

35º Encontro Anual da Anpocs

GT 25 – Partidos e Sistemas Partidários

O Papel do PMDB no Presidencialismo de Coalizão Brasileiro

Bruna Karoline Vasconcelos Oliveira¹

¹ Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal do Ceará – UFC e bolsista CAPES.

Introdução

O Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) criado em 1980, tem suas origens no Movimento Democrático Brasileiro (MDB), legenda que surgiu em 1966, em oposição ao Regime Militar, instaurado no país no período de 1964 a 1982. Sendo o responsável pela luta em prol da redemocratização do Brasil, o PMDB é um dos mais importantes partidos do país, apesar de não ter eleito nenhum Presidente da República por meio do voto direto; só conseguiu atingir esse feito através da eleição indireta de Tancredo Neves, em 1985. No último governo Lula, o partido ocupou seis ministérios, teve sete governadores, cinco vice-governadores, 94 deputados federais, 20 senadores, 1.308 prefeitos, 882 vice-prefeitos e 8.497 vereadores eleitos. Além de ter comandado a Presidência da Câmara Federal dos deputados (Michel Temer) e a Presidência do Senado (José Sarney).

O presente trabalho tem por objetivo analisar o papel desempenhado pelo PMDB no Presidencialismo de Coalizão Brasileiro. Para tanto será avaliado o processo de formação de alianças em nível de Executivo Federal e Congresso Nacional, bem como a distribuição de cargos ministeriais, nos governos democráticos após o período de transição política, quando há a volta dos civis ao comando do governo federal e o retorno das eleições diretas para presidente da República. Analisarei desde o governo de José Sarney (1985-1989) até o segundo governo de Luís Inácio Lula da Silva (2006-2010).

No Presidencialismo de coalizão, o presidente organiza sua base de sustentação a partir da distribuição de cargos na estrutura do Executivo e verbas orçamentárias aos partidos com maior bancada no Congresso e estes garantem os votos necessários para a aprovação do programa de governo. Nos últimos vinte e dois anos de democracia, o PMDB está presente na base aliada dos governos do Executivo Federal, sem fazer distinção ideológica entre partidos de esquerda e partidos de direita, além de possuir por diversas vezes a maior bancada no Congresso Nacional. Assim, este trabalho busca mostrar sua importância para a governabilidade do país.

O Presidencialismo de coalizão é uma interpretação do sistema político e partidário do Brasil. A representação proporcional, o pluripartidarismo

congressual, o bicameralismo e o federalismo fazem com que a sustentação do governo e a constituição do ministério envolvam coalizões muito grandes e, em regra, superdimensionadas, uma vez que seu cálculo deve incluir não só o apoio partidário-congressual - que compreende o espectro de partidos necessários para a constituição da maioria na Câmara e no Senado -, mas também o apoio regional, pelos Estados e pelos governadores, do governo presidencial.

No presidencialismo brasileiro tanto a condução da política, como os recursos disponíveis no plano federal tendem a ser compartilhados entre os principais partidos. Além disso, a eleição de uma bancada de tamanho médio no Congresso Nacional aumenta o potencial de coalizão de um partido, como é o caso do PMDB. Assim, estes dois fatores permitem justificar o fato de que mesmo se ausentando da disputa presidencial, o PMDB consiga atingir seu objetivo de participar do governo federal.

O artigo está estruturado em três etapas: 1- uma breve revisão de literatura a cerca do sistema partidário brasileiro e sobre o presidencialismo de coalizão; 2 – a origem e organização do partido, a partir de seus documentos (manifesto de fundação e programas partidários); 3- análise do comportamento do partido frente aos governos democráticos de José Sarney a Lula, a partir do posicionamento adotado pela legenda, participar do governo, ser governo ou está na oposição.

Partidos Políticos e Sistema Partidário no Presidencialismo de Coalizão Brasileiro

Os estudos recentes de partidos políticos no Brasil estão associados diretamente às análises feitas sobre o sistema partidário brasileiro e podem ser divididas em dois grupos: os estudos realizados nos primeiros anos após a redemocratização – nos quais os partidos são vistos como organizações desordenadas e que não despertavam credibilidade na população, mostrando assim, uma debilidade institucional, fruto da recente redemocratização; e os estudos realizados a partir da segunda metade da década de 1990 – nos quais

os partidos políticos são vistos como organizações mais fortes e o sistema partidário como tendo se tornado mais organizado.

Autores como Lamounier e Meneguello (1986) e Kinzo (1993), afirmam que o país é um caso de subdesenvolvimento partidário. Eles apontam a existência da ação de um Poder Executivo forte e centralizador que inibe a ação dos partidos políticos. Para eles, tal política levou a instabilidade e fragmentação partidária brasileira.

Lamounier e Meneguello (1986) afirmam que a dificuldade em construir partidos fortes dentro do quadro partidário brasileiro foi agravada pela estrutura federativa, pela predominância do Poder Executivo sobre o Poder Legislativo e pela preferência, por parte dos políticos, de uma legislação eleitoral e partidária personalistas, que valorizam mais o individualismo dos políticos do que a lealdade aos partidos.

Kinzo (1990) busca a partir da experiência brasileira da Assembléia Constituinte, identificar os fatores que contribuíram para a instabilidade do quadro partidário brasileiro no período de redemocratização. Para a autora, um dos principais fatores de instabilidade do sistema político brasileiro está no fato de que a experiência autoritária brasileira se caracterizou como um regime autoritário de perfil moderado, uma vez que, ao mesmo tempo em que os militares reformularam o sistema partidário brasileiro, extinguindo o multipartidarismo e as eleições, eles mantiveram algumas instituições políticas democráticas, como os partidos políticos, por exemplo. Kinzo conclui que mesmo o sistema partidário brasileiro não estando consolidado, os partidos políticos desempenharam importante papel no processo de transição democrática e no desenvolvimento dos trabalhos na Assembléia Constituinte.

De acordo com Mainwaring (1991), o sistema partidário brasileiro tende a ser caracterizado como um sistema composto por um excessivo número de partidos políticos, sem enraizamento social e com alto índice de fragmentação partidária. Os partidos seriam pouco coesos, indisciplinados e organizados fundamentalmente para atender interesses pessoais de alguns líderes.

Para Lamounier (1998) e Kinzo e Silva (1996), o sistema partidário brasileiro e os partidos políticos que dele fazem parte, tiveram como momento de grande importância os anos de 1979 e 1980, uma vez que em 1979 ocorre a reforma partidária (Lei nº 6.767) que colocou fim ao bipartidarismo vigente

durante o regime militar, e que o ano de 1980 é marcado como o início do sistema multipartidário que resultou na criação e organização de novos partidos, tornando o ambiente político mais competitivo e diversificado. O retorno do pluripartidarismo foi parte integrante da estratégia deliberada do regime autoritário de dividir a oposição, então aglutinada no (P)MDB.

Segundo Mainwaring (2001) até meados de 1995, a literatura especializada via o sistema partidário brasileiro a partir dos efeitos que o sistema eleitoral e seus diferentes elementos exercem sobre a constituição e o comportamento dos partidos, não apenas no mercado de votos, mas no Congresso.

Dentre as particularidades que caracterizam o sistema partidário brasileiro está o Presidencialismo de Coalizão, o qual combina representação proporcional, pluripartidarismo congressual, bicameralismo e federalismo, de modo que, nele, a sustentação do governo e a constituição do ministério envolvem coalizões muito grandes e, em regra, superdimensionadas, uma vez que, seu cálculo deve incluir não só o apoio partidário-congressual, que compreende o espectro de partidos necessários para a constituição da maioria na Câmara e no Senado, mas também o apoio regional, pelos Estados e pelos governadores, ao governo presidencial.

Segundo Octavio Amorim Neto (2003), há um intenso debate na literatura acadêmica a respeito de qual é a verdadeira natureza dos arranjos multipartidários que se observam no presidencialismo brasileiro. Para o autor, verifica-se no Brasil uma substancial variação no tipo de governo que podem formar os nossos presidentes. Podemos ter tanto coalizões sólidas quanto frouxas, ou mesmo não ter governo de coalizão.

Alguns autores, como Figueiredo e Limongi (1995), afirmam que temos coalizões governativas tão sólidas e eficazes quanto aquelas encontradas no parlamentarismo europeu. Segundo Limongi (2006), o que distinguiria o Presidencialismo de Coalizão seria o critério particular usado para a formação da base parlamentar de apoio ao presidente, ou seja, o fato de ela não poder ser estritamente partidária. Deve-se levar em consideração também a necessidade de atender ao critério regional, o qual se deve à heterogeneidade social do país, ao federalismo e ao poder dos governadores.

Outros autores, como Abranches (2003) e Mainwaring (2001), consideram que tais coalizões são relativamente frouxas e pouco eficazes. Para Abranches (2003), a lógica de formação das 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 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; e por fim, a transformação da aliança em coalizão efetivamente governante, quando emerge o problema da formulação da agenda política.

Ainda segundo Abranches (2003), a coalizão pode se romper 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.

Fabiano Santos (2003) afirma que no presidencialismo de coalizão, o presidente organiza sua base de sustentação através da distribuição de postos na estrutura do Executivo e verbas orçamentárias aos grandes partidos, e estes garantem os votos necessários à aprovação do programa de governo. Santos (2003) busca a explicação para esse fato na natureza da transição democrática pela qual o país passou de meados da década de 80 até a promulgação da nova Constituição em 1988. Vale lembrar que, no Brasil, a transição para o regime democrático ocorreu a partir de limites estabelecidos por agentes políticos que apoiavam o regime autoritário anterior. Ou seja, a passagem do regime autoritário para o democrático não alterou a natureza do processo de produção de políticas públicas. O regime autoritário era caracterizado por uma alta concentração de poder decisório no Executivo e tal característica permaneceu ao longo de todo o processo de redemocratização.

O PMDB desde as eleições de 1982 vem conseguindo uma votação considerável nos diversos pleitos. O partido tem conquistado a maioria expressiva dos votos nas eleições para prefeituras, Câmara de Vereadores, Câmara dos Deputados, Assembléias Legislativas Estaduais, Governador e Senador.

O partido não possui uma forte base regional, mas conta com razoável implantação e sustentação nacional, com uma posição relativamente sólida no Senado Federal, possuindo ao longo do recente período democrático a maior bancada na casa legislativa em questão.

No PMDB, a capacidade de articular um projeto político deixou de existir desde o período da transição, desde então a legenda manteve-se como um agregado de interesses regionais precariamente unificados pela maximização de cargos no plano federal. O partido abandonou a pretensão de disputar a presidência e passou a concentra-se nas disputas municipais, estaduais e legislativas para aumentar seu poder de barganha no presidencialismo de coalizão. Dessa forma, é possível afirmar que tal legenda é um elemento importante para a governabilidade do país.

A Origem do PMDB

O PMDB é fruto da reforma partidária de 1979 que pôs fim ao bipartidarismo imposto pelos militares durante o período autoritário (1964-1985). Tal reforma através da Lei nº 6.767, de 20/12/1979 extinguiu o sistema partidário vigente, restabelecendo o multipartidário e dando o prazo de 180 dias para a reorganização dos novos partidos. A lei exigia ainda, que as novas organizações partidárias colocassem a palavra “partido” antecedendo seus nomes. Essa mudança no sistema partidário brasileiro foi encarada como uma manobra do governo militar para tentar deter o crescimento da oposição a partir das eleições de 1974. Dessa forma, o MDB se transformou em PMDB e a ARENA foi extinta, dando origem ao PDS.

O acréscimo da letra P ao nome do MDB foi a resposta dada pela oposição a manobra do governo. O partido buscou dessa forma preservar sua imagem de “Partido das mudanças” e de líder na luta em prol da redemocratização do país. Já a ARENA, em uma tentativa de se desvencilhar da imagem de partido do governo autoritário, mudou seu nome para Partido Democrata Social (PSD).

Desde o início, os peemedebistas se autodefiniam como a oposição histórica e ressaltavam que sua principal meta era a redemocratização do país. Em seu manifesto de fundação o partido reafirma tal postura:

“O MDB foi o grande instrumento das oposições. Cresceu apesar de todas as adversidades, até tornar-se pelo voto, representante inequívoco da maioria da Nação. Superou todos os casuísmos com que se procurou detê-lo, até que o governo teve que recorrer ao expediente fascista e final da dissolução partidária. (...) Portanto, o PMDB deseja ser o grande instrumento de aprofundamento da resistência democrática e será sobretudo o estuário de todas as correntes do pensamento livre, inconformadas com a tutela a que a Nação está submetida. (...) O PMDB será o caminho das oposições que compreendem que a luta contra o autoritarismo há de ter seu desfecho não apenas na reconstituição do Estado, mas na democratização da sociedade, através de um engajamento cada vez mais combativo e organizado de todos os brasileiros e em especial das camadas populares e da classe média”.²

A partir de tal manifesto é possível afirmar que o PMDB fez da herança emedebista sua principal bandeira para conquistar apoio político e da luta pela redemocratização o tema central de sua agenda política.

“O PMDB prosseguirá e intensificará a luta travada pelo MDB em prol das grandes teses democráticas: manutenção do calendário eleitoral, eleições diretas em todos os níveis, defesa da autonomia dos municípios e fortalecimento da federação, democratização do ensino, anistia ampla geral e irrestrita, liberdade de informação, restauração dos poderes do Congresso e convocação de uma Assembléia Nacional Constituinte”.³

O PMDB continuou abrigando, a exemplo do MDB, políticos das mais variadas opiniões e posições políticas e ideológicas, coexistindo dentro do partido desde integrantes de partidos clandestinos, como o MR-8, o PCB e o PC do B até políticos egressos da ARENA. Um fato importante e que demonstra a heterogeneidade das ideologias dentro do PMDB diz respeito à fusão, em 1982, com o Partido Popular (PP), na época liderada pelo então senador Tancredo Neves. Tal fusão gerou polêmicas até mesmo dentro do partido, haja vista que, alguns integrantes da legenda não eram a favor da

² “Manifesto dos fundadores do PMDB à Nação”, publicado na Revista do PMDB, n. 1, julho de 1981.

³ Idem.

união entre PMDB e PP, pois julgavam este partido como um aliado do regime autoritário.

A fusão PP-PMDB se originou a partir da decretação do chamado “Pacote de Novembro”, documento editado pelo governo federal, em novembro de 1981, em mais uma tentativa de diminuir as chances de vitória da oposição, nas urnas, no pleito de 1982. Dentre as medidas contidas em tal pacote estava: a proibição de coligações partidárias, a obrigatoriedade de os partidos lançarem candidatos em todos os níveis, de governador a vereador.

A primeira eleição disputada pelo PMDB ocorreu em 1982 e significou a volta das eleições diretas para os governos estaduais. Ao final desse pleito, o partido conquistou o governo de vários estados⁴ e continuou fazendo oposição ao governo federal. Ficaram mais nítidas também as divisões internas do PMDB e a busca do partido para construir uma identidade nacional.

Em reunião da Comissão Executiva do Diretório Nacional, realizada em 1/12/1982, o partido fez um balanço do resultado eleitoral de 1982 e discutiu medidas para o fortalecimento da legenda em âmbito nacional. Os deputados federais Francisco Pinto (PMDB-BA) e Tarcísio Delgado (PMDB-MG), na época, afirmaram que os governadores recém-eleitos tinham a responsabilidade de fortalecer o partido nacionalmente e que tantos os deputados peemedebistas como os governadores deveriam unificar seu discurso em prol do crescimento do partido⁵. Dessa forma, os governadores eleitos passaram a ocupar dentro da agremiação um lugar de destaque - haja vista que eles estariam em permanente contato com o governo federal – ganhando poder de decisão nas questões que envolviam os rumos que o partido.

O PMDB e seu posicionamento perante o governo federal

Com o fim da transição política, o PMDB passou de oposição a governo com a eleição para a presidência da República de Tancredo Neves e José

⁴ O PMDB passou a comandar os seguintes estados: Acre, Amazonas, Espírito Santo, Goiás, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Paraná e São Paulo.

⁵ Ata da reunião da Comissão Executiva do Diretório Nacional, realizada em 1/12/1982.

Sarney, por meio do Colégio Eleitoral. A partir desse momento iriam se intensificar as disputas internas no partido. Acostumados a serem oposição, os peemedebistas parecem ter sofrido uma crise de identidade e muitas vezes ficaram indecisos quanto a que posição adotar diante do novo governo e da nova agenda política.

Em abril de 1986, a Executiva Nacional realizou uma Convenção Nacional com o objetivo de demonstrar o apoio do partido ao governo de José Sarney, que na ocasião foi nomeado presidente de honra do PMDB, e numa tentativa de abafar a repercussão das clivagens internas que compunham o partido. Em outro evento desse mesmo ano, o I Congresso Nacional do PMDB, o então presidente do partido, Ulysses Guimarães afirmou que

“O apoio do PMDB não é pessoalmente a Vossa Excelência Presidente José Sarney. Apóia Vossa Excelência porque Vossa Excelência está sendo as pernas para que a mudança ande. Temos de andar célere, Sr. Presidente, senão desandamos todos com a desordem social. O Presidente José Sarney liderou mudanças profundas. Merece o reconhecimento e a confiança da Nação. Mas ainda há muitas mudanças há fazer. Vamos fazê-las, Presidente José Sarney, para que a Nação continue a confiar em Vossa Excelência, como seu presidente, e no PMDB como seu maior partido”.

Sarney respondeu ao discurso de Ulysses com a seguinte declaração:

“Considero que meu governo está em perfeita sintonia com as propostas do PMDB que constituem a temática central deste Congresso: a construção do futuro. O programa do PMDB está sendo cumprido. O PMDB, como o maior suporte da Aliança, fez o governo que restaurou a democracia”.

Apesar da troca de “gentilezas” entre Sarney e Ulysses nesse evento, o que se viu posteriormente foi uma posição ambígua do PMDB em relação ao governo federal. O partido mais uma vez se encontrava dividido, prova disso foi a reunião realizada em março de 1989 pela Comissão Executiva Nacional em que se discutiu a independência do partido em relação ao governo federal. Vale ressaltar que o PMDB fazia parte do gabinete presidencial. Os deputados Hélio Duque e Francisco Pinto, e o senador José Fogaça afirmaram que o partido não se sentia representado por seus ministros, uma vez que estes haviam sido escolha pessoal do presidente. Tais peemedebistas defendiam ainda a saída

dos ministros filiados ao partido dos cargos. Após várias discussões, a resolução adotada pelo partido foi a seguinte:

“O PMDB, pela sua Comissão Executiva Nacional, declara-se politicamente independente em relação ao governo federal, nele não se sente representado pelos seus filiados que integram o ministério, pela escolha do Sr. Presidente da República. Outrossim, reafirma seus compromissos com a transição democrática que se completará com a eleição do novo Presidente da República a 15 de novembro próximo”.⁶

Apesar da decisão tomada pela Executiva Nacional, alguns segmentos do partido continuaram a participar do governo até o seu final, deixando claro que a legenda se encontrava dividida e que a direção nacional não tinha pulso firme para decidir os rumos a serem seguidos pelo partido.

Um dos momentos mais importantes do governo Sarney foi o processo de elaboração da Nova Constituinte, durante o qual mais uma vez as clivagens internas do partido ficaram nítidas. O partido não foi coeso em sua votação quando os assuntos eram: o sistema de governo a ser adotado na Constituição; o mandato de cinco anos para presidente da República e a reforma agrária.

No tocante a ocupação de cargos ministeriais no Governo Sarney, este pode ser caracterizado pelo cumprimento do acordo firmado com Aliança Democrática em prol da redemocratização do país, haja vista que a coalizão PMDB-PFL (DEM) ocupou a grande maioria das pastas ministeriais.

O PMDB ocupou 68% dos ministérios, ficando a frente das principais pastas da política econômica, carro chefe do Governo Sarney. Além disso, o partido era detentor de 40% da bancada na Câmara Federal, que se somado aos 15% da bancada do PFL (DEM), rendia ao Presidente José Sarney o apoio de 55% dos deputados federais.

É possível afirmar que durante todo o governo Sarney, o PMDB se comportou de maneira ambígua, ora agindo como oposição, ora agindo como governo. Sobre essa dubiedade de comportamento, o então deputado Hélio Duque afirmou:

⁶ Ata da reunião da Comissão Executiva do Diretório Nacional realizada em 13/3/1989.

“O problema do PMDB é a ambigüidade: ao mesmo tempo em que é tudo é nada, os líderes nem sempre caminham de acordo com o programa do partido, o líder do governo é do PMDB, o que confunde a opinião pública”.⁷

Ainda mais crítico foi o ex-deputado João Gilberto afirmando que

“O PMDB atravessou todo o governo Sarney com um comportamento ambíguo, às vezes de governo, às vezes de oposição. Sem dúvida ocupou a maior parte da máquina do Estado em todo o Brasil, tinha diferenças com o comportamento do governo federal, diferenças que se acentuaram a nível do parlamento, a nível de alguns estados e assim por diante. Então ele ficou nessa ambigüidade, esteve no governo sem ser governo e, ao mesmo tempo, tinha um comportamento de oposição sem ser oposição”.⁸

Em abril de 1989, o PMDB realizou uma Convenção Nacional, no qual quatro peemedebistas se lançaram como candidatos do partido a eleição presidencial daquele mesmo ano: Ulysses Guimarães, Valdir Pires, Álvaro Dias e Íris Rezende. Os membros do partido escolheram Ulysses como o candidato à presidência da República. Contudo, o peemedebista teve um fraco desempenho no primeiro turno do pleito de 1989 obtendo no 1º turno apenas 4,7% dos votos e sendo derrotado por Fernando Collor de Mello. Após as eleições, a Comissão Executiva Nacional se reuniu para escolher o candidato que o PMDB apoiaria no segundo turno – Collor ou Lula, e avaliar o desempenho do partido na eleição. A reunião foi marcada por diversas críticas a Comissão por sua indefinição na escolha do candidato e após longas discussões, a Executiva Nacional divulgou uma nota na qual recomendava o voto em Lula. Tal atitude tomada pela direção do partido fez com que sua divisão interna se intensificasse e várias críticas foram feitas à sua Comissão Executiva Nacional.

“O PMDB é caótico, indisciplinado e ambíguo. A Executiva, por unanimidade, apóia a candidatura de Lula no segundo turno e grande parte do PMDB vota em outros candidatos. Precisamos desligar e expulsar os ministros do PMDB, os traidores do partido”.⁹

⁷ Reunião da Comissão Executiva Nacional realizada em 28/6/1989.

⁸ Idem.

⁹ Ata da reunião da Comissão Executiva Nacional do PMDB, realizada em 23/11/1989.

As eleições deram a vitória a Fernando Collor de Mello. O governo Collor ficou caracterizado pela implementação do Plano Collor, pela abertura do mercado nacional às importações e pelo início do Programa Nacional de Desestatização, além do processo de impeachment que o obrigou a renunciar a presidência e cassou seus direitos políticos por oito anos. Itamar Franco, seu vice, assume a presidência.

Após esse resultado e reunião da Comissão Executiva Nacional, realizada no dia 3/1/1990, o PMDB divulgou uma nota em que afirmava que iria fazer oposição ao governo eleito.

“O PMDB foi destinado pelo resultado soberano das últimas eleições à tarefa relevante da oposição política ao governo eleito, o que fará com o patriotismo dos seus compromissos históricos e a firmeza que o momento exige e o Brasil espera. O cumprimento da missão oposicionista obriga a todos os militantes indistintamente, e o seu desrespeito implicará desligamento do partido, sem prejuízo de outros procedimentos estatutários”.

A postura do PMDB com relação ao governo Collor pautou-se principalmente pela crítica às medidas econômicas adotadas pelo presidente. Durante o rápido governo Collor, o PMDB não participou do gabinete ministerial. O partido atuou ativamente do processo que resultou no impeachment de Fernando Collor. No entanto, de acordo com Limongi e Figueiredo (1999), o PMDB deu apoio ao governo durante o processo de votação do Plano Collor, na Câmara dos Deputados. Segundo os autores, “O PMDB apoiou o governo, por meio de indicação explícita de seu líder, em nada menos que 13 das 16 votações nominais” (LIMONGI e FIGUEIREDO, 1999, p. 177)

Em 1992, Collor renuncia a presidência do país após uma série de denúncias, que resultaram no seu impeachment, e Itamar Franco assume a presidência do país até dezembro de 1994.

Itamar assumiu o país em um momento político delicado, sem base no Congresso e com a imagem do Executivo totalmente desacreditada pela sociedade. Ele optou por montar uma equipe ministerial com representantes de muitos partidos, na tentativa de garantir apoio do Congresso para seu governo. PMDB e PSDB foram, no entanto, os partidos que concentraram mais ministérios. Foi no governo Itamar que ocorreu a revisão da Constituição de

1988, o plebiscito sobre sistema de governo e a implantação do Plano Real, pelo então Ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso.

Em outubro desse mesmo ano, o PMDB convocou uma reunião da Comissão Executiva Nacional para decidir qual posição o partido adotaria no novo governo. O encontro resultou na seguinte nota do PMDB:

“O PMDB reafirma sua fidelidade aos princípios éticos que ditaram sua prática política e todo o processo que determinou o afastamento do senhor Collor de Mello. O PMDB, atento às suas responsabilidades e preocupado especialmente durante o processo de impeachment, com a governabilidade do país, procurará respaldar a administração do Presidente Itamar Franco, fazendo-o motivado pelo interesse público e nos termos das diretrizes partidárias permanentes.

Esse apoio resulta do dever ético nosso com a nação, nesta hora difícil que nos empenhamos em superar. Não se vincula a qualquer postulação ou contrapartida. Nossa participação, se houver, decorrerá do autocritério do senhor Presidente da República, e não de indicações ou vetos, ditados por mero interesse partidário”.

O PMDB adotou uma postura cordial para com o governo Itamar Franco (este se tratava de um ex-filiado do partido) votando na maioria das vezes a favor do governo. Prova disso foi o apoio que o PMDB deu ao presidente durante a revisão da Constituição de 1988. Iniciada no dia 7/10/1993, a revisão da Carta Magna de 1988, durou cerca de 240 dias, tendo como presidente o senador peemedebista Humberto Lucena e como relator o então deputado Nelson Jobim. Durante esse processo foram apresentadas quase 30 mil propostas e elaborados 74 projetos de Emenda de Revisão. Apesar da crise política que o governo atravessava após o impeachment de Collor, Itamar Franco conseguiu, com a ajuda dos parlamentares peemedebistas aprovar seis dos 74 projetos de Emenda, são eles: ECR nº1 – Institui o Fundo Social de Emergência; ECR nº2 – Possibilita a convocação de ministro de Estado ou titulares de órgãos ligados à Presidência da República para prestarem, pessoalmente, informações sobre assuntos previamente determinados; ECR nº3 – Permite a dupla nacionalidade do brasileiro; ECR nº 4 – Amplia o rol das inelegibilidades; ECR nº 5 – Reduz o mandato presidencial de cinco para quatro anos; ECR nº6 – Suspende os efeitos da renúncia do parlamentar submetido a processo que vise ou possa levar à perda do mandato.

Em 1993, o então presidente Itamar Franco, convocou o eleitorado brasileiro para decidir, através, de plebiscito, qual sistema político o país

adotaria. Os brasileiros tiveram que decidir entre república ou monarquia, e entre presidencialismo ou parlamentarismo. Nesse episódio o PMDB não se mostrou tão coeso quanto no processo de Revisão da Constituição. O partido se dividiu em dois grupos: o grupo liderado por Ulysses Guimarães, defensor do parlamentarismo; e o grupo liderado por Orestes Quécia, a favor do presidencialismo. No dia 21/04/1993, o plebiscito foi realizado e teve o seguinte resultado: república; 66%; monarquia: 10,2%; presidencialismo: 55,4%; parlamentarismo, 24,6%.

Outro acontecimento que causou constrangimento ao PMDB foi a chamada *CPI dos anões do orçamento*, criada em 1992 para investigar um suposto esquema de manipulação do orçamento da União para favorecer parlamentares, ministros e empreiteiras. Durante as investigações ficou provada a participação de alguns peemedebistas entre eles os então deputados Manoel Moreira (PMDB-SP), Cid Carvalho (PMDB-MA), Genebaldo Correia (PMDB-BA), José Geraldo Ribeiro (PMDB-MG), o então senador Ronaldo Aragão (PMDB-RO).

Foi criada também uma Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI), presidida pelo senador peemedebista Pedro Simon que, demonstrando mais uma vez a existência de divisões internas no PMDB, pediu, em seu relatório final, a cassação de 17 deputados e um senador, entre eles vários peemedebistas, e recomendou que as investigações continuassem para apurar denúncias contra outros doze parlamentares. Ao final das investigações, dos seis parlamentares punidos, três eram do PMDB: Ibsen Pinheiro (PMDB/RS), Carlos Benevides (PMDB/CE) e José Geraldo Ribeiro (PMDB/MG)

Para a sucessão de Itamar Franco, o partido se dividiu entre o grupo que defendia uma aliança que integrasse a coligação PSDB, PFL, PTB, que apoiava o candidato tucano, Fernando Henrique Cardoso, e o grupo que queria que o partido lançasse candidato próprio. Dessa forma, o partido realizou uma Convenção Nacional para decidir que rumo tomar e após disputa interna entre Orestes Quécia e Roberto Requião, o primeiro foi escolhido como o candidato peemedebista na disputa pela presidência do país. Assim como, Ulysses no pleito de 1989, Orestes teve um baixíssimo desempenho eleitoral. Fernando Henrique Cardoso (PSDB) foi eleito em 1º turno, o sucessor de Itamar Franco

na presidência do país (ficando na presidência por dois mandatos – 1995/1998; 1999/2002).

Esse governo se caracterizou pela estabilidade econômica do país, em consequência do controle da inflação. Tal controle foi conseguido através do Plano Real. Outra marca do governo FHC foi o processo de privatização de várias estatais, o que causou ao então presidente inúmeras críticas por parte de seus opositores.

A eleição de FHC intensificou as divergências internas do PMDB que naquele momento deveria decidir entre os grupos que apoiavam o governo e aqueles que preconizavam uma atitude de oposição a ele. Dessa vez o partido não conseguiu encontrar um consenso e o que se observou foi que alguns setores do partido participaram do governo FHC e outros se mantiveram na oposição.

No dia 9/12/1994, o PMDB convocou seu Conselho Nacional para decidir sobre o convite feito pelo presidente recém-eleito para participar da base aliada do governo. Ao final da reunião, o partido optou por fazer parte do governo de FHC. No entanto, vale ressaltar que isso não foi uma decisão unânime do partido, permanecendo dentro da sigla alguns integrantes contra a participação no governo. Quanto a isso o então Ministro Eliseu Padilha afirmou:

“Nós estamos vivendo no PMDB, nos últimos anos, uma circunstância um pouco singular, principalmente nos últimos dois anos. Nós temos o partido trabalhando majoritariamente numa direção e o núcleo institucional formal do partido em outra. Nós temos a maioria do partido propugnando a participação no governo, por uma decisão do Conselho Nacional do partido de 1994, do final de 1994, consumada a eleição, e temos a elite dirigente do partido – de forma institucional –, o presidente do partido, em uma posição contrária. Então isso obriga a que nós, a corrente que dá sustentação ao governo – cerca de 80% do partido –, tenhamos um processo de articulação permanente, contactando e tendo uma relação formal com o partido”.¹⁰

A divisão entre os peemedebistas com relação ao governo de FHC se intensificou em 1998, quando o então presidente se candidatou a reeleição e o PMDB, por meio de sua Comissão Executiva Nacional optou por não lançar

¹⁰ Entrevista de Eliseu Padilha, concedida em 20/05/1998, para a Professora da Universidade Federal de Goiás, Denise Paiva Ferreira para sua pesquisa que deu origem ao livro PFL X PMDB: Marchas e Contramarchas (1982-2000)

candidato próprio a presidência para fazer parte da coligação que elegeria FHC para mais um mandato de presidente da República.

De um modo geral, o PMDB ocupou diversos ministérios nos governos FHC e compôs sua base aliada no Congresso Nacional. Tais laços renderam ao PMDB, na disputa eleitoral de 2002, a indicação de Rita Camata como vice na chapa de José Serra para a presidência do país.

As eleições de 2002 levaram a vitória Luiz Inácio Lula da Silva, depois de sua quinta candidatura a presidência. Lula foi reeleito em 2006. Seu governo, no que se refere à área econômica, é caracterizado pela estabilidade da economia. Diversos projetos sociais são desenvolvidos em seu governo, visando a uma diminuição da desigualdade social e a melhoria das condições de vida da população. A gestão Lula foi também alvo de vários escândalos entre os quais podemos citar o *Mensalão*.

A posição do PMDB, diante do governo Lula foi semelhante a adotada no período de FHC, ou seja, a legenda continuou sendo o principal partido da base aliada e ocupando vários ministérios. O grupo peemedebista que antes apoiava FHC, agora fazia oposição a Lula, e o grupo opositor de FHC, apoiava o petista.

Vale ressaltar que mesmo sendo consenso do partido apoiar Lula, o PMDB em determinadas votações no Congresso Nacional, votou contra o governo, fato que acabou gerando alguns constrangimentos durante os oito anos de administração petista. No entanto, o que se percebe ao analisar a relação PMDB – governo Lula é que a partir do segundo governo do PT, o PMDB parece ter resolvido suas disputas internas e entrado em consenso quanto a apoiar o governo Lula. Essa lealdade peemedebista rendeu ao partido o cargo de vice-presidente na administração da recém-eleita, Dilma Rousseff.

Considerações Finais

Tema recorrente na ciência política desde a publicação do clássico artigo de Sérgio Abranches (1988), o presidencialismo de coalizão vem despertando um frutífero debate entre os que enxergam nesse sistema um

conjunto positivo que possibilita meios mais eficazes de governabilidade num cenário de multipartidarismo, presidencialismo forte e eleições proporcionais, contrapondo-se a corrente que percebe nesse arranjo uma forma de incentivar políticas clientelistas e individualistas com forte tendência a corrupção.

Para Abranches, a lógica de formação das 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 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; E por fim, a transformação da aliança em coalizão efetivamente governante, quando emerge o problema da formulação da agenda política. Segundo o autor, a coalizão pode se romper 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.

Na verdade a constituição de 1988 ao mesmo tempo em que fortaleceu o parlamento nas ações de fiscalização e controle do orçamento, dotou o executivo de fortes poderes como urgência na tramitação de projetos, medidas provisórias e concentração do processo decisório nas lideranças e mesa diretora, que em tese facilitaria a negociação com o presidente (RENNÓ, 2006; SANTOS, 2003; LIMONGI, 2001). Contudo, o problema está que desde a eleição de 1989 nenhum presidente conseguiu isoladamente a maioria dos assentos no Congresso, levando o governo a inúmeras negociações:

A questão-chave do debate atual sobre o funcionamento do presidencialismo de coalizão é justamente sobre os termos em que se dá a negociação entre Executivo e Legislativo e se os parâmetros de negociação variam pelas diversas administrações, desde 1988, ou se são constantes, constrictos institucionalmente (RENNÓ, 2006, p. 260)

Nesse contexto de dificuldade o apoio do PMDB é mais do que necessário para assegurar a viabilização da agenda governamental, bem

como, impedir o avanço da oposição em campos em que o governo possa vir a sofrer derrotas. Pode-se argumentar acerca da natureza fragmentada do PMDB, partido visto como um agregado de interesses regionais, todavia o apoio de lideranças como Renan Calheiros e José Sarney, mesmo fragilizados com vários escândalos, ainda simbolizam certo equilíbrio de forças no Congresso Nacional.

Ressaltamos que os partidos políticos no presidencialismo de coalizão têm como objetivo principal maximizar votos para obter cargos, e essa obtenção de cargos em vistas a aumentar as chances de conquistar cadeiras e postos no Executivo. Assim demonstramos que o PMDB entrou na base aliada dos governos democráticos, contribuindo não só para o sucesso eleitoral dos candidatos do próprio partido, com a maximização de votos, mas contribuindo para aumentar, significativamente a base aliada dos governos, ou seja, uma troca mútua de benefícios.

Podemos afirmar que o principal motivo para a participação do PMDB na base aliada dos governos democráticos (1985-2010) é o fato de que o partido possui a maior bancada no Congresso Nacional e seu apoio em votações da agenda governamental seria de fundamental importância para garantir a aprovação dos projetos do governo e a tranquilidade da política nacional. Sem o apoio do PMDB, o governo teria poucas chances de aprovar sua agenda e garantir a governabilidade do país

Referências Bibliográficas

- ABRANCHES, Sérgio H. H de. **Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro**. In: TAVARES, José Antonio G. **O Sistema Partidário na Consolidação da Democracia Brasileira**. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 2003.
- _____. **Presidencialismo de Coalizão e Crise de Governança**. In: TAVARES, José Antonio G. **O Sistema Partidário na Consolidação da Democracia Brasileira**. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 2003.
- CARVALHO, Rejane Vasconcelos A. de. **Transição democrática brasileira e padrão midiático publicitário da política**. Campinas, SP; Fortaleza: Universidade Federal do Ceará, 1999.
- DELGADO, Tarcísio. **A história de um rebelde: 40 anos, 1966 - 2006**. Brasília: Fundação Ulysses Guimarães, 2006.

FERREIRA, D. P. **Oposição e Transição Democrática: a estratégia peemedebista**. Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFRGS, 1991.

_____. **PFL X PMDB: Marchas e Contramarchas**. Goiânia: Ed. Alternativa, 2002.

_____, BATISTA, C. M., STABILE, M. **A Evolução do sistema partidário brasileiro: número de partidos e votação no plano subnacional (1982-2006)**. Revista Opinião Pública, Campinas, vol. 14, nº 2, Novembro, 2008, p. 432-453.

KINZO, M. D. G. **Oposição e autoritarismo: gêneses e trajetória do MDB, 1966 – 1979**. São Paulo: Vértice, 1988.

_____. **PMDB: Partido do Movimento Democrático Brasileiro**. St. Augustin (Alemanha): Konrad Adenauer Stiftung, 1996.

_____. **Os partidos no eleitorado: percepções públicas e laços partidários no Brasil**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 57, p. 65-81, 2005.

LAMOUNIER, B. **Partidos e utopias: o Brasil no liminar dos anos 90**. São Paulo: Loyola, 1989.

_____, KINZO, M. D. G. **Partidos políticos, representação e processo eleitoral no Brasil, 1945-1978**. Dados, n. 19, p. 11-32, 1978.

LEONELLI, Domingos; OLIVEIRA, Dante de. **Diretas Já: 15 meses que abalaram a ditadura**. Rio de Janeiro: Record, 2004.

LIMONGI, F., FIGUEIREDO, A.C. **Partidos políticos na Câmara dos Deputados**. Novos Estudos CEBRAP, v. 45, p. 497-525, 1995.

MAINWARING, S. P. **Políticos, Partidos e sistemas eleitorais**. Novos Estudos, CEBRAP, 1991

_____, MENEGUELLO, R., POWER, T. **Partidos conservadores no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

MELHEM, C. S. **Política de botinas amarelas: o MDB – PMDB paulista de 1965 a 1988**. São Paulo: Hucitec, 1998.

MENEGUELLO, R. **Partidos e governos no Brasil contemporâneo, 1985-1997**. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

MOTTA, Rodrigo Patto Sá. **Partido e Sociedade: a trajetória do MDB**. Ouro Preto: UFOP, 1997.

NETO, Octávio Amorim. **Presidencialismo de Coalizão Revisitado: Novos dilemas, Velhos problemas**. In: TAVARES, José Antonio G. **O Sistema Partidário na Consolidação da Democracia Brasileira**. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 2003.

RODRIGUES, Leôncio Martins. **Partidos, ideologia e composição social: um estudo das bancadas partidárias na câmara dos deputados**. São Paulo, Edusp, 2002.

SANTOS, Fabiano. **Em Defesa do Presidencialismo de Coalizão**. In: **Reforma Política no Brasil: Realizações e Perspectivas**. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2003.

SCHMITT, R. A. **Partidos políticos no Brasil, 1945-2000**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

Documentos e publicações partidários consultados

PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO, **Manifesto dos fundadores do PMDB à nação**. Revista do PMDB, n.1, julho de 1981.

PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO, **Estatuto**, 1980.

PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO, **Estatuto**, 1993.

PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO, **Estatuto**, 1996
PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO, **Estatuto**, 2007.
PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO, **Esperança e mudança – Programa do PMDB**, 1980.
PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO, **Homenagem aos 30 anos do MDB**, 1996.
PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO, **Democracia com desenvolvimento: um novo programa doutrinário do PMDB**, 1996.
PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO, **Livros de atas de reuniões da Comissão Executiva Nacional, Brasília**, 1980-1999.
PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO, **Livros de atas de reuniões do Diretório Nacional, Brasília**, 1980-1999.
PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO, **Do MDB ao PMDB**, Brasília: Fundação Pedroso Horta, 1998.