilizá-la em caso de insucesso.

Em síntese, a situação brasileira contemporânea, à luz de seu desenvolvimento histórico, indica as seguintes tendências: (a) alto grau de heterogeneidade estrutural, quer na economia, quer na sociedade, além de fortes disparidades regionais; (b) alta propensão ao conflito de interesses, cortando a estrutura de classes, horizontal e vertical-

¹⁸ Cf. P. Merkl, "Coalition Politics in West Germany", in S. Groennings, E.W. Keeley e M. Leyerson, eds., *The Study of Coalition Behavior*, Nova Iorque, Holt, Rinehart & Winston, 1970.

¹⁹ Como ocorreu na República de 46. Ver a respeito, Wanderley Guilherme dos Santos, *Sessenta e Quatro: Anatomia da Crise*, São Paulo, Vértice, 1986.

mente, associada a diferentes manifestações de clivagens inter e intra-regionais; (c) fracionamento partidário-parlamentar, entre médio e mediano, e alta propensão à formação de governos baseados em grandes coalizões, muito provavelmente com índices relativamente elevados de fragmentação governamental; (d) forte tradição presidencialista e proporcional. A primeira indicando, talvez, a inviabilidade de consolidação de um regime parlamentarista puro. A segunda, apontando para a natural necessidade de admitir à representação os diversos segmentos da sociedade plural brasileira; (e) insuficiência e inadequação do quadro institucional do Estado para resolução de conflitos e inexistência de mecanismos institucionais para a manutenção do "equilíbrio constitucional".

Muitos analistas tendem a interpretar a história institucional brasileira no sentido da inadequação, seja do presidencialismo, seja da representação proporcional, para a estabilidade democrática. Não é, definitivamente, a inclinação do raciocínio aqui empreendido. Ao contrário, sustento que, de um lado, esta tradição político-institucional responde à específica dinâmica social do

País. Sua própria heterogeneidade, a ambigüidade e fragilidade das referências nacionais e as contradições a elas inerentes contribuem para firmar esta combinação entre proporcionalidade e presidencialismo de coalizão. De outro lado, não há evidência persuasiva de que a solução parlamentarista ou a representação majoritária, ou mesmo o bipartidarismo, pudessem oferecer salvaguardas suficientes à instabilidade e à exacerbação do conflito. Os contrapesos estarão, possivelmente, em outro plano de institucionalidade, que permita evitar a fragmentação polarizada de nosso sistema político.

Creio que nosso dilema institucional resolve-se com instrumentos que permitam regular a diversidade, conviver com ela, pois nosso quadro sócio-cultural e econômico faz da diferença uma destinação — nossa *Fortuna*, na acepção de Maquiavel —, mas é da nossa *Virtù*, de nossa capacidade de criar as instituições necessárias, que poderão advir a normalidade democrática e a possibilidade de justiça social. Se sermos diversos e contrários é inevitável, a desordem e o autoritarismo não devem constituir nosso fado e nossa tragédia.

(Recebido para publicação em novembro de 1987)

Coalition Presidentialism: The Brazilian Institutional Dilemma

This article presents an analysis of the major structural traits of the Brazilian political system. From which what is called the Brazilian institutional dilemma stems. This dilemma is defined as the need for an institutional arrangement that can efficiently aggregate and manage social, economic and political pressures arising from a very asynchronous process of development, from which a strongly heterogeneous social organization has resulted.

For the purposes of this work — a segment of a broader analytical project — the author has chosen to examine the constitutional and political elements of this dilemma, particularly the pattern of the relationship between the Executive and Congress.

A comparative analysis of the aggregate institutional characteristics of democratic regimes leads the author to conclude that the Brazilian

regime has specificities which characterize its regime as an instability-prone form of presidentialism: *coalition presidentialism*. This specific form has as its main structural components: a strong presidency; multipartyism; proportional representation; federalism and coalition government. Since 1946, all formally democratic governments in Brazil have adopted this pattern.

Such a pattern requires additional conflict management mechanisms, since government coalitions — based on very heterogeneous interest structures — are extremely unstable, and under presidentialism tend to destabilize the regime itself.

Regulating diversity, granting political representation to the many heterogeneous interest formations and simultaneously ensuring regime stability under a strong presidency in cyclical conflict with Congress is the Brazilian institutional dilemma.

RÉSUMÉ

Présidentialisme de Coalition: Le Dilemme Institutionnel Brésilien

Cet article a pour but d'analyser les principaux traits structurels du système politique brésilien sur lesquels s'embranchent ce que l'auteur appelle le dilemme institutionnel brésilien. Selon la définition qu'il en fournit, ce dilemme consiste dans la nécessité de mettre sur pied un arrangement institutionnel qui permette de grouper et de gérer efficacement les pressions sociales, économiques et politiques survenant d'un processus de développement en lui-même très marqué par une absence de synchronisme dont il a résulté une organisation sociale fortement hétérogène.

Pour les buts de l'article — qui fait en réalité partie d'un ample projet analytique — l'auteur a choisi d'étudier les éléments constitutionnels et politiques de ce dilemme. Il s'attache, en particulier, aux modèles de rapports existants entre l'Exécutif et le Congrès.

Se basant sur l'analyse comparative de l'ensemble des caractéristiques institutionnelles des régimes démocratiques, l'auteur conclut que le régime brésilien a des spécificités qui le caractéri-

sent comme une forme de présidentialisme encline à l'instabilité: le présidentialisme de coalition. Les principales composantes de cette forme spécifique sont: une présidence forte, la pluralité de partis, la représentation proportionnelle, le fédéralisme et un gouvernement de coalition. Depuis 1946, tous les gouvernements démocratiques de l'histoire du Brésil ont adopté ce modèle.

Un tel modèle exige des mécanismes supplémentaires de gestion des conflits car les gouvernements de coalition, par le fait qu'ils sont basés sur des structures d'intérêts très hétérogènes, sont extrêmement instables. En outre, sous un régime présidentialiste, ils tendent à destabiliser le régime lui-même.

Le dilemme institutionnel brésilien consiste à équilibrer les diversités, inclure dans la représentation des formations d'intérêts très hétérogènes et, simultanément, assurer la stabilité du régime sous une présidence forte qui se trouve périodiquement en conflit avec le Congrès.

N.E. — As versões inglesa e francesa dos resumos deste número são de autoria de Diane Rose Grasklaus e Anne Marie Millon Oliveira.