

**DEMOCRACIA, DELEGAÇÃO E GOVERNOS DE COALIZÃO: DA
LITERATURA CLÁSSICA À ANÁLISE DO IMPASSE DEMOCRÁTICO
BRASILEIRO**

**DEMOCRACY, DELEGATION AND COALITION
GOVERNMENT: FROM CLASSIC LITERATURE TO AN ANALYSIS OF
THE IMPASSE OF BRAZILIAN DEMOCRACY**

Jacqueline Ferreira Torres

Mestre em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais e Bacharel em Ciências do Estado pela
Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG

Recebimento: 16/09/2017

Aprovação: 13/03/2018

Como citar este artigo:

Democracia, delegação e governos de coalizão: da literatura clássica e a análise do impasse democrático brasileiro.
TORRES, Jacqueline Ferreira. In: **Revice** – Revista de Ciências do Estado, Belo Horizonte, v.3, n.2, p. 270-287,
jun./dez.2018. ISSN 2525-8036.

RESUMO: Este artigo busca revisitar literaturas clássicas sobre os governos de coalizão, destacando as relações existentes entre a democracia e a delegação, sem aspirações de esgotar o assunto. A democracia é vista como o regime político mais desejado na humanidade e é consenso que o mesmo só é possível mediante a delegação de poderes dos governados para os governantes. Entretanto, temos que o processo de delegação também ocorre dentro do governo. Em casos de governos de coalizão, a questão da delegação torna-se ainda mais estratégica devido a possíveis problemas de coordenação e de controle. De maneira geral, concluímos que por se tratar de uma característica intrínseca da democracia, a delegação ocorre independentemente do sistema de governo ou de sua conformação interna. Portanto, as tensões decorrentes de delegações perpassam todo e qualquer sistema democrático. O artigo também trata brevemente do impasse democrático brasileiro no que tange a falência do governo de coalizão.

PALAVRAS-CHAVE: Democracia. Delegação. Governos de coalizão.

ABSTRACT: The following article intends to revisit the classic literature about coalition government highlighting the relation between democracy and delegation without the ambition of exhaust the subject. Democracy is considered one of the most desirable political system for the humankind. According to the literature, a democratic system is only possible when the citizens delegates their power to the rulers. However, the delegation process also occur inside the government. In coalition governments, the question of delegation is strategic considering coordination and management issues. In general, delegation is recognized as an inherent feature of democracy system, however, the delegation occur regardless the political system or its internal conformation. Therefore, the tensions resulting from delegation are present in every political system. The article also discuss the impasse of Brazilian democracy and the collapse of coalition government.

KEY WORDS: Democracy. Delegation. Coalition Government.

INTRODUÇÃO

De maneira geral, não é possível compreender as relações humanas sem adentrarmos em relações de poder e relações de delegação. Em análises sobre a formação e a manutenção de governos de coalizão não seria diferente. Já antes disso, na defesa de seus ideais sobre a liberdade, Benjamin Constant (1819) associou a delegação a toda a estrutura da modernidade. Para esse autor, haveria dois tipos de liberdade: a dos antigos e a dos modernos, sendo aquela relacionada a valores de comunidade e de desenvolvimento da *pólis* e essa relativa a liberdades individuais e políticas negativas.

Nesse sentido, para obter mais tempo para exercer suas atividades pessoais, os cidadãos delegariam as decisões sobre o funcionamento do Estado para um aparato estatal, não havendo mais de se preocuparem com isso. Para Constant, uma ideia de participação moderna está fortemente ligada a ideia de representação (CONSTANT, 1819, p.14).

Já com uma visão diferenciada, podemos associar os regimes políticos democráticos a mesma ideia de delegação. O fato é que governos implicam em delegação (THIES, 2001, p.580). Nesse caso, a delegação é feita por meio de eleições livres e justas, nas quais os cidadãos delegam aos políticos individualmente ou em atores coletivos – os partidos – a autoridade para a tomada de decisões. No modelo de democracia representativa, a população governa diretamente apenas

no dia da eleição. No restante do tempo, ela é governada pelos políticos a quem delegou sua autoridade (STROM, MULLER & BERGMAN, 2010).

Entretanto, existem muitas maneiras pelas quais os cidadãos podem delegar aos políticos e muitas maneiras pelas quais os políticos podem delegar entre si. Referimo-nos as diferentes configurações estruturais de delegação e controle políticos como “regimes políticos” (STROM, MULLER & BERGMAN, 2010). Integrando as discussões acerca da questão democrática ocorridas no século XX, destacamos o *debate presidencialista*, no qual foi discutido o mérito e a estabilidade dos regimes presidencialista e parlamentarista, comparando-os (LINZ, 1994; HOROWITZ, 1990; SANTOS & AVRITZER, 2002; CAREY, 2014; CHAISY, CHEESEMAN & POWER, 2014).

Podemos constatar que, independente do regime político escolhido, o processo de delegação continua a se deflagrar, atingindo agora uma lógica intragovernamental e até intrapartidária. Em casos de formação de governos de coalizão, observamos uma lógica

diferenciada de delegação, que necessita de um alto nível de controle para construir um governo coeso e viável.

Nesse artigo, busca-se revisitar literaturas clássicas sobre os governos de coalizão, destacando as relações existentes entre estes, a democracia e a delegação, sem aspirações de esgotar o assunto. Seu objetivo é dialogar com a literatura existente, discutindo possíveis pontos de tensão entre a democracia, a delegação e os governos de coalizão. Posteriormente, o artigo adentra a realidade brasileira de maneira panorâmica, identificando os principais debates acerca do sistema político enunciado na Constituição de 1988 e o impasse democrático decorrente da falência do governo de coalizão.

O artigo está organizado como se segue: a primeira seção (“Das relações entre democracia e delegação”) apresenta as discussões sobre a questão democrática ocorridas no século XX e suas interseções com questões de delegação. A segunda seção (“Do ciclo de formação e manutenção de coalizões”) busca elucidar a formação e a manutenção das coalizões para que na seção seguinte (“Dos problemas resultantes de delegações em governos de coalizão e como evitá-los”) sejam elencados alguns dos problemas de coordenação e controle enfrentados em governos de coalizão e alguns mecanismos utilizados para evitá-los. Na quinta seção (“Do presidencialismo de coalizão e o impasse democrático brasileiro”), apresenta-se os debates históricos acerca do presidencialismo de coalizão, sistema político vigente no Brasil, bem como o impasse democrático decorrente de sua falência. Por fim, segue uma seção com considerações finais.

DAS RELAÇÕES ENTRE DEMOCRACIA¹¹² E DELEGAÇÃO

Regimes políticos tem sido tema clássico e recorrente na história da humanidade e das ciências políticas. Nesse sentido, a democracia tem sido igualmente questão de disputa ao longo dos séculos. Em princípio, a democracia pode organizar-se e funcionar de diversas maneiras, apresentando na prática uma grande variedade de instituições governamentais formais, além do sistema partidário e grupos de interesse. Apesar das diferenças observadas, é possível observar padrões e regularidade quanto as instituições democráticas a partir da natureza de suas regras práticas. Esse denominador comum nos leva a categorizar as democracias enquanto majoritárias ou consensuais:

“O contraste entre o modelo majoritário e o consensual surge a partir da definição mais básica e literal de democracia: governo pelo povo ou, no caso da democracia representativa, governo pelos representantes do povo – e, também, a partir da famosa frase de Abraham Lincoln segundo a qual democracia significa governo, não apenas pelo povo, mas também para o povo –, ou seja: governo de acordo com a preferência popular.” (LIJPHART, 2003, p.17).

A definição de democracia enquanto “governo pelo povo e para o povo” levanta uma gama de questões. Dentre elas, trata-se da delegação. Os antigos a discutiram a seu modo. Ela foi também destacada em tensões com outros regimes políticos desde a ascensão dos estados nacionais. A exemplo, em época posterior, Tocqueville afirmou que a democracia é um processo universal de constante aumento da igualdade, amarrando, assim, os conceitos de democracia, igualdade e liberdade, uma vez que é a própria igualdade que torna os homens independentes uns dos outros, logo, livres (QUIRINO, 2008). Nessa linha de raciocínio, a democracia implica em cidadãos iguais entre si que na expressão de sua vontade delegam responsabilidades a um governo que se torna atrelado aos desejos de seus cidadãos.

Durante o século XX, a democracia volta a ser ponto de discussão – se é que em algum momento saiu dele efetivamente –, porém dessa vez monopolizando os debates de todo o século. Desde a terceira onda de democratização¹¹³, crescem os esforços em estudar e compreender a

¹¹² Para fins analíticos, o texto restringe o conceito de democracia à sua faceta de representação político-partidária, não se atendo a discussões relativas à prática democrática ou à outras formas de participação social.

¹¹³ Termo originalmente empregado por Huntington (1991 *in* SACATE, 2008). O autor divide o processo de disseminação de sistemas democráticos no mundo em três ondas, as chamadas “ondas de democratização”. A primeira onda abrangia de 1828 a 1926, período em que de 64 nações independentes, 24 eram democráticas, equivalente a 45,3%. De 1922 a 1942 observa-se uma reversão considerável no quadro, sendo que nesse último ano das 61 nações independentes, apenas 12 (19,7%) mantinham um sistema democrático. A

variedade de sistemas democráticos possíveis. A literatura desenvolvida a respeito buscou analisar principalmente o arranjo institucional das democracias e como esse influenciava no funcionamento do sistema como um todo. Dessa análise, emergiu o debate sobre qual dos sistemas democráticos – parlamentarismo, semi presidencialismo ou presidencialismo – seria o melhor em termos de estabilidade e durabilidade políticas.

A chamada *Questão da Democracia* perdurou não obstante as guerras mundiais e durante o período da guerra fria, envolvendo dois debates principais: na primeira metade do século, o debate centrou-se em torno da desejabilidade da democracia, após a Segunda Guerra Mundial, o debate desloca-se para suas condições estruturais (SANTOS & AVRITZER, 2002).

No primeiro momento, o debate foi resolvido em favor da desejabilidade da democracia como forma de governo. Robert A Dahl (1998)¹¹⁴ chega a enaltecer a democracia como o regime político mais desejável que a humanidade tenha experimentado (*apud* STROM, MULLER & BERGMAN, 2010). Para o autor, é característica-chave da democracia a contínua responsabilidade do governo às preferências de seus cidadãos, considerados como politicamente iguais (DAHL, 2005).

No momento seguinte, após a Segunda Guerra Mundial, o debate girou em torno de questões sobre a compatibilidade da democracia com o sistema capitalista, uma possível tipologia que avaliasse as pretensões democráticas de cada país e a influência do sistema de governo em sua concretização (SANTOS & AVRITZER, 2002). Nesse ponto, destaca-se o chamado “debate presidencialista”, embate no qual os sistemas de governo presidencialista e parlamentarista foram comparados e discutia-se a superioridade deste sobre aquele. Para melhor compreensão do ocorrido, costuma-se dividir o “debate presidencialista” em três fases distintas (CHAISTY, CHEESEMAN & POWER, 2014).

Na primeira fase, temos a obra de Juan Linz e sua clássica argumentação de superioridade do parlamentarismo sobre o presidencialismo. A segunda fase seria marcada pelos trabalhos de Mainwaring e sua análise que busca eximir o presidencialismo em si como

segunda onda de democratização data de 1943 a 1962. No período, das 111 nações independentes, 36 (32,4%) eram democráticas. A segunda reversão ocorreu entre 1958 e 1975. Dados de 1973 apontam que dos 122 países existentes, apenas 39 (24,6%) constituíam-se de democracias. A terceira onda de democratização tem início formalmente datado em 1974. Nos anos de noventa, observa-se uma redução percentual dos Estados considerados democráticos devido a ampliação do número de nações independentes. Em 1990, o percentual de nações democráticas chegou a 45%, porém em meados dessa década o número baixou para 30,2%, o equivalente a 58 nações dentre os 192 países existentes.

¹¹⁴ DAHL, Robert A. *On Democracy*. New Haven, CT: Yale University Press, 1998.

problema, delegando sua instabilidade a sua associação com um sistema multipartidário. A terceira fase, por sua vez, agrupa estudos mais recentes, que pregam a possibilidade do presidencialismo funcionar como num parlamentarismo, tendo os presidentes que manejar coalizões dentro do poder Legislativo, tal como um Primeiro Ministro (CHAISTY, CHEESEMAN & POWER, 2014).

A preferência de Linz (1994) pelo parlamentarismo baseia-se em sua suposta estabilidade política. No desenvolvimento de seu artigo “*Presidential or Parliamentary Democracy: Does it make a difference?*”, o autor aponta que o governo parlamentar emerge de um alinhamento político, havendo apenas uma instituição com legitimidade democrática e uma maior probabilidade de maioria parlamentar para tomada de decisões. No presidencialismo, por sua vez, tanto o poder Executivo quanto o poder Legislativo possuem legitimidade popular, gerando assim uma tensão permanente entre ambos. Diferencia ainda que no parlamentarismo o presidente responde apenas ao seu partido, ao passo que no presidencialismo, graças a dupla função do presidente de chefe de governo e chefe de Estado, o presidente deve responder mutuamente ao povo que o elegeu e as aspirações do partido. Critica ainda a estruturação do sistema presidencialista em mandatos, apontando que sua ausência de continuidade gera políticas imediatistas, além de tornar o poder executivo inacessível aos partidos perdedores das eleições, o que chama de fator *winner-take-all*, propiciando a polarização do processo eleitoral. Segundo o autor, tais problemas não são observados no parlamentarismo, no qual a continuidade de políticas é garantida pelo parlamento e pelo partido que lá é majoritário, além de ser um sistema mais flexível, no qual todos os partidos podem exigir suas demandas no parlamento. Em resumo, Linz acredita ser um erro a separação do presidente do poder legislativo, processo que geraria gabinetes mais frágeis, maior abertura para influência de extremistas no governo e maior polarização do discurso (LINZ, 1994).

Outros autores, como Horowitz (1990), vem refutar algumas das ideias defendidas por Linz. Para aquele autor, o parlamentarismo foi tão nefasto a Ásia e a África, quanto o presidencialismo foi para a América Latina. Horowitz aponta que a facilidade de realinhamento do parlamento para a derrubada de um presidente igualmente gera instabilidade e que o fator *winner-take-all* também pode ser observado em sistemas parlamentaristas, como observado na Nigéria, em 1960. Sobre o mesmo fator no sistema presidencialista, destaca que a concorrência do partido de oposição ao Executivo nas instâncias legislativas funcionariam como um sistema de freios e contrapesos que anulariam o possível fator *winner-take-all* no governo, uma vez que ambos as partes tem voz perante o poder estatal (HOROWITZ, 1990).

Dando continuação ao debate em sua fase mais recente, os argumentos pela fragilidade do presidencialismo defendidos por Linz (1994) perderam força após esse sistema de governo ter se provado estável e duradouro, com dados empíricos o apontando como o sistema em maior difusão no mundo (CAREY, 2014; CHAISY, CHEESEMAN & POWER, 2014). Chaisy, Cheeseman e Power (2014) criticam a literatura existente sobre o *Debate Presidencialista*, uma vez que ela se prova desconexa do contexto local, ignorando o papel de instituições informais no processo e focada apenas nas experiências da América Latina. De acordo com os autores, para uma análise mais completa dos processos decisórios tanto em sistemas parlamentaristas como em presidencialistas se faz necessária observância de instituições informais, como influências culturais e a história das nações, além de um olhar crítico sobre o processo político e sobre quais instituições tem poder real de intervenção em seu processo.

Os mesmos estudos enfatizam o uso de ferramentas pelo Executivo para influenciar o Legislativo através da formação de coalizões. Seriam algumas dessas ferramentas o poder de agenda, a autoridade orçamental, a gestão de gabinetes, o poder dentro dos partidos políticos e o uso de instituições informais pelos presidentes. Os autores destacam que o uso dessas ferramentas podem estar retardando o desenvolvimento de instituições capazes de resistir à manipulação do Executivo (CAREY, 2014; CHAISY, CHEESEMAN & POWER, 2014). Nesse sentido, resume Alves e Paiva (2017, p.51): “O presidencialismo, a despeito da reunião de elementos comuns, manifesta-se e se mantém como instituição política por intermédio de estratégias múltiplas e diversas, adaptadas à realidade constitucional e às demais peculiaridades de cada sistemas político”.

De maneira geral, o debate acerca da questão democrática travado no século XX determinou a delegação como uma característica intrínseca da democracia, como apontando em especial em sua primeira fase. Na segunda, temos a concretização dessa característica e passe-se a discutir o problema da forma da democracia e da sua variação. A proposta democrática que se tornou hegemônica com o fim das duas guerras mundiais implicou em uma restrição das formas de participação e soberania ampliadas em favor de um consenso em torno de um procedimento eleitoral para a formação de governos (SANTOS & AVRITZER, 2002).

A democracia não sublima a distinção entre governados e governantes, muito pelo contrário: ela se apoia nesse modelo de delegação. A democracia moderna é predominantemente representativa e, por isso, seus processos de delegação devem ocorrer de maneira livre e justa. Existem muitas maneiras pelas quais os cidadãos podem fazer delegação a políticos e muitas maneiras pelas quais os políticos podem fazer delegações entre si. Referimo-nos as diferentes

configurações estruturais de delegação e controle políticos como “regimes políticos” (STROM, MULLER & BERGMAN, 2010).

A tradicional distinção entre presidencialismo e parlamentarismo é indiferente no que tange ao assunto governos de coalizão. Independente do regime político, esses governos podem ser formados e os conflitos resultantes dos processos de delegação são similares (ABRANCHES, 1988; THIES, 2010). Dessa forma, associa-se a frequência de coalizões com a fragmentação partidário-eleitoral ancorada na diversidade sociocultural de representados: “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” (ABRANCHES, 1988, p.19). Estruturalmente, o aparecimento de coalizões se refere ao compartilhamento do poder Executivo por diferentes partidos e, geralmente, é resultado de uma cooperação partidária para formar maioria e garantir suporte para as ações políticas do governo.

Para em momento oportuno destacarmos alguns problemas resultantes dos processos de delegação em governos de coalizão os de alguns mecanismos utilizados para evita-los, passaremos primeiro à uma breve explanação sobre o a formação e a manutenção de coalizões.

DO CICLO DE FORMAÇÃO E MANUTENÇÃO DE COALIZÕES

Segundo Strom, Muller e Bergman (2010), podemos distinguir o ciclo de vida das coalizões políticas em quatro fases interconectadas e dinâmicas: formação, governança, terminação e eleições. Cada uma delas pressupõe um certo nível de incerteza.

Durante a formação, são levados em consideração acontecimentos passados, como parcerias anteriores e as performances nas eleições. Acontecimentos futuros também influenciam essa decisão: os atores políticos tentam prever o que irá acontecer até a próxima eleição, geralmente buscando traçar estratégias para se manterem no poder. (STROM, MULLER & BERGMAN, 2010). O processo que formação inclui também o estabelecimento de um compromisso, ainda que implícito, de que os membros da coalizão atuaram em conjunto (MARTIN & VANBERG, 2011).

Desse momento em diante, se inicia a fase da governança, na qual os problemas de coordenação e controle de que trataremos na seção seguinte se tornaram mais evidentes. Acontecem aqui a maioria dos processos de delegação, como as alocações de portfólio, a definição do programa de políticas governamentais e os processos de barganha para manutenção da coalizão. Os atores políticos estão constantemente avaliando seus custos e ganhos dentro da coalizão e buscam antecipar os acontecimentos possíveis em casos de esfacelamento da mesma.

A terminação de uma coalizão pode ou não coincidir com a realização de novas eleições. Como dito anteriormente, o ciclo de vida das coalizões é dinâmico e as fases podem acontecer simultaneamente. A realidade é que o desfecho do jogo de coalizões é altamente complexo. Pensando nisso, surgiram *clusters* de variáveis explicativas para melhor compreendê-lo. São eles: (a) tempo e espaço; (b) atributos estruturais; (c) preferência dos atores; (d) ambiente de barganha e; (e) eventos críticos (STROM, MULLER & BERGMAN, 2010).

Por sua vez, Abranches (1988) divide a formação de coalizões em três momentos típicos: (a) a constituição de aliança eleitoral baseada em negociações acerca de diretivas programáticas mínimas; (b) a constituição do governo, acompanhada da disputa interna de cargos e compromissos relativos ao cumprimento do programa mínimo acordado e (c) a transformação da aliança em coalizão efetivamente governante, momento no qual emergem problemas relativos à formação de agenda real de políticas e de suas condições de implementação. Crucial é o processo de transição da aliança em coalizão efetiva (b → c), momento decisivo para a consolidação e determinação de sua continuidade (ABRANCHES, 1988, p.26).

De maneira geral, cisões internas e instabilidade são inerentes à qualquer governo de coalizão. Entretanto em virtude de eventos críticos, tais como crises político-institucionais, essa instabilidade é aumentada, de modo que sem apoio político-social organizado dificilmente uma grande coalizão governante terá condições de manutenção. Nessa situação específica, o regime político adotado pelo país em questão influencia fortemente no desfecho esperado.

“No caso de regimes parlamentaristas, o resultado imediato do enfraquecimento 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 desconfiança de seus aliados naturais.” (ABRANCHES, 1988, p.29)

A partir da análise do ciclo de formação e manutenção de coalizões, encontramos indícios que reforçam a insignificância da distinção entre regimes políticos em governos de coalizão em situações de normalidade e relativa estabilidade política. Entretanto, o desenho institucional apresentado no regime presidencialista de coalizão deixa a presidência vulnerável em casos de rupturas ou crises. Esse efeito é tratado na literatura enquanto *dilema institucional do presidencialismo de coalizão* (ABRANCHES, 1988).

DOS PROBLEMAS RESULTANTES DE DELEGAÇÕES EM GOVERNOS DE COALIZÕES E COMO EVITÁ-LOS

O modelo principal-agente possibilita a análise do processo de delegação em governos de coalizão de maneira clara. Um dos pressupostos principais dessa teoria é que as relações de tipo principal (no caso, o partido formador da coalizão) -agentes (demais partidos membros da coalizão) podem incorrer em perda de agência. Isso ocorre porque o principal não tem capacidade de previsão e monitoramento de todas as ações de seus agentes. Ainda, existe uma assimetria informacional entre principal e agente, sendo essa preço a se pagar pela delegação (INÁCIO & REZENDE, 2015).

Governos de coalizão por si só já criam tensões por possíveis divergências de opiniões de seus membros, pela dificuldade de garantia do compromisso explicado na seção anterior, mas principalmente, devido ao chamado *dilema dos governos de coalizão*. Temos que as divergências de opinião podem gerar quebras no compromisso de governar unidos acertado na fase de formação da coalizão. E caso o compromisso seja quebrado, existe ainda dificuldades para efetivar sanções sem causar o dissolução da coalizão (MARTIN & VANBERG, 2011).

O dilema reflete uma questão ainda mais profunda: os partidos da coalizão que devem votar juntos para governar são votados separadamente nas eleições. Essa realidade causa uma disputa interna na coalizão por visibilidade política, estando os partidos interessados em aparecer para seus eleitores e garantir as eleições futuras. Para evitar tais problemas, é necessário reforçar o compromisso da coalizão e ainda proporcionar incentivos para que os membros não se desviem do consenso formado (MARTIN & VANBERG, 2011).

Visando minimizar perda de agência e melhor coordenar a delegação, alguns mecanismos são propostos. O estabelecimento e a publicização de contratos estabelecidos entre principal e agentes é um deles (THIES, 2010; INÁCIO & REZENDE, 2015). Outro seria a seleção de agentes com preferências mais próximas dos interesses do principal (THIES, 2010; MARTIN & VANBERG, 2011; INÁCIO & REZENDE, 2015). Poderia lançar mão de mecanismos de monitoramento individual ou de agência, como auditorias e “alarmes de incêndio” (ALMEIDA & SANTOS, 2009; THIES, 2010; INÁCIO & REZENDE, 2015) ou ainda submeter as decisões a aprovação da coalizão (THIES, 2010). Podemos citar ainda o compartilhamento de *policymaking* ou *gatekeeping* (THIES, 2010; MARTIN & VANBERG, 2011), além de mecanismos institucionais, como sistemas de freios e contrapesos (MARTIN & VANBERG, 2005; FORTUNATO, 2010; INÁCIO & REZENDE, 2015).

DO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO E O IMPASSE DEMOCRÁTICO BRASILEIRO

Anteriormente, revisitamos leituras clássicas acerca dos governos de coalizão, sua relação com a democracia e o processo de delegação, traçando ainda consideração sobre o ciclo de formação e a manutenção de coalizões e sobre problemas decorrentes da delegação em governos de coalizão e como evita-los. Embasados pelos argumentos de Leonardo Avritzer (2016), passaremos a uma análise pontual da democracia brasileira e o impasse democrático que a mesma vive, tendo como indicador a falência do governo de coalizão.

O Brasil, inserido no contexto da terceira onda de democratização narrado anteriormente não passa imune aos debates acerca de qual é o sistema de governo mais adequado a ser adotado a partir do processo de redemocratização, deflagrado em 1985 e concretizado em 1988, com a promulgação da nova Constituição. Nesse período, acompanhando a tendência mundial¹¹⁵, observou-se a preferência pelo ao sistema parlamentarista, especialmente por parte da sociedade civil. Lançava-se mão da argumentação clássica de Linz (1991) sobre a maior estabilidade de governos parlamentaristas, bem como às críticas à tradição presidencialista brasileira, fortemente arraigada na personificação da autoridade pública e às práticas clientelistas observadas no setor público (ALVES & PAIVA, 2017, p.52-53).

A despeito dessa discussão, institui-se no país a peculiar associação entre *representação proporcional*, *multipartidarismo* e *presidencialismo*¹¹⁶, mediante a oportunidade não concretizada de revisão constitucional, conforme apresenta Alves e Paiva:

“No Brasil, em especial, após dois anos de intensas discussões iniciadas com a eleição da Assembleia Constituinte, em 1986, optou-se, momentaneamente, pelo presidencialismo, que recebeu 344 votos a favor, em detrimento da alternativa parlamentarista, que obteve o apoio de 212 constituintes. Contribuíram também para a intensificação do debate a postura de dois ocupantes do cargo da chefia do Executivo – Sarney e Collor – que demonstravam publicamente simpatia por cada um dos sistemas de governo em destaque (LAMOUNIER, 1991). Todavia, a decisão definitiva seria objeto de um processo de revisão constitucional, de acordo com disposição normativa inscrita no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), com a convocação de um plebiscito previsto para o ano de 1993” (ALVES & PAIVA, 2017, p.53).

¹¹⁵ No período após-guerra, cerca de 76% dos países de regime liberal-democrático estruturavam-se de acordo com o regime parlamentarista (ABRANCHES, 1988, p.18).

¹¹⁶ Destacamos: “É a combinação mais requente entre características institucionais, e não em sua presença isolada, que a lógica e a especificidade de cada modelo emerge. É também aí que se revela a natureza do regime praticado no Brasil. Não existe, nas liberais-democracias mais estáveis, um só exemplo de associação entre representação proporcional, multipartidarismo e presidencialismo” (ABRANCHES, 1988, p.18).

Tem-se que a configuração institucional adotada pelo Brasil é resultante de um processo de sedimentação de experiências constitucionais, ancorada na combinação de presidencialismo, federalismo, representação proporcional, bicameralismo e multipartidarismo. Esse sistema político foi batizado por Sérgio Abranches (1988) de *presidencialismo de coalizão*¹¹⁷, e tem como principal característica a dissociação da eleição do presidente da República da contagem de votos de seu partido no Poder Legislativo, criando a necessidade de alianças políticas para a manutenção da governabilidade (AVRITZER, 2016, p.10). Sintetiza Abranches:

“Em síntese, a situação brasileira contemporânea, à luz de seu desenvolvimento histórico, indica as seguintes tendências: (a) alto grau de heterogeneidade estrutural, quer na sociedade, além de fortes disparidades regionais; (b) alta propensão ao conflito de interesses, cortando a estrutura de classes, horizontal e verticalmente, 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". (ABRANCHES, 1988, p.29-30)

Essa estratégia político-governamental foi recebida com muito receio pelos estudiosos do assunto, que temiam pela estabilidade e durabilidade de tal sistema (ALVES & PAIVA, 2016, p.54). Essa desconfiança relacionava-se principalmente a dificuldade associada a gestão de coalizões, característica intrínseca a qualquer sistema político baseado nesse modelo de delegação. Além dos já destacados *dilema dos governos de coalizão* (MARTIN & VANBERG, 2011) e *dilema institucional do presidencialismo de coalizão* (ABRANCHES, 1988), tem-se o elevado protagonismo do chefe do Executivo federal, que nesse sistema se coloca em uma situação problemática, tendo que atuar como mediador de conflitos entre elites políticas, com objetivo de evitar o colapso da coalizão formada por um grupo heterogêneo composto muitas das vezes por grupos políticos rivais, cada qual interessado em atrair atenção para si e destacar-se dentre os demais para obter melhores resultados nas eleições seguintes (ALVES & PAIVA, 2017, p.54).

Apesar dos fatores negativos associados ao presidencialismo de coalizão, observou-se uma gradual superação dessa desconfiança, relacionada por diversos autores com a subestimação

¹¹⁷ O termo foi cunhado por Abranches (1988, p.20) tinha o objetivo de distinguir esse traço peculiar da institucionalidade concreta brasileira dos regimes da Áustria, da Finlândia e da França gauilista, tecnicamente parlamentares, mas também denominados de *presidencialismo de gabinete*.

do modelo e da capacidade do governante de gerir a coalizão e suas demandas, por vezes contraditórias. (ALVES & PAIVA, 2017, p.58). Nesse sentido, destaca-se o papel estratégico da nomeação de ministros para a manutenção da coalizão, bem como do uso das amplas prerrogativas constitucionais concedidas pela Constituição de 1988 ao chefe do Poder Executivo federal.

De maneira geral, as experiências relacionadas ao sistema presidencialista de coalizão apaziguaram os temores da literatura, na medida em que observou-se a necessidade de reflexões sobre elementos característicos de cada um dos regimes presidencialistas. Faz-se importante conhecer as especificidades do *design* institucional próprio de cada uma das comunidades políticas que optam pela presidencialismo de coalizão para que se torne possível a manutenção de seus aspectos positivos e a modificação dos negativos. Resumem Alves & Paiva:

“O êxito ou fracasso de um governo presidencial em um ambiente político multipartidário e com representação proporcional encontrar-se-ia vinculado a alguns aspectos (AMORIM NETO, 2003), quais sejam: os parâmetros utilizados para o recrutamento de ministros; o modo como se dá o exercício dos poderes legislativos conferidos ao chefe do Executivo pelo plano institucional; o *modus operandi* da elaboração da agenda legislativa do Parlamento; e o grau de rotatividade dos ministros. Por esta razão, recomendava-se cuidado em relação a inferências apriorísticas na avaliação de regimes presidencialistas” (ALVES & PAIVA, 2017, p.55)

Após a estabilização da democracia no Brasil e do fim das desconfianças quanto ao seu sistema político, destaca Leonardo Avritzer (2016) que o país vive um momento impar em sua história. É necessário, primeiramente, reconhecer suas grandes conquistas alcançadas pela democracia brasileira. Desde a promulgação da Constituição de 1988, caminhamos na direção da concretização de uma cultura democrática. Exemplos disso são a garantia de direitos constitucionais coletivos, o equilíbrio entre os poderes estabelecidos por meio de sistema de pesos e contrapesos, e a estabilização da moeda. Apesar de todos os dados positivos relacionados a consolidação da democracia, existe hoje uma situação de incômodo em relação a sua performance que o autor classifica como *impasse da democracia no Brasil*¹¹⁸.

Para Avritzer (2016, p.9), tal *impasse* está centrado em cinco elementos: (a) os limites do presidencialismo de coalizão; (b) os limites da participação popular; (c) os paradoxos do

¹¹⁸ O autor entende por *impasse* uma crise de crescimento e de evolução da cultura democrática no país, explicando “Se, de um lado, todos os indicadores da prática democrática são positivos, de outro parece existir um incômodo em relação a democracia, que não chega a ser um mal-estar e está relacionado a diversos indicadores: aumento das expectativas da população em relação ao governo que não se traduziram em melhor performance ou em piora de indicadores da mídia em relação ao governo como ocorre em todas as democracias do mundo” (AVRITZER, 2016, p.9).

combate a corrupção; (d) as consequências da perda de status das camadas médias que passaram a estar mais próximas das camadas populares a partir do reordenamento social provocado pela queda da desigualdade; e (e) o novo papel do Poder Judiciário na política. Dada a temática do artigo, discutiremos apenas os limites do presidencialismo de coalizão.

Para além dos comentários tecidos anteriormente sobre o presidencialismo de coalizão, tem-se que o mesmo apresenta três limites principais que parecem incomodar cada vez mais os cidadãos e a opinião pública do país: (a) os custos decorrentes da fragmentação partidária; (b) a desorganização administrativa gerada pela distribuição de cargos no governo; e (c) a propensão a corrupção gerada pela distribuição desses cargos.

De acordo com Avritzer (2016, p.11), a fragmentação do sistema político brasileiro existe em razão dos baixos custos para criação de novos partidos políticos e da ausência de barreiras a competição eleitoral. Tem-se a burocracia estabelecida em lei como única barreira ao surgimento de novos partidos políticos, tornando a criação de partidos uma estratégia para obtenção de recursos sancionados publicamente, como tempo de propaganda eleitoral no rádio e televisão. Corroborar com esse argumento a pesquisa desenvolvida em 2014 por Bruno Wilhelm Speck e Mauro Macedo Campos, com resultados publicados em artigo intitulado “Incentivos Para a Fragmentação E a Nacionalização Do Sistema Partidário a Partir Do Horário Eleitoral Gratuito No Brasil”.

Anteriormente, Abranches (1988) já correlacionava a frequência de coalizões e a fragmentação partidária-eleitoral. Comenta:

“A frequência 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 conflituosas que a governabilidade e a estabilidade institucional requerem a formação de alianças e maior capacidade de negociação” (ABRANCHES, 1998, p.19)

Tem-se ainda uma desorganização histórica das alianças políticas brasileiras, tendo como moeda de troca a nomeação de pessoal do círculo de relações do Congresso Nacional para cargos no Executivo (AVRITZER, 2016, p. 11). Essa desorganização pode ser observada pelo fator fisiológico apresentado pelos partidos políticos e suas coalizões. Analisando especificamente o caso brasileiro, com Zucco & Lauderdale (2011) testam a hipótese da influência da ideologia política no alinhamento dos legisladores na Câmara dos Deputados. Concluíram nessa pesquisa que, apesar de fator diferencial, a ideologia não é o principal fator de alinhamento de decisões pelos legisladores. Fatores como o posicionamento não-ideológico

como *situação* ou *oposição*, a participação de uma coalizão, ou ainda a vontade expresse pelo presidente seriam mais interessantes para avaliar o alinhamento de decisões dos legisladores.

Ligado a esse motivo, temos a profusão de casos de corrupção. No Brasil, observa-se a enorme proliferação de esquemas de caixa dois valendo-se de um sistema de financiamento de campanhas políticas (AVRITZER, 2016, p.12). Tal processo gera consequências nefastas e muito evidentes, como a precariedade de infraestruturas e a perda de legitimidade do sistema político como um todo.

As argumentações de Avritzer (2016) corroboram com as observações de Alves & Paiva (2017), que afirmam que a atual crise política brasileira não está relacionada apenas ao desenho institucional adotado a partir da transição democrática. Nesse sentido, os autores destacam que as instabilidades são inerentes a qualquer sistema político apoiado em coalizões, especialmente quando envolvem um grande número de atores, como é o caso brasileiro. (ALVES & PAIVA, 2017, p.60). O sucesso do funcionamento de um presidencialismo de coalizão está intimamente ligado a capacidade do presidente em gerir essas coalizões.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O artigo preocupou-se em tratar das tensões entre democracia, delegação e governos de coalizão. Primeiramente, podemos constatar ser a delegação uma característica intrínseca da democracia, assim como a ideia moderna de liberdade. Processo de delegação ocorrem independente do sistema de governo ou de sua conformação interna, causando problemas semelhantes, As tensões decorrentes de delegações perpassam, portanto, todo e qualquer sistema democrático.

Em casos em que governos de coalizão são formados, observamos uma lógica diferenciada de delegação, que necessita de um alto nível de controle para construir um governo coeso e viável. As tensões quanto a delegação são aqui ainda mais evidentes, saindo da seara governamental e transpondo-se para a eleitoral. O *dilema dos governos de coalizão* elucida a natureza inconstante das coalizões, que se formam para governar, mas também para dar aos seus membros maior visibilidade para a busca de sua manutenção no poder no futuro.

Para evitar esse viés oportunista, uma gama de mecanismos de coordenação e controle deve ser implementada tanto no interior da coalizão, a exemplo da auditorias, como via instituições, função do sistema de freios e contrapesos.

Dando enfoque especial ao caso brasileiro, temos que o sistema presidencialista de coalizão surge sobre fortes desconfianças quanto a sua estabilidade e durabilidade por parte dos

estudiosos do assunto. A performance do governo brasileiro da década de 1980 até meados de 2013 e sua capacidade de gerir as coalizões de forma satisfatória fizeram com que essa desconfiança possa abandonar. Entretanto, observamos a ascensão de impasses da democracia no Brasil, tendo como um de seus elementos a falência do modelo presidencialista de coalizão. Podemos associar essa falência ao *dilema institucional do presidencialismo de coalizão* uma vez que compreendermos o processo de *impeachment* enfrentado pelo governo de Dilma Rousseff em 2016 como resultado de um enfraquecimento da presidência perante rupturas em sua coalizão de base.

A fragmentação e a complexidade do sistema político brasileiro criam facilitadores para sua desestabilização. O presidencialismo de coalizão exige uma capacidade impar por parte do chefe do Poder Executivo federal de gestão de coalizões para garantir sua governabilidade e a concretização de seus projetos de governo. O fracasso do governo Collor deixou claro que o presidente não pode prescindir do apoio dos partidos do Legislativo. Como narrado por Avritzer (2016, p. 29-48), a incapacidade de governantes como Lula e Dilma em gerir esse mesmo ponto contribuiu fortemente para o impasse democrático no Brasil e a falência do sistema presidencialista de coalizão.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Revista Dados**, v. 31, n. 1, p. 5-32, 1988.

ALEMÁN, Eduardo, TSEBELIS, George. Political Parties and Government Coalitions in the Americas. **Journal of Politics in Latin America**, v. 3, n. 1, p. 3-28, 2011.

ALMEIDA, A, SANTOS, F. Urgency Petitions and the Informational Problem in the Brazilian Chamber of Deputies. **Journal Of Politics In Latin America**, v. 1, n.3, p. 81-110, 2009. Disponível em: <<http://journals.sub.uni-hamburg.de/giga/jpla/article/view/113>>. Acesso em 13 ago. 2015.

ALVES, Vinícius Silva. PAIVA, Denise. Parlamentarismo de coalizão no Brasil: mapeamento do debate e apontamentos para uma nova agenda de pesquisa. **REB - Revista de Estudos Brasileños**, vol. 4, n. 6, p. 50-63, jan-jun. 2017.

AVRITZER, Leonardo. **Impasses da democracia brasileira**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

BRASILEIRO, Ada Magaly Matias. **Manual de produção de textos acadêmicos e científicos**. São Paulo: Atlas, 2013.

CAREY, John. **Presidentialism 25 years after Linz**. 2014. Disponível em: <<http://presidential-power.com/?p=1760>>. Acesso em: 18 mar. 2018

CARROLL, R.; COX, G. W. Shadowing ministers: monitoring partners in coalition governments. **Comparative Political Studies**, v. 45, n. 2, p. 220-236, 2012.

CHAISTY, Paul, CHEESEMAN, Nic, POWER, Timothy. Rethinking the ‘presidentialism debate’: conceptualizing coalitional politics in cross-regional perspective, **Democratization**, v. 21, n. 1, 2014.

CONSTANT, Benjamin. Da liberdade dos antigos comparada à dos modernos. Traduzido por Loura Silveira. Paris, 1819 (comunicação oral) In: GAUCHET, Marcel. **De la Liberté chez les Modernes**. Le Livre de Poche, Collection Pluriel. Paris, 1980. Disponível em: <http://www.fafich.ufmg.br/~luarnaut/Constant_liberdade.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2015.

DAHL, Robert. **Poliarquia: participação e oposição**. Editora USP: São Paulo, p.25-50, 2005.

FORTUNATO, D. Legislative review and party differentiation in coalition governments. **APSA**, 2010. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=1642438>>. Acesso em: 20 nov. 2012.

HOROWITZ, D. L. Comparing Democratic Systems. **Journal of Democracy**. v. 1, n.4, 1990.

INÁCIO, Magna; REZENDE, Daniela. Partidos legislativos e governo de coalizão: controle horizontal das políticas públicas. **Revista Opinião Pública**, v. 21, n. 2, p 296-335, ago. 2015.

LIJPHART, Arend. **Modelos de democracia**. Tradução de Roberto Franco. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

LINZ, Juan J. Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference? In: LINZ, Juan J, VENEZUELA, Arturo, eds, **The Failure of Presidential Democracy: The Case of Latin America**, Baltimore, Md.: Johns Hopkins, 1994.

MARTIN, L.; VANBERG, G. Coalition policymaking and legislative review. **American Journal of Political Science**, v. 99, n. 1, p. 93-106, 2005.

MARTIN, Lane W., VANBERG, Georg. **Parliaments and Coalitions: The Role of Legislative Institutions in Multiparty Governance**. Oxford: Oxford University Press, 2011.

QUIRINO, Célia Galvão. Tocqueville: sobre a liberdade e a igualdade. In: WEFORT, Francisco C. (Org.) **Os Clássicos da Política**. 15. Ed, v. 2. São Paulo: Ática, 2008. p.149-188.

SANTOS, Boaventura de Souza, AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Souza, AVRITZER, Leonardo (orgs). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2002.

SACATE, Ivan. **As ondas de democratização**. 2008. Disponível em: <http://www.academia.edu/6721378/As_ondas_de_democratiza%C3%A7%C3%A3o>. Acesso em: 17 ago. 2017.

SPECK, Bruno Wilhelm. CAMPOS, Mauro Macedo. Incentivos Para a Fragmentação E a Nacionalização Do Sistema Partidário a Partir Do Horário Eleitoral Gratuito No Brasil. **Teoria & Pesquisa. Revista de Ciência Política** v. 23, n. 2, p. 12–40, 2014.

STROM, Kaare; MULLER, Wolfgang C; BERGMAN, Torbjorn. **Cabinets and Coalition Bargaining**. Oxford: Oxford University Press, 2010

THIES, M. Keeping tabs on partners: the logic of delegation in coalition government. **American Journal of Political Science**, v. 45, n. 3, p. 580-598, jul. 2001.

ZUCCO JR, Cesar. LAUDERDALE, Benjamin. Distinguishing Between Influences on Brazilian Legislative Behavior. **Legislative Studies Quarterly**, v. 36, n.3, p. 363–396. 2011.