



Parlamentarismo no Brasil: uma alternativa viável ao atual custo da governabilidade democrática?

Thainná Amorim Pinto¹

Resumo

O conflito entre o Executivo e o Legislativo tem sido, historicamente, um elemento crítico para o exercício da governabilidade no Brasil. Este artigo objetiva analisar o arranjo institucional por trás do sistema presidencialista brasileiro para, então, discutir o problema de se importar instituições, como o sistema parlamentarista, inadequadas à heterogeneidade das bases sociais de sustentação política. De forma sumária esta pesquisa também avalia criticamente os argumentos a favor da instalação do parlamentarismo como sistema de governo no Brasil. Para tanto, realizou-se uma investigação bibliográfica acerca do tema buscando-se expor, em um primeiro momento, as conotações dirigidas às duas formas de governo para, então, alcançar o ponto nevrálgico que marca os aspectos relacionados à inabilidade do parlamentarismo de conseguir resultados promissores diante das regras eleitorais e partidárias do sistema político brasileiro.

Palavras-chave: Governabilidade. Presidencialismo. Parlamentarismo.

Abstract

The conflict between the Executive and the Legislature has been historically a critical element for democratic stability and the exercise of governability in Brazil. This article aims to analyze the institutional arrangement behind the Brazilian presidential system to discuss the problem of importing institutions, such as the parliamentary system of government, inadequate to the heterogeneity of the social bases of political support. In summary, this research also critically evaluates the arguments in favor of the installation of parliamentarism as a system of government in Brazil. In order to do so, a bibliographical research was carried out on the subject, aiming to expose, at first, the connotations directed at the two forms of government, to reach the nerve end that marks the aspects related to the inability of parliamentarism to achieve results promising to the electoral and partisan rules of the Brazilian political system.

Keywords: Governability. Presidentialism. Parliamentarism.

¹ Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de Campina Grande. Técnica Judiciária no TRE-PB. E-mail: thainnaamorimpinto@gmail.com

Introdução

Este artigo vem a lume em um momento crítico da democracia brasileira. Não foi, entretanto, pensado como uma análise conjuntural centrada nos eventos políticos recentes. Pelo contrário, o que se expõe foi guiado por uma teoria desenvolvida bem antes da crise política que ora o país enfrenta. Embora haja concordância com sua existência, o argumento deste artigo é pautado no sentido de que não é, propriamente, no sistema presidencialista de governo, que tem suas raízes.

Numa estrutura multipartidária, marcada pelo fracionamento partidário no Legislativo e pela dificuldade em se estabelecer coalizões comprometidas, o argumento central deste artigo é de que é preciso repensar não sobre os poderes outorgados ao presidente da República ou sobre os recursos que este utiliza para conseguir compatibilizar as divergências que enfrenta, mas sim, sobre as regras institucionais (eleitorais e partidárias) que servem de plano de fundo a este cenário e que formam os incentivos relevantes para a formação de coalizões.

É nas combinações mais frequentes entre características institucionais que a lógica e a especificidade de cada sistema de governo emergem. Capacitar o sistema político e potencializar pontos de consenso não é, portanto, tarefa fácil, mesmo porque a sociedade brasileira é fortemente heterogênea e movida pela diversidade de interesses, não estando apta a enfrentar a resposta simples e direta proporcionada por um sistema majoritário, “[...] onde o poder político se concentra nas mãos de uma pequena maioria” (LIJPHART, 2003, p. 18). No entanto, repensar as principais regras institucionais de representação e controle pode favorecer, tal como sugere Abranches (1988) “o encontro de um ordenamento institucional suficientemente eficiente para agregar e processar as pressões desse quadro heterogêneo” (ABRANCHES, 1988, p.7).

Este artigo está dividido em três partes. A primeira se destina a explorar, de modo geral, algumas das principais características e distinções entre o parlamentarismo e o presidencialismo. A segunda seção estuda aspectos como o sistema eleitoral (e a configuração partidária que ele gera), a cultura política e o custo da governabilidade democrática no Brasil. Examina-se também a instalação do parlamentarismo à luz das atuais regras eleitorais, dos sistemas



partidários e do caráter marcadamente heterogêneo da sociedade brasileira. A última seção, de forma sucinta, avalia o problema em se importar o parlamentarismo no Brasil tomando por base o pressuposto de que “aumentaria a governabilidade democrática”.

1. Sistemas parlamentares versus presidenciais

“Existem muitas maneiras pelas quais uma democracia pode organizar-se e funcionar” (LIJPHART, 2003, p. 17) e a estabilidade democrática decorre de estruturas sociais e arranjos institucionais condizentes com a ideia de democracia. No entanto, a possibilidade de resolver conflitos de forma pacífica através da competição eleitoral, por si só, não garante o sucesso da política democrática. Explicações calcadas unicamente nesse argumento ignoram o perigo do sistema ficar polarizado entre diversos grupos fortemente antagônicos que não se comprometem “pelo bem da democracia”, pelo contrário, estão mais dispostos a garantir seus interesses individuais do que, de fato, a observar os valores-chaves favoráveis à estabilidade e sobrevivência do regime.

Neste cenário, em que a maioria das nações do mundo se volta para a democracia como forma de governo, questiona-se sobre a possibilidade de ser uma democracia presidencial ou uma democracia parlamentar o sistema de governo mais preferível a conservação do próprio regime político.

As democracias não são todas iguais. Sistemas de representação, arranjos para a divisão e a supervisão dos poderes e métodos para organização de interesses, assim como doutrinas legais e direitos e obrigações associados à cidadania, podem variar –e com certeza variam amplamente – entre os regimes que são genericamente reconhecidos como democráticos. (PRZEWORSKI et al, 1997, p. 121).

Empreender uma análise sistemática acerca do tema de forma puramente normativa pode negligenciar fatores peculiares e inverter as limitações reais efetivas ao bom funcionamento de cada sistema. Não podemos dizer que a democracia deve servir à representação dos interesses do maior número de pessoas quando estamos falando em parlamentarismo, porque a história já mostrou (por exemplo, através da Bélgica) que a combinação entre sistema proporcional

e parlamentarismo é potencialmente capaz de causar alta fragmentação partidária e a consequente ineficácia do sistema decisório. Não podemos tampouco afirmar que é o grande número de partidos, propiciado pelo sistema presidencialista, que leva à paralisia decisória, porque estudos já demonstraram que não é o sistema multipartidário o problema, mas sim o sucesso eleitoral de grande número desses partidos que acaba culminando em uma extrema fragmentação partidária (LIMA JÚNIOR, 1993, p.120). “Dentro de cada tipo de configuração institucional há diferenças importantes. A mais importantes dessas diferenças é o sistema eleitoral, algumas variedades do qual podem ou não ser propícias à geração de maiorias legislativas” (PRZEWORSKI et al, 1997, p. 134).

De qualquer modo, é preciso entender as diferenças básicas existentes entre ambos os sistemas de governo para evitar a miopia institucional de propor importações de modelos quando não se tem a menor noção de como funcionam.

A diferença institucional básica que permite diferenciar o presidencialismo do parlamentarismo reside na legitimidade e sobrevivência do chefe do executivo.

No parlamentarismo, o governo somente existe enquanto mantém apoio da maioria do Legislativo e o foco do poder está no gabinete. Quando nenhum partido alcança status majoritário o governo é formado com apoio de uma coalizão multipartidária. Esse é o caso de grande parte das democracias europeias. No caso do presidencialismo, o foco está no presidente e este é eleito por voto direto e normalmente possui autonomia para decidir a composição do governo. Sua estabilidade tem por base o mandato e não depende de apoio legislativo. (BATISTA, 2016, p. 127).

No entanto, essa abordagem pode difundir o foco no Executivo e simplificar demais a análise, por exemplo, da eficácia democrática (que é moldada por mais do que as ações do Executivo). Desse modo, Amorim Neto (2006), destrinchando um pouco mais essa ideia, atribui quatro características que definem o presidencialismo puro e permitem que as fontes de origem e sobrevivência do executivo e da assembleia sejam distintas:



a) a eleição popular do chefe do executivo; b) os termos dos mandatos do chefe do executivo e da assembleia são fixos e não são dependentes de confiança mútua; c) o chefe do executivo eleito nomeia e dirige a composição do governo; d) o presidente tem poderes legislativos outorgados pela Constituição. (AMORIM NETO, 2006, p.23)

Em linguagem livre, pode-se dizer então que a definição clássica do presidencialismo com base na separação dos poderes é expandida pela perspectiva de AMORIM NETO (2006, p. 23), “[...] ao reconhecer que as prerrogativas exercidas pela assembleia e pelo executivo não são, de fato, inteiramente separadas” -Prova disso são os poderes legislativos conferidos ao chefe do Executivo, que tiram do Legislativo a exclusividade da atividade legiferante.

Dentro desse contexto, a política intra-executivo e sua força e interação com o Legislativo são centrais na análise do desfecho de ambas as formas de governo. No entanto, enquanto no parlamentarismo “[...] todos os governos têm o respaldo de uma maioria parlamentar; quando isto não acontece, ou bem se reforma a coalizão ou novas eleições devem ser convocadas, no presidencialismo, porém, um governo minoritário pode sofrer oposição de uma maioria parlamentar” (CHEIBUB, 2002, p. 189) sem, contudo, ruir.

Se os desvios e consequências dos métodos de negociação e partilha do poder, característicos do presidencialismo são, por um lado, questionados atualmente sob o ponto de vista da governabilidade, o parlamentarismo enfrenta críticas quanto à flexibilidade que oferece ao processo político, ao permitir que o chefe do Executivo seja destituído de seu poder e o próprio gabinete desmantelado sem maiores percalços, criando um cenário de incerteza e instabilidade. Mesmo essa instabilidade não sendo necessariamente em relação ao regime, “crises em vários países parlamentares fracassados, incluindo a Somália e a Tailândia, surgiram precisamente devido à dificuldade de manter gabinetes viáveis” (MAINWARING et al 1997, p. 452), o que sugere que o limiar de remoção para a retirada do chefe do Executivo no presidencialismo pode, mesmo diante de casos excepcionais como de presidentes impopulares, ser mais benéfico à estabilidade democrática do que a possibilidade de se remover o primeiro-ministro e dissolver o parlamento.

No entanto, mesmo com a previsibilidade e rigidez do presidencialismo, onde o executivo é eleito diretamente pelo voto popular

por um período fixo e é independente dos votos parlamentares de confiança, parte da literatura aposta que “a grande maioria das democracias estáveis no mundo de hoje são regimes parlamentares, onde o poder executivo é gerado pelas maiorias legislativas e depende de maiorias para a sobrevivência” (LINZ, 1990, p. 52).

Na prática, os sistemas presidenciais também são dependentes da cooperação dos congressistas, mas o grau de equilíbrio entre Executivo e Legislativo nesses sistemas varia de forma consideravelmente maior do que nos sistemas parlamentaristas. Isto porque no parlamentarismo o governo deriva a sua própria autoridade do parlamento. Já no presidencialismo, tanto o executivo quanto o legislativo reivindicam a legitimidade democrática conquistada através dos votos.

Percebe-se, pois, que embora o presidencialismo proteja o presidente de uma saída abrupta, é no parlamentarismo que saídas abruptas não causam, necessariamente, uma crise institucional. Pelo contrário, a deposição de um primeiro ministro ou a convocação de novas eleições para formação de um novo gabinete não precisam soletrar o fim da própria democracia.

De forma sucinta, pode-se dizer que se no sistema parlamentarista a autoridade do governo depende da confiança parlamentar, o funcionamento bem sucedido do sistema presidencialista depende da relação que o chefe do executivo mantém com os parlamentares. As variáveis relevantes, dentro deste contexto, estão diretamente relacionadas às características pessoais do presidente, como “[...] sua capacidade de liderança e seu poder de persuadir os demais atores a agirem de acordo com os seus interesses” (BATISTA, 2016, p. 129). Desse modo, o poder de negociação, barganha, é fundamental para que o presidente consiga garantir apoio no legislativo e sua própria liderança dentro do executivo, quando se leva em conta o desenvolvimento cada vez maior do chamado “dilema da representação”, onde o chefe do executivo precisa aglutinar à sua legitimidade democrática com a força necessária para impulsionar o sistema decisório e fazer passar seus projetos e políticas.



2. Instituições políticas, regras eleitorais e heterogeneidade brasileira

Os poderes do chefe do Executivo variam substancialmente nos sistemas presidenciais e a dinâmica efetiva destes depende, em grande medida, do formato do sistema partidário. Regimes parlamentares, por seu turno, conjugam não somente um chefe do executivo com diminutas prerrogativas de ação unilateral, mas também partidos fortes. No entanto, os partidos não simplesmente nascem ou tornam-se fortes com a mudança de um sistema de governo para outro, sendo “[...]fundamental que haja líderes comprometidos com o fortalecimento dos partidos e regras eleitorais que facilitem esta tarefa” (AMORIM NETO, 2006, p. 189).

Nesse sentido, a propositura de um sistema de governo parlamentar com a intenção de melhorar as condições de governabilidade ao favorecer maiores incentivos para a coordenação política (entre o executivo e o legislativo), em vez da centralização do poder nas mãos do chefe do executivo, se depararia com barreiras institucionais e legais que potencialmente poderiam tornar o próprio processo de coordenação, ao invés de mais eficiente, mais instável.

Isto porque o sistema eleitoral brasileiro é muito complexo. As cadeiras legislativas são distribuídas entre os partidos de acordo com a proporção de votos auferidos por cada um. Porém, graças ao método de lista aberta, “é permitido que os eleitores votem quer em uma sigla partidária, quer em um candidato individualmente” (AMORIM NETO, 2006, p. 132). Esse padrão de comportamento eleitoral brasileiro contrasta com os de países que empregam a representação proporcional de lista fechada, “onde o desempenho dos candidatos, tomados individualmente, está intimamente ligado ao desempenho geral de suas siglas partidárias” (AMORIM NETO, 2006, p. 126), de modo que os líderes partidários e, portanto, os partidos políticos, dispõem de formas mais eficazes de controle dos parlamentares.

As características institucionais de cada sistema de governo não podem ser vistas de forma dissociada das particularidades existentes no território. Em razão disso, os próximos tópicos se ocuparão de argumentar a respeito de tais particularidades no contexto brasileiro.

2.1. Regras Eleitorais

Todo tipo de sistema de governo é ameaçado pela combinação que se faz entre o sistema partidário e as regras eleitorais. Admitir que o presidencialismo é visto como obstáculo para a consolidação das democracias é ignorar que os sistemas presidenciais são projetados para ter uma eficácia maior do que costumam ter, mas os projetos e arranjos institucionais implantados em cada país podem não pronunciá-los de forma eficaz.

Desse modo, antes de supor ou exagerar acerca das vantagens do sistema parlamentar sob o presidencial, é preciso investigar os “efeitos combinados entre o sistema de governo, sistema partidário e regras eleitorais: determinadas regras eleitorais – como calendário, tipo de lista, formação da cédula – aumentam as chances de cooperação entre executivo e legislativo” (ANASTASIA, 2004, p. 56-57).

No Brasil, se o sistema proporcional “[...] ajusta-se melhor à diversidade, permitindo admitir a representação à maioria dos segmentos significativos da população” (ABRANCHES, 1988, p. 12), o que evita a exclusão de minorias significativas e consequente instabilidade da ordem política, é o sistema de lista aberta, para determinar os ocupantes das cadeiras atribuídas a cada partido, que afasta do partido a possibilidade de determinar quem irá ocupar as cadeiras legislativas a partir do número de votos recebidos por cada legenda, personalizando a política brasileira. “A maioria das pessoas, cerca de 90%, escolhe votar no nome de um candidato” (AMES, 2003, p. 62), uma vez que o próprio sistema eleitoral proporciona o deslocamento do poder dos partidos políticos para os candidatos. “Todos esses detalhes somados fazem com que as lideranças partidárias percam importantes instrumentos para disciplinar os deputados” (AMES, 2003, p. 62), de modo que a responsabilidade pública sai debilitada.

De qualquer forma (no parlamentarismo ou presidencialismo):

Seja aumentando a força do partido do presidente no parlamento, seja pela via da institucionalização dos partidos, a lei eleitoral seria o componente fundamental da explicação a respeito da maior ou menor tendência à governabilidade no presidencialismo latino-americano (ANASTASIA, 2004, p. 57).



Nesses termos, conforme já apontado anteriormente, se no parlamentarismo o primeiro-ministro depende do voto de confiança da legislatura para se manter no cargo, no presidencialismo, o presidente depende da confiança e apoio dos congressistas para exercer sua governabilidade democrática. Percebe-se, então, que em ambos os sistemas de governo é preciso que haja um bom relacionamento entre o executivo e o legislativo, sendo isto crucial para sua própria permanência, no caso do primeiro-ministro e fundamental para o presidente. Todavia, as implicações desse relacionamento produzem resultados diferentes. Se um fracasso nessa negociação, no parlamentarismo, que pode ser expresso quando nenhum partido ou coalizão conta com o apoio de uma maioria legislativa para governar, proporciona a deposição do primeiro-ministro e a antecipação de novas eleições, no presidencialismo o governo se mantém, ainda que estancado no processo decisório, até as próximas eleições.

2.2 Fragmentação partidária

As eleições constituem, por excelência, instrumento de renovação dos mandatários do povo, cumprindo seu papel no momento que determinam a composição dos órgãos legislativos e executivo.

O sistema político brasileiro é resultado da condensação de duas forças institucionais: regras eleitorais de um lado e as regras internas e poderes do presidente, do outro. Nesse contexto, a fragmentação partidária constitui resultado direto das regras eleitorais através das quais os legisladores são selecionados pelos cidadãos, incentivando os candidatos a desenvolverem relações personalísticas com suas bases eleitorais ao invés de mediá-las através dos partidos políticos.

O maior problema que pode haver no sistema político é a paralisia decisória, consequência provável quando se tem um alto nível de fragmentação partidária dentro das casas legislativas. Isso é um problema comum tanto no parlamentarismo quanto no presidencialismo, sendo no Brasil um defeito quase endêmico da nossa estrutura institucional. O principal argumento nesse sentido é o de que a Constituição Federal de 1988, ao tempo em que adotou o pluralismo político como um de seus fundamentos e tornou livre a organização dos partidos políticos no que se refere à sua estrutura interna e ao regime disciplinar, favoreceu e acelerou a formação de

novos partidos. Só que a força deste argumento, porém, não está bastante clara. Segundo Lima Júnior (1993):

Os eventuais efeitos nocivos do elevado número de partidos não afetam diretamente a instituição parlamentar, mas elevam de sobremaneira os custos de informação do eleitor, levando-o a desvalorizar o papel dos partidos, tanto na esfera eleitoral como na parlamentar. (LIMA JÚNIOR, 1993, p. 120-121).

De forma aditiva a este argumento, Cheibub et al (2002) concluíram que “embora o número total de partidos seja um pouco maior sob o presidencialismo, maiorias de partido único existem nos regimes presidencialistas em 55,1% dos casos contra 48,2% nos regimes parlamentaristas” (CHEIBUBE, 2002, p. 201).

Se fosse o multipartidarismo o problema, diversas nações no mundo estariam estancadas politicamente. O grande problema, porém, é a fragmentação partidária que a cultura política personalística brasileira, combinada com a possibilidade de formação de partidos bem específicos, cria ao permitir um cenário de sucesso eleitoral de muitos partidos pequenos sem que exista partidos grandes em torno dos quais eles gravitem. Desse modo, “o número de partidos não determina a fragmentação, que é, de fato, resultado de duplo processo: perda de força parlamentar de alguns partidos e crescimento parlamentar de outros” (LIMA JÚNIOR, 1993, p. 121).

As consequências disso são significativas do ponto de vista da governabilidade democrática. O que resta, neste cenário, é a formação de coalizões multipartidárias, nem sempre fáceis de coordenar e que tornam extremamente custoso o processo decisório. Segundo Amorim Neto (2006): “Uma elevada fragmentação legislativa resulta em elevados custos de transação para a aprovação dos projetos iniciados pelo executivo porque aumenta o número de pontos de vetos partidário” (AMORIM NETO, 2006, p. 49).

Embora seja evidente que a fragmentação partidária é um problema tanto no parlamentarismo como no presidencialismo, a questão aqui em jogo é simples: O custo para o primeiro-ministro se manter no cargo, em meio a um sistema fragmentado, é muito maior porque ele disputa o cargo com outros congressistas e não pode apelar à legitimidade democrática que os presidentes,



que disputam o cargo com outros candidatos, podem. Ainda que esse argumento não produza respostas inquestionáveis, é possível concluir que a alta fragmentação partidária, proporcionada pelas regras eleitorais brasileiras, é um problema muito mais difícil de ser enfrentado no parlamentarismo do que no presidencialismo e que poderia se tornar mais pronunciado sob o primeiro sistema de governo.

Se os presidentes precisam fazer pagamentos colaterais (através dos recursos que detêm) para garantir maiorias, com um primeiro-ministro não seria diferente e o processo decisório provavelmente ficaria ainda mais lento e inconsistente.

2.3 Coalizões

A formação de governos de coalizão no parlamentarismo ocorre quando nenhum partido consegue alcançar a maioria legislativa e tem por objetivo a maximização de votos para vencer. “Como os atores são racionais e possuem informação perfeita, eles sabem que a forma de maximizar os ganhos é através de coalizões mínimas, o que faz com que esse tipo de coalizão seja formada” (BATISTA, 2016, p. 135), de modo que o “prêmio” a ser dividido, de forma proporcional aos recursos controlados para a tomada de decisão, são posições no gabinete que serão utilizadas para implementação de políticas. Segundo Figueiredo e Limongi (1999):

O sistema político brasileiro não opera de forma muito diferente dos regimes parlamentaristas. Os presidentes “formam governo” da mesma forma que os primeiros-ministros em sistemas multipartidários, isto é, distribuem ministérios aos partidos e formam assim uma coalizão que deve assegurar os votos necessários no legislativo (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999, p. 101).

Por sua vez, Barry Ames (2001) credita a dificuldade dos presidentes brasileiros em estabelecer a governabilidade democrática em razão das coalizões frágeis que constroem, ao contrário das sólidas maiorias multipartidárias no estilo dos regimes parlamentaristas.

O presidente, no presidencialismo de coalizão, é estimulado, como estratégia para evitar a paralisia decisória, “a formar gabinetes majoritários repletos de políticos ligados a partidos e cujas



pastas são alocadas em bases proporcionais ao peso legislativo destes” (AMORIM NETO, 2006, p. 172). No entanto, os presidentes têm mais opções que os primeiros-ministros de formar seu gabinete ministerial, pois:

Enquanto esses se vêem premidos, na grande maioria das vezes, a compor governos eminentemente partidários, aqueles podem montar as mais diversas formas de gabinete, baseados em distintos critérios de recrutamento ministerial e de recompensa política aos partidos que apóiam o executivo (AMORIM NETO, 2006, p. 173).

Assim, os presidentes têm maior liberalidade no processo de escolha de seus ministros, o que lhes permite organizá-los de acordo o cenário político, econômico e técnico que encontram. Isto também gera consequências importantes para a governabilidade, pois essa flexibilidade “é possivelmente um ativo importante para países cujos partidos não têm quadros técnicos competentes ou que não contam com burocracias bem qualificadas do ponto de vista profissional” (AMORIM NETO, 2006, p. 175).

Note-se, nesse sentido, que o peso atribuído aos partidos políticos nos regimes parlamentaristas na formação dos gabinetes é muito mais relevante do que no presidencialismo. Segundo Amorim Neto (2006):

Estudiosos dos regimes parlamentaristas demonstraram empiricamente que os ministérios dados a partidos que integram governos de coalizão, na Europa, são distribuídos de acordo com o tamanho legislativo daqueles. Entretanto, os gabinetes presidenciais não têm necessariamente de seguir a norma da proporcionalidade porque os presidentes não precisam da confiança parlamentar para permanecer no cargo (AMORIM NETO, 2006, p. 51).

De qualquer modo, seja distribuindo pastas proporcionais aos seus parceiros da coalizão ou preenchendo seus gabinetes com tecnocratas que trazem experiência técnica para o governo, os postos ministeriais são poderosos instrumentos que os presidentes têm à disposição para implementar taticamente as suas estratégias decisórias. Um primeiro-ministro, por sua vez, teria muito provavelmente



que observar o desenho do gabinete sem levar em conta as condições econômicas, técnicas e os incentivos institucionais.

Não é crível, também, que mudando apenas o sistema de governo pudesse ser evitado um governo de coalizão, pois “legislativos altamente fragmentados favorecem coalizões em ambos os sistemas” (CHEIBUB, 2002, p. 190) e a “frequência de coalizões reflete a fragmentação partidário-eleitoral, por sua vez ancorada nas diferenciações sócio-culturais” (ABRANCHES, 1988, p. 20). Portanto, compatibilizar nosso formato institucional com o perfil heterogêneo da nossa ordem social é bem mais interessante, ao menos do ponto de vista da governabilidade democrática, do que alterar nosso sistema de governo.

2.4 Cultura política

As principais clivagens relevantes para a conformação do sistema partidário são conflitos étnicos, culturais, religiosos, de classe e ideológicos. “Há um claro pluralismo de valores, através do qual diferentes grupos associam expectativas e valorações diversas às instituições, produzindo avaliações acentuadamente distintas acerca da eficácia e legitimidade dos instrumentos de representação” (ABRANCHES, 1988, p. 6). A heterogeneidade dos estados brasileiros, aliada à extensão do próprio território, contribui para a formação de diversos partidos políticos, no intuito de “fazer representar cada grupo da sociedade brasileira”.

O problema nessa ideia de representação é que ela ignora o fato de que não é o número de partidos, mas as formas como os debates entre os partidos que existem se dão que, de fato, influencia em como a representação se dará. Além disso,

A capacidade de formar maiorias estáveis e 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, pela heterogeneidade e pluralidade na sociedade e por fatores regionais, culturais e lingüísticos, entre outros, que não são passíveis de anulação pela via de representação (ABRANCHES, 1988, p.14).

A relevância do estudo da cultura política é evidenciada pelo fato de que “a cultura é vista como um comportamento influente, inibindo ou estimulando o envolvimento em questões públicas e a participação nos movimentos e organizações políticas” (LOPES, 2004, p. 167). No contexto brasileiro, em que se destaca uma tendência à centralização do poder na figura do presidente e o voto personalístico, não é crível que as questões institucionais e estruturais da política brasileira não acarretem os mesmos resultados (ou até piores) sob um regime parlamentar do que acarretam no atual sistema presidencialista. Nas palavras de Ackerman (2000), “em todos os casos a engenharia constitucional deve combinar-se com sensibilidade cultural e realismo econômico” ACKERMAN (2000, p. 126).

Putnam (2000), por sua vez, alerta que: “dois séculos de elaboração constitucional em todo o mundo advertem-nos de que os idealizadores de novas instituições não raro escrevem na água. A reforma institucional nem sempre altera padrões fundamentais da política” PUTNAM (2000, p. 33). Isso ocorre porque o comportamento político não será necessariamente outro se mudarmos as estruturas formais de poder sem considerarmos o capital social, sob a forma de regras de reciprocidade e sistemas coordenados.

Tomando por base o personalismo, característica marcante do voto no executivo brasileiro, é de se pensar como isso iria repercutir no primeiro-ministro. Primeiramente, como nos ensina ACKERMAN (2000, p. 41), em virtude do grande poder em torno do chefe do executivo é natural que o público examine cada detalhe de sua personalidade. No entanto, em tempos de crise, quando se debatem escândalos sobre o presidente ou primeiro-ministro, a repercussão nos dois sistemas de governo toma contornos diferentes.

Enquanto no presidencialismo o presidente é eleito para um prazo fixo, ou seja, existe estabilidade, de modo que sua remoção é algo difícil e excepcional, no parlamentarismo o primeiro-ministro depende do voto de confiança de um parlamento, a começar pelo seu partido que, diante de escândalos envolvendo seu nome, prefere substituí-lo visando às próximas eleições. Isso gera consequências acentuadas quando se trata de um governo de coalizão com vários partidos, pois, no caso de um governo parlamentar, “os parceiros da coalizão não pensarão duas vezes antes de desertar de



um primeiro-ministro cuja reputação está manchada por um escândalo” (ACKERMAN, 2000, p. 42), o que torna a instabilidade deste tipo de governo um problema ainda maior para a governabilidade democrática de um país como o Brasil.

2.5 Presidencialismo de cooptação

O arcabouço institucional brasileiro compreende uma série de fatores (acima já relacionados) que juntos produzem um governo de coalizão em um sistema político altamente fragmentado. Nesse cenário, o poder central tem altas dificuldades em introduzir políticas inovadoras que coadunem com o espectro ideológico da coalizão, de modo que o próprio cenário político se torna uma arena de lutas burocráticas que são reforçadas pelas barreiras inerentes trazidas pelas próprias instituições.

Diante deste quadro é lógico deduzir que a eficiência do poder executivo em fazer passar sua agenda programática não é somente dependente da legitimidade democrática que possui. É preciso muito mais do que isso para garantir a governabilidade democrática, é necessário apoio legislativo. E essa anuência é adquirida por meio de articulação política, ou seja, através da forma como o presidente se utiliza dos mecanismos institucionais a seu dispor para fazer valer suas preferências no legislativo.

O Executivo, por controlar o acesso à patronagem, dispõe de recursos para impor disciplina aos membros da coalizão que apóia. Assim, os benefícios políticos são distribuídos aos membros da coalizão partidária que participa do governo. Em troca, o executivo espera os votos que necessita no parlamento. (FIGUEIREDO, 2001, p.33).

Os instrumentos que o executivo dispõe para gerir a coalizão são basicamente o acesso a postos do governo, como gabinetes ministeriais, e a liberação de recursos para execução de emendas parlamentares (o “chamado varejão”). “A literatura tem sugerido que os dois tipos de instrumentos são complementares. Quem compartilha muito governo usa menos o varejão e vice-versa” (PÊSSOA, 2015, p. 11). A crítica que se faz a esse modo de formação da coalizão governativa é que acaba por gerar um presidencialismo de



cooptação e não de coalizão, onde bases ideológicas discrepantes dão uma frágil sustentação ao governo.

O objetivo deste artigo não é desenvolver uma teoria que aponte a forma como isso se manifesta, muito menos a moralidade (ou a falta dela) investida nas manobras presidenciais para se manter no poder, mas sim questionar se essa crítica ao presidencialismo prospera quando toma por base o argumento de que no parlamentarismo seria diferente.

Alberto Goldman, ex-governador de São Paulo, por exemplo, afirmou que:

Coalizão, cooptação, chame como você quiser isso. Mas a realidade tem sido essa, histórica. [...] Virou uma totalidade, uma política geral, não uma exceção. Nosso papel é mudar isso aí. Por isso defendemos o parlamentarismo, o voto distrital misto (GOLDMAN, 2017)

Mas será mesmo que no parlamentarismo seria diferente?

Para responder a isso temos que considerar dois fatores: primeiramente, como já foi exposto, a estrutura eleitoral e partidária do Brasil, se inalterada, diante do parlamentarismo produziria resultado semelhante: alta fragmentação partidária. O primeiro-ministro, por sua vez, teria que lidar com um gabinete multipartidário de alto custo para poder aglutinar maiorias e governar, o que nos leva ao segundo fator, o custo para se manter no poder. Se um presidente, que detém legitimidade democrática e mandato fixo, precisa recorrer a manobras para alcançar a governabilidade, como é possível supor que um primeiro-ministro, que concorre ao seu cargo com os outros congressistas, não teria de pagar um preço tão alto (senão mais alto ainda) não apenas para governar, mas também para se manter no cargo?

3 O problema de se importar o parlamentarismo para o Brasil

Uma mudança no sistema de governo excita expectativas no sentido de que novas instituições trarão soluções consensuais a conflitos sociais, resoluções concretas a demandas não atendidas e serão acompanhadas de resultados tão promissores quanto no país de onde foram importadas. “[...] Suscita também a esperança,



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 políticas a serem implementadas pelo governo” (ABRANCHES, 1988, p. 8).

O Brasil, antes mesmo da redemocratização, já praticava o atual modelo presidencialista, federativo, proporcional e multipartidário de representação política. A proliferação excessiva de partidos, incentivada pelo próprio processo eleitoral e pela pluralidade social, regional e cultura brasileira, aliada a possibilidade de formação de coligações, “que subvertem o quadro partidário, confundindo o alinhamento entre as legendas e contaminando as identidades partidárias” (ABRANCHES, 1988, p. 14) são fatores que ampliam o campo das escolhas eleitorais, favorecendo 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” (ABRANCHES, 1988, p. 15).

É quase intuitivo, portanto, concluir que os riscos de crises institucionais permanecem praticamente inevitáveis em face ao parlamentarismo. Este problema, de origem histórica, “aumenta na proporção em que as energias da nova direção política (no executivo e no legislativo) são consumidas na administração de crises” (ABRANCHES, 1988, p. 9). O problema não é propriamente a forma de governo adotada, mas o processo partidário-parlamentar institucionalizado. Desse modo, utilizar-se de uma engenharia institucional artificial para tentar solucionar crises atuais mais profundas pode potencialmente levar a resultados não esperados e desastrosos quando se tem em conta as intenções para os quais foram projetados.

Soluções para a crise política ou crise de representação que assola o Brasil não dependem de uma mudança tão brusca como a mudança do sistema de governo. É preciso, bem antes disso, uma reforma organizacional do Estado que leve em conta o caráter heterogêneo das unidades da federação, acompanhada de uma mudança institucional, ou seja, nas próprias “regras do jogo”, pois a coexistência de elementos institucionais (como o sistema proporcional com lista aberta) produz efeitos desestabilizadores em qualquer tipo de forma de governo, sendo ingênuo imaginar que esse



arranjo político-institucional não seria o plano de fundo de um sistema parlamentar.

Conclusão

Diante da permissividade do sistema eleitoral brasileiro, a representação proporcional de lista aberta pode ser muito democrática, mas essa abertura e a flexibilidade ocorrem às custas da fraqueza dos partidos e da personalização da política. “Sistemas de lista aberta deslocam o poder dos líderes partidários para os candidatos individuais, personalizando a política e enfraquecendo os instrumentos de poder utilizados por lideranças partidárias para disciplinar os deputados” (AMES, 2003, p. 62). Nesse contexto, o grande número de atores com poder de veto, inerente à estrutura institucional brasileira, induz à *policy stability*, freando a pretensão do poder central de introduzir políticas inovadoras.

O sistema de governo presidencialista brasileiro encontra-se em xeque em meio à alta fragmentação partidária, denúncias de corrupção e dificuldade em aprovar políticas inovadoras. Este cenário serviu de terreno fértil para brotar a ideia de que o problema reside no presidencialismo e que, implantando o sistema de governo parlamentarista, a governabilidade democrática poderia operar sem amarras.

Este pensamento, que atribui ao presidencialismo toda a responsabilidade pela tensão existente no atual regime ignora o fato de que o verdadeiro problema está na estrutura do sistema político brasileiro, onde se enquadram as regras eleitorais e o sistema partidário. Mudar o sistema de governo num contexto onde o personalismo eleitoral impera, não existem partidos grandes em torno dos quais gravitem partidos pequenos e os partidos não conseguem organizar os debates no parlamento e transmitir as preferências populares, pode ser um catalisador de uma crise ainda maior.

Porém, a imagem que se tem tentado transmitir à opinião pública é a de que nossos problemas derivam do presidencialismo, sem considerar o fato de que, em uma sociedade tão dividida e conflitiva quanto a brasileira, independentemente da forma de governo adotada, a formação de coalizões e articulação política são inevitáveis.



Portanto, não é propriamente o presidencialismo que se mostra como “uma organização política incapaz de processar institucionalmente toda a diversidade, de agregar e expressar com eficácia e regularidade toda essa pluralidade de interesse e valores” (ABRANCHES, 1988, p. 7), mas sim, o caráter heterogêneo e pluralista da sociedade brasileira que não consegue se ajustar institucionalmente a uma representação política mais sucinta, o que gera minorias pouco governativas que ensejam a formação de coalizões multipartidárias.

Nas palavras de Putnam (2000): “O desempenho de todas as instituições sociais, desde os mercados de crédito internacionais ou os governos regionais até as filas de ônibus, depende de como esses problemas de ação coletiva são resolvidos” (PUTNAM, 2000, p.174). Não é viável, portanto, pensar no parlamentarismo sem considerar seus efeitos diante da realidade e das instituições brasileiras. Importar um sistema de governo desconsiderando o arranjo institucional pré-existente e a realidade da cultura política de um país como o Brasil pode gerar (e é provável que gere) consequências ainda piores para o sistema político e para a governabilidade democrática.

Referências

- ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. In Dados – Revista Brasileira de Ciências Sociais. Rio de Janeiro: IUPERJ, Vol.1, 1988.
- ACKERMAN, Bruce. La Nueva División de Poderes. México: FCE, 2000.
- AMES, Barry. Os entraves da democracia no Brasil. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2003.
- AMORIM NETO, Octavio. Presidencialismo e Governabilidade nas Américas. Rio de Janeiro: FGV, 2006.
- ANASTASIA, Fátima, RANULFO, Carlos, SANTOS, Fabiano. Governabilidade e Representação Política na América do Sul. Unesp/Konrad Adenauer, 2004.
- BATISTA, Mariana. O Poder no Executivo: explicações no presidencialismo, parlamentarismo e no presidencialismo de coalizão. Revista de Sociologia e Política. Vol. 24, n. 57. P 127-155, 2016.
- CHEIBUB, José Antonio; PRZEWORSKI, Adam; SAIEGH, Sebastian. Governos de Coalizão nas Democracias Presidencialistas e Parlamentaristas. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 45, nº 2, 2002, pp. 187 a 218.
- FIGUEIREDO, Argelina C.; LIMONGI, Fernando. Executivo e legislativo na nova ordem constitucional. São Paulo: FGV, 1999.



- _____. *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro: FGV, 2001.
- GOLDMAN, Alberto. Governo de FHC também praticou presidencialismo de cooptação. [18 de agosto, 2017]. São Paulo. Entrevista concedida ao Valor.
- LIMA JR., Olavo Brasil de. *Democracia e Instituições Políticas no Brasil dos anos 80*. Rio de Janeiro: Edições Loyola, 1993.
- LINZ, Juan 1990. The Perils of Presidentialism. *Journal of Democracy*. Vol 1, n. 1p. 51-69, 1990.
- LIJPHART, Arend. *Modelos de Democracia*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2003.
- LOPES, Denise Mercedes Nuñez Nascimento. Para pensar a confiança e a cultura política na América Latina. *Opinião Pública, Campinas*, Vol. X, nº 1, Maio, 2004, p. 162-187.
- MAINWARING, Scott, SHUGART, Matthew. Juan Linz, Presidentialism and Democracy. *Comparative Politics*. Vol. 29, n. 4, p. 449-471, 1997.
- PÊSSOA, Samuel. Presidencialismo de coalizão ou de cooptação? *Conjuntura econômica*, jan. 2015, p. 10-11.
- PRZEWORSKI, Adam, ALVAREZ, Michael, CHEIBUB, José Antônio, LIMONGI, Fernando. O que mantém as democracias? *Revista Lua Nova* nº 40/41, 1997.
- PUTNAM, Robert David. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. FGV Editora, 2000.