

PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO

SÉRGIO ABRANCHES

Presidencialismo de coalizão

Raízes e evolução do modelo político brasileiro



Copyright © 2018 by Sérgio Abranches

*Grafia atualizada segundo o Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa de 1990,
que entrou em vigor no Brasil em 2009.*

Capa

Thiago Lacaz

Preparação

Márcia Copola

Checagem

Érico Melo

Índice remissivo

Luciano Marchiori

Revisão

Thaís Totino Richter

Clara Diamant

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Abranches, Sérgio.

Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo
político brasileiro / Sérgio Abranches — 1^a ed. — São Paulo : Com-
panhia das Letras, 2018.

ISBN 978-85-359-3155-6

1. Brasil — Política e governo 2. Presidencialismo — Brasil 3.
Presidencialismo i. Título.

18-18746

CDD-321.8042

Índices para catálogo sistemático:

1. Presidencialismo : Ciência política 321.8042

Ioanda Rodrigues Biode – Bibliotecária – CRB-8/10014

[2018]

Todos os direitos desta edição reservados à

EDITORIA SCHWARCZ S.A.

Rua Bandeira Paulista, 702, cj. 32

04532-002 — São Paulo — SP

Telefone: (11) 3707-3500

www.companhiadasletras.com.br

www.blogdacompanhia.com.br

facebook.com/companhiadasletras

instagram.com/companhiadasletras

twitter.com/cialetras

Para Míriam, que insistiu

Sumário

O presidencialismo de coalizão e a sociedade brasileira	9
Agradecimentos	17
I. RAÍZES SOCIAIS E POLÍTICAS DO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO	
1. A república oligárquica e a “absorção” do multipartidarismo	21
2. Momentos constituintes	29
3. Campos Sales e a “política dos estados”	32
4. O sistema ameaçado	35
5. Presidencialismo de coalizão, versão original	39
6. Os governos da Segunda República	44
7. O colapso da Segunda República	64
8. O ato final: O governo Jango e o golpe	68
9. A Constituinte e o retorno do presidencialismo de coalizão	75
II. PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO, NOVA VERSÃO	
10. O estranho de dentro do ninho	93
11. O mandato interrompido — O primeiro impeachment da Terceira República	121
12. O presidente voluntarioso	148

13. O presidente do Real	172
14. FHC 2.0: Administrando crises	204
15. Lula presidente	230
16. Lula 2.0: O grande eleitor	256
17. A Presidência tensa	270
18. Dilma: a presidente interrompida	296
III. BREVE BALANÇO	
19. Dilemas do presidencialismo de coalizão	341
20. Impeachment não é voto de desconfiança	349
21. A economia política do presidencialismo de coalizão	357
22. A rotinização do constitucionalismo e a judicialização da política	363
23. Não é só a política	369
<i>Notas</i>	375
<i>Índice remissivo</i>	417

O presidencialismo de coalizão e a sociedade brasileira

A democracia vai mal em todo o mundo. A crise da representação é global. No Brasil, além das causas gerais, nossas crises tiveram motivações internas. Em quatro períodos presidenciais regulares, originados no voto popular direto, dois foram interrompidos pelo impedimento dos chefes de governo. Nas outras duas presidências houve ameaças de rompimento das coalizões de governo, acusações de corrupção, pedidos de impeachment. Conflitos entre Executivo e Legislativo e entre grupos dentro do Legislativo envolveram o Judiciário, judicializando o contencioso político. Tem se tornado dominante a ideia de que todas as distorções e vícios, como o *toma-lá-dá-cá*, a cooptação, o clientelismo endêmico, a corrupção, derivariam do presidencialismo de coalizão. Não derivam. São maneiras ilegítimas de formar alianças e coalizões. Mas as coalizões podem ser formadas por métodos legítimos de negociação de programas e valores, livrando o presidencialismo de coalizão de tais vícios. Vários desses problemas confirmaram apreensões que manifestei, quando descrevi e analisei o modelo político adotado pela Constituição de 1988, no artigo “Presidencialismo de coalizão: O dilema institucional brasileiro”.¹ Outras falhas da nossa democracia, no entanto, o transcendem em muito. Muitas o antecedem.

O presidencialismo de coalizão nasceu em 1945, durou dezessete anos, descontando-se o interregno parlamentarista de setembro de 1961 a janeiro de

1963. Foi reinventado e praticado por trinta anos na Terceira República (1988-atual). Ele combina, em estreita associação, o presidencialismo, o federalismo e o governo por coalizão multipartidária. Evoluiu ao longo dessas três décadas, com mudanças de regras, em conjunturas bastante variadas e com resultados diferenciados. Houve um elemento de ensaio e erro no desenho das regras do jogo político e eleitoral. Há uma queda de braço permanente entre os que querem o modelo mais democrático, menos clientelista e menos vulnerável à corrupção, e aqueles que, ao contrário, lutam para preservar o statu quo oligárquico, clientelista e vulnerável à influência ilegal dos endinheirados. Essa clivagem não se confunde com a divisão esquerda/direita. O clientelismo oligárquico, que limita o escopo da democracia e interfere na formação das coalizões, existe à esquerda e à direita do espectro político.

Quando desenvolvi a análise descrevendo nosso modelo político, no alvorecer da Terceira República, saímos das trevas do regime militar, buscando a luz das liberdades democráticas.² Os constituintes cuidaram mais dos direitos e menos da modelagem do sistema político, para que este pudesse garantir, com eficácia e suficiência, os direitos inerentes ao Estado democrático. Durante três décadas, o presidencialismo de coalizão tem sido estudado, desenvolvido e detalhado pela ciência política.³

Jamais escrevi em detalhe sobre o presidencialismo de coalizão desenhado e praticado na Terceira República. Ele havia acabado de ser instaurado, quando publiquei o artigo. Escrevi, ao longo dos anos, alguns comentários de conjuntura refletindo sobre sua prática e um artigo sobre os ciclos de popularidade e impopularidade.⁴ Minha análise original referia-se à experiência da Segunda República (1946-64), a qual tinha muitas diferenças em relação ao modelo republicano de 1988. Pelo menos três delas, fundamentais. O papel do Congresso no orçamento, as atribuições do presidente e o centralismo federativo seguiram mais o modelo da versão autoritária de 1967, imposta pelo regime militar, do que o padrão da Constituição de 1946. Essas três diferenças geram estruturas de incentivos muito distintas com efeitos diversos para a operação concreta do modelo político.⁵ Pela primeira vez, me proponho a analisar a experiência do presidencialismo de coalizão revisto pela Constituição de 1988, trinta anos após a sua promulgação.

A profundidade e a dimensão da crise política brasileira, desde o final da eleição presidencial de 2014, agravaram o descrédito social da representação

política. Inúmeras disfunções ficaram mais visíveis. É preciso olhar de forma desapaixonada, informada e sincera a experiência política brasileira, para examinar seus erros, distorções e mazelas, e para entender a natureza do modelo político e os descaminhos pelos quais entramos. É preciso, também, olhar seus pontos fortes, sua efetividade, suas qualidades e suas conquistas. Fazer o balanço dos vícios e virtudes de nossa ainda jovem democracia. A crise brasileira tem raízes locais, mas se dá no contexto da radical transição que a democracia no mundo está vivendo nos tempos de mudança extrema do século XXI.⁶

Quando a instalação da Constituinte fez quinze anos, em 2001, escrevi que a democracia brasileira ia bem porém requeria reparos. “Mas somos impacientes e cobramos dela resultados difíceis de obter até em democracias centenárias. Este é o Brasil. Nosso tempo coletivo, nosso tempo histórico corre vertiginoso e ultrapassa em muito o dado cronológico. Para nós, a democracia brasileira é velha, Collor está longe no passado [...].” Hoje, nossa democracia precisa de mais ajustes que antes. Continuamos impacientes. Com a prática e o desenrolar dos eventos, adquirimos mais informação concreta, para detectar o que não está funcionando. Mas o tempo histórico é mesmo vertiginoso no Brasil. Nosso modelo político já parece arcaico. Herdou vícios velhos. Em algumas questões críticas, todavia, avançamos muito. Em outras, se não avançamos, os defeitos arraigados da cultura política brasileira ficaram mais transparentes para a sociedade. Pelo menos isso, a visibilidade. O grande desafio de nossa democracia era, e continua a ser, sua institucionalização com legitimidade; as regras da política serem respeitadas por convicção, porque os cidadãos acreditam que são boas regras. Para que as regras sejam consideradas boas, é necessário que sejam eficazes, satisfaçam as expectativas dos cidadãos, gerando bons governos, boas práticas e dando resposta progressiva e real às necessidades materiais e culturais da sociedade. A legitimidade tem duas faces, uma simbólica, a outra instrumental. Uma tem a ver com a percepção da qualidade de nossa democracia, a outra tem a ver com a eficácia da democracia para gerar bem-estar e satisfação.⁷

O presidencialismo de coalizão tem falhas estruturais. Todo regime de governo as tem. Nosso modelo político anda mal em vários pontos há muito tempo. Só se fala em reformá-lo. O sistema representativo deixou de funcionar. Não só no Brasil. Todas as democracias do mundo se oligarquizaram.⁸ Os partidos são dominados por políticos que já não respondem aos eleitores e sim a grupos de pressão e financiadores a eles ligados. Em todas as democracias ditas

ocidentais, o número de eleitores descontentes é enorme, e cresce a parcela da população que não se vê representada por nenhum partido ou governante. Vívemos aqui e na maioria das democracias do mundo inquietante crise de lideranças. Não há espaço para a renovação.

Nenhum sistema político permanece legítimo e funciona bem sem canais adequados para formação e ascensão de novas lideranças políticas e sem ampla representação, que alcance a todos os segmentos da sociedade. No Brasil, esses canais estão bloqueados há muito tempo. As regras eleitorais e partidárias impedem o acesso a pessoas que não se alinhem às oligarquias, à esquerda e à direita. Proliferam as dinastias. As barreiras à entrada de novas lideranças, os mecanismos de manutenção do statu quo, a estreiteza e o clientelismo dos partidos deixam grande parte da população sem representação. Esses eleitores sem representantes se tornam presas fáceis de aventureiros e de vendilhões de promessas vãs, são vulneráveis à mentira eleitoral, ao marketing vazio. Ou se alienam.

Passamos melhor pelos abalos políticos e econômicos recentes do que a Segunda República. Enfrentamos problemas crônicos como a hiperinflação, a pobreza e a desigualdade com mais sucesso que em qualquer outro momento de nossa história. Sob esse regime democrático-constitucional, desenvolvemos as mais eficazes e independentes instituições de controle e fiscalização, freios e contrapesos de nossa história. Elas produziram as duas maiores investigações sobre corrupção política no país e deram início à redução da impunidade das elites econômicas e políticas. É, todavia, uma anomalia política importante termos tido dois presidentes cujos mandatos foram interrompidos por processos de impeachment. É angustiante que o ex-presidente mais popular da história seja réu em vários processos penais, condenado e preso. É incompreensível que um presidente denunciado por infração penal comum no exercício do mandato não seja julgado porque a Câmara dos Deputados negou autorização ao Supremo Tribunal Federal para tanto. No espaço de doze anos, dois grandes escândalos revelaram que a corrupção política e eleitoral entrara em processo acelerado de mutação evolutiva, contaminando nossa democracia e viciando nossas eleições. A negação, por pura conveniência política ou falsa consciência ideológica, das copiosas evidências de existência desse sistema de corrupção político-empresarial faz mal aos partidos e à democracia. Fere mais mortalmente a esquerda do que a direita. Esta última não se avessa de viver na fronteira da ilegalidade. A esquerda, se não se repensar e não se refundar, perderá a legi-

timidade e a luta moral, rendendo-se à direita clientelista ou cedendo a hegemonia ao liberalismo conservador.

Tem faltado continuidade político-institucional ao fluxo de políticas públicas que possam mudar efetiva e definitivamente nossos indicadores sociais de qualidade de vida. A qualidade da democracia se mede pelo bom funcionamento de suas regras e instituições, pelos bons resultados cumulativos de seus governos, expressos em boas condições gerais de vida social, da economia, dos serviços públicos e privados.⁹ O presidencialismo de coalizão produziu boas políticas públicas: o fim da hiperinflação, com o Plano Real, e a redução da pobreza e desigualdade, com as políticas de transferência de renda aos mais pobres, do Bolsa Escola ao Bolsa Família. Mas gerou enormes déficits que impedem nosso progresso em sintonia com as transformações globais em aceleração deste século.

Um diagnóstico objetivo e desapaixonado da situação do país mostra que a economia tem disfunções, o sistema tributário é ineficiente e concentrador, o orçamento é perdulário e rígido. A educação pública e o sistema público de saúde estão em ruínas. A cobertura do saneamento no Brasil é vergonhosa. O déficit habitacional, absurdo. Os monopólios, oligopólios e cartéis dominam a formação de preços. O sistema regulatório é disfuncional e, quando funciona, o faz em favor dos regulados. A economia fechada protege a ineficiência e a baixa produtividade. Nós nos tornamos o país que aceita serviços públicos indígenas. Que se adapta à baixa qualidade e altos preços dos produtos e serviços privados. País que convive com padrões abaixo do aceitável na política e na poluição do ar, das águas e da terra. Que tolera a morte sequencial de jovens negros e as enormes distâncias sociais. São inúmeras as mazelas. Como dizer que nossa democracia vai bem? Ela tem virtualidades, resiliência e muitos problemas. É uma demanda de desempenho exigente. Mas a aceitação persistente de resultados aquém do satisfatório leva à deslegitimização da democracia.

A história brasileira tem mostrado que, em geral, nos sucessivos impasses nascidos em nossas contrariedades sociais, a solução emerge sob alguma forma de compromisso que adia o enfrentamento de conflitos e clivagens enraizadas em nosso tecido social. O compromisso necessário para aprovação do texto constitucional de 1988 ficou aquém de nossas necessidades constitucionais, e que só uma Constituinte, uma Reconstituinte, isolada dos afazeres legislativos ordinários e cercada por regras de precaução política, pode fazer a revisão ins-

titucional e constitucional de que precisamos. A mudança para nos ajustarmos ao século XXI pressupõe que examinemos nossa arquitetura institucional como um todo, não apenas a forma de governo ou o regime eleitoral. Precisaremos refundar nossa República. Por que Reconstituinte? Porque ela iria reescrever o pacto constitucional de uma nação existente e de uma democracia que, embora falha, tem se mostrado resiliente.

O Brasil não tem, hoje, esse modelo político, o presidencialismo de coalizão, porque a Constituição ficou parada a meio caminho, preparada para ser parlamentarista, e foi surpreendida pela vitória do presidencialismo. O fato de nosso presidencialismo ser de coalizão nasce da nossa diversidade social, das disparidades regionais e das assimetrias de nosso federalismo, que são mais bem acomodadas pelo multipartidarismo proporcional. O presidente é, ao mesmo tempo, meio de campo e atacante. Ele precisa organizar as jogadas, a partir do meio de campo. Isso, no jogo político, significa organizar a coalizão majoritária pelo centro para poder governar. Ele forma e articula a coalizão. Mas, uma vez obtido esse apoio político, precisa manter a ofensiva e mostrar quem é o capitão do time. Comando e iniciativa. Isso é coisa de presidente. É o que requer o presidencialismo. Ao mesmo tempo, precisa ter flexibilidade e habilidade para negociar com o Congresso, encontrar o ponto de entendimento comum em cada matéria. Coisa de político. É o que requer a coalizão.

A política republicana brasileira sempre foi plural, fragmentada, cheia de facções. Houvesse ganhado o parlamentarismo, teríamos um parlamentarismo de coalizão. A adoção de um modelo político não é questão de escolha apenas. Há determinações e constrangimentos que derivam da natureza da organização social e política do país. Nossa sociologia política contém fatores que levam a um sistema de representação precário e a uma sociedade que se acostumou a tolerar o intolerável e a se contentar com o mínimo funcional. Não há possibilidade de fazermos com sucesso a travessia para os padrões emergentes do século XXI, se não enfrentarmos nossas falhas com franqueza e pluralismo. Precisamos de sinceridade no exame de nossas fragilidades e de um olhar para a frente, não pelo retrovisor. Essa é uma travessia global, com muitos desafios, para a qual nenhum país está plenamente preparado, e o Brasil deve se valer, para enfrentá-los, das potencialidades mais favoráveis que possui.¹⁰ No meu quadro de valores, teremos sucesso no século XXI se chegarmos a uma solução que maxi-

mize o bem-estar geral, a qualidade de vida e as chances de realização pessoal e coletiva, minimizando custos políticos, econômicos, sociais e ambientais.

Imaginar que, se substituirmos o presidencialismo de coalizão por outro modelo político, resolveremos nossos problemas de fundo e estrutura é uma ilusão que pode ter consequências contrárias. A possibilidade de conseguir avanços significativos de qualidade com reformas eleitorais é mais duvidosa ainda. Até porque, na democracia, as regras eleitorais não garantem nunca o resultado, e essa é uma de suas grandes virtudes. Todavia, o argumento de que nosso presidencialismo de coalizão já contém os elementos necessários à representação da maioria da sociedade e à formulação, implementação e supervisão de boas políticas públicas, não resiste a uma passada de olhos nas estatísticas econômicas e sociais brasileiras, ou ao exame dos processos de corrupção política. O progresso econômico e social também depende de sermos capazes de fazer nossa democracia funcionar de modo satisfatório. Embora esse modelo nos tenha permitido avançar bastante, não avançamos o suficiente em pontos decisivos.

Não me alinho nem entre aqueles que veem mais virtudes do que vícios em nosso presidencialismo de coalizão, nem entre os que veem mais vícios que virtudes. É um modelo que precisa ser cauteloso e criteriosamente avaliado, para ser redesenhado. Não há modelos políticos acabados. A democracia não é um ponto de chegada, é um processo, um alvo móvel. Após cada rodada de aperfeiçoamentos, aprofundamentos, outras se farão sempre necessárias. Não existe regime político que leve à democracia plena. Os direitos e a convivência se dão em momentos históricos demarcados e são redefinidos em compasso com o processo de mudança. É certo que haverá descompassos, que geram contrariedades a serem enfrentadas no processo político. Os modelos devem ser estáveis, para preservar seus princípios “fundadores”, mas ter a flexibilidade exigida pelo avanço da história. A crise brasileira tem componentes gerais, presentes em todas as democracias do mundo hoje. O desencanto com o desempenho da democracia representativa é global. Mas nossa crise tem elementos endógenos que não devem ser subestimados, suficientes para gerarem uma grave crise de confiança política independente dos fatores gerais.

A heterogeneidade e a desigualdade sempre foram características marcantes de nosso processo histórico de desenvolvimento, e continuam a ser. Grupos sociais diversos e desiguais multiplicam demandas competitivas entre si que

contribuem para multiplicar conflitos que cortam as fronteiras sociais horizontal e verticalmente.¹¹ No plano político, havia e continua a haver disparidades de comportamento, que vão das formas mais atrasadas de clientelismo até padrões ideologicamente orientados. Não temos uma cultura de negociação que promova sínteses inovadoras. A história brasileira tem mostrado que, em geral, a solução sai de alguma forma de compromisso que adia o enfrentamento de conflitos e de clivagens enraizadas em nosso tecido social e que não promove as rupturas necessárias ao avanço efetivo rumo a padrões mais avançados de convivência política e social.

A democracia vai mal em todo o mundo. Não somos o único país a enfrentar desafios e desequilíbrios. Mas temos tido excessivas crises no breve tempo histórico desta Terceira República. Precisamos refletir sobre a história e a natureza do nosso sistema político. Entender a dinâmica histórico-estrutural do presidencialismo de coalizão é parte do esforço para compreender o próprio Brasil. Por isso, é preciso recuar no tempo, consultar as raízes, passar pelas singularidades da nossa história, consultar os eventos, verificar padrões recorrentes e descontinuidades relevantes. É o caminho que proponho aqui.

Agradecimentos

A narrativa da política brasileira sempre me inquieta e me atiça. Sem a leitura de Míriam Leitão, cuidadosa, reiterada e crítica, das várias versões deste texto, eu teria ficado prisioneiro dos detalhes e das intrigas. Não é um agradecimento formal, é sincero e real.

Comecei a pensar no Legislativo e sua relação com o Executivo desde meus primeiros dias no mestrado de Ciências Sociais, na Universidade de Brasília, sob orientação de Gláucio Soares. Escrevi, em coautoria com Gláucio, meu primeiro artigo sobre o tema, “As funções do Legislativo”, publicado na *Revista de Administração Pública*, no início de 1973. Também com a orientação precisa e estimulante de Gláucio escrevi minha tese sobre o tema, *O processo legislativo: Conflito e conciliação na política brasileira*, Universidade de Brasília, 1973. Dela retirei boa parte da narrativa sobre a Primeira e a Segunda República, com as atualizações apropriadas. Gláucio foi um professor exemplar e ajudou-me a formar meu pensamento sociológico, com independência e pluralismo.

Sou muito grato ao amigo Carlos Pereira e a Frederico Bertholini pela graciosa cessão dos dados de sua pesquisa sobre os custos fiscais da gestão das coalizões de Fernando Henrique Cardoso a Dilma Rousseff. Eles contribuíram para elucidar e reforçar minhas análises desses governos de coalizão.

Heloisa Starling se desdobrou. Leu os originais com generosa dedicação,

esperada precisão e absurda rapidez para fazer o exame crítico de minhas referências históricas. Não bastasse tudo isso, apurou minha atenção para os princípios republicanos perdidos em nossa atribulada caminhada política. Ajudou-me a aclarar argumentos e ser mais amigável com o leitor, dando-lhe mais contexto e informação.

Carlos Pereira fez uma leitura crítica e também generosa do manuscrito. Desconsiderou divergências, que discutimos cordialmente com frequência, para indicar pontos nos quais eu devia tornar meus argumentos mais robustos. Muitos de seus comentários tiveram o intuito de preservar-me das críticas e objeções nesse encontro entre o ensaísta e o mundo acadêmico.

Não há como agradecer, nesse mundo polarizado, tal cordialidade fraternal e o gosto pelo debate, a fortalecer e não a ameaçar a amizade. Nossa conversação ajudou-me a apurar o texto. Amigos, como Heloisa e Carlos, que se dispõem a sacrificar seu tempo e suas prioridades a essa interação intelectual solidária, são a parte mais gratificante da ventura de escrever. O que restou de fragilidade neste ensaio se deve às minhas limitações e incurável teimosia.

I

**RAÍZES SOCIAIS E POLÍTICAS DO
PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO**

1. A república oligárquica e a “absorção” do multipartidarismo¹

A República nasceu sem povo e oligárquica.² Saindo do Império, escolheu o presidencialismo. Olhando para a Revolução Americana, definiu-se federativa. Mas de outro modo, não como um arranjo institucional que une o poder local a um poder nacional limitado, e sim como descentralização, como delegação de poderes às províncias. Por isso, começou centralizada, todavia descentralizou-se e recentralizou-se. Submergiu por duas vezes no autoritarismo e reemergiu mais democrática, porém mais centralizada.³

O federalismo consolidou-se como um dos traços mais duráveis da nossa vida política. E isso teve consequências políticas e institucionais importantes. Somos uma sociedade heterogênea, e isso estimula a emergência do multipartidarismo. O federalismo criou as condições para a formação de grupos políticos competindo pelo controle da política estadual. Esses grupos passaram a ter poder e influência decisiva no plano nacional. Na Câmara, as maiores bancadas estaduais exercem relativo poder de voto na defesa dos seus interesses. Uma dinâmica que nasceu no Império, e permaneceu em todas as repúblicas com a relativa ampliação do condomínio de poder pela entrada de outros estados mais populosos, elevados ao primeiro plano das “minorias numerosas”.

Outros traços marcam a República brasileira. Entre nós, a democracia sempre foi relativizada pelas mais variadas formas de clientelismo, populismo e

controle oligárquico dos partidos. Uma estrutura de poder que não se limita ao campo político, mas alcança as elites de todos os escalões sociais — patronais e sindicais —, cristalizando privilégios e prerrogativas. Daí termos uma República que poderia ser caracterizada como democracia de um povo “semissoberano”, uma “democracia elitista”.⁴

O apogeu do controle pelas oligarquias estaduais se deu na Primeira República, a partir da presidência de Campos Sales. Essa política transformou o poder nacional na resultante de uma coalizão entre os chefes das oligarquias locais mais fortes do país, ancorada na hegemonia dos dois estados mais ricos, São Paulo e Minas Gerais. O modelo federalista de Campos Sales representava uma reação à crença de que o centralismo imperial era o instrumento decisivo para a coesão nacional. Foi a opção republicana da principal classe civil, os proprietários de terra, dos militares e das províncias dominantes desde o período imperial.⁵ O poder das oligarquias assentou-se no controle do eleitorado local, como demonstrou Victor Nunes Leal no clássico de 1948, e deu lugar a máquinas partidárias locais.⁶ Na Segunda República, a principal máquina partidária de base local, herdeira dessa tradição clientelístico-patrimonial, foi o PSD. Na Terceira República, tem sido o PMDB.

A transição da política dos governadores implantada por Campos Sales para o presidencialismo de coalizão da Segunda República não se deu sem trauma. A Primeira República nasceu de um golpe e terminou em outro, a chamada Revolução de 1930, que derrubou Washington Luís e instalou Getúlio Vargas na Presidência. O resultado foram quinze anos de autoritarismo e centralização do poder. Na redemocratização, nasceu o presidencialismo de coalizão, que manteve aspectos centrais do modelo oligárquico e incorporou mudanças introduzidas por Vargas, especialmente em 1934. Houve muita mudança entre a Primeira e a Terceira República.

Na Primeira República (1889-1930), em função do federalismo descentralizado, foi possível um bipartidarismo internamente fragmentado em facções oligárquicas estaduais em coalizão para se representarem no plano da União. A política era polarizada, a partir de suas bases locais. Na Segunda, a Constituição de 1946 redistribuiu os poderes, concentrando os mais decisivos na União e, em particular, na Presidência da República. Os governadores, contudo, mantiveram dose significativa de poder político residual, com o mando efetivo nos seus estados e grande influência sobre suas bancadas federais. O Congresso Nacional

manteve e ampliou seus poderes. Teve participação efetiva nas decisões orçamentárias, por meio da qual os parlamentares podiam atender às demandas de seus estados.⁷ As coalizões se tornaram interpartidárias, não mais intrapartidárias como na Primeira República. Na Terceira, o modelo de 1946 foi reproduzido, com algumas alterações relevantes, principalmente a hipercentralização do federalismo, o fortalecimento dos poderes fiscais e legislativos do presidente da República, e regras de formação de partidos mais liberais que, associadas ao modelo de coligações eleitorais e de voto proporcional em eleições coincidentes, incentivavam maior fragmentação partidária.

Embora o poder oligárquico estivesse originalmente assentado na grande propriedade, no café, na pecuária e na cana-de-açúcar, a substância econômica do poder político das oligarquias foi se dissolvendo com a industrialização e as transformações econômicas e sociais. Para se adaptar à emergência de novos setores sociais, ligaram-se a segmentos do patriciado industrial, comercial e bancário, tornando-se correias de transmissão de seus interesses. Para manter o poder local, lançaram mão de relações de clientela com seu eleitorado, intermediadas por cabos eleitorais. A atenção às demandas dessa rede dependia do acesso privilegiado aos recursos e cargos públicos, municipais, estaduais e, principalmente, federais.

Nos Estados Unidos, realinhamentos estruturais nos quais as linhas ideológicas de clivagem entre os partidos se alteraram radicalmente não mudaram sua natureza bipartidária.⁸ A República americana nasceu bipartidária e assim permaneceu, embora tenha passado por vários realinhamentos partidários bastante consideráveis.⁹ O bipartidarismo absorveu ou neutralizou todas as forças que cresceram fora de seus limites e adquiriram relevância social e política.¹⁰ Lá, ainda que também fosse grande a heterogeneidade entre os estados, havia similitudes socioeconômicas suficientes entre os estados do Sul, de um lado, e os do Norte, de outro, para dar base social sólida ao bipartidarismo e nacionalizar as clivagens. No Brasil, não havia similitude socioeconômica nem cultural entre os estados das duas grandes regiões Sul-Sudeste e Nordeste. As clivagens ficaram encapsuladas nos estados. Nos Estados Unidos, a ruptura levou a realinhamentos partidários e a uma guerra civil. No Brasil, as guerras civis e rebeliões ocorreram igualmente, mas ficaram nas fronteiras estaduais, e as rupturas levaram a mudanças de regime político, por meio de golpes sem povo.

Desde o Império, as clivagens que de fato dividiam politicamente os donos

do poder e influenciavam a constituição de partidos, além de gerarem rebeliões e levantes, passavam à margem da política nacional.¹¹ Nas décadas finais do Império, o Brasil teve um sistema tripartidário, com dois partidos monárquicos e um republicano. A primeira e mais importante linha de divisão, como nota o político-historiador José Murilo de Carvalho, foi a polaridade entre centralização e descentralização. Os liberais queriam autonomia provincial e redução do escopo do poder moderador. Os conservadores defendiam o poder central e o fortalecimento do poder moderador. O Partido Progressista tinha posição que combinava opções conservadoras a uma versão moderada da descentralização.¹² Havia nuances importantes. Eles se apartavam na questão da escravidão — o Rio de Janeiro era mais abolicionista, mas tinha lá seus grupos escravistas, e São Paulo isentava-se de defender a abolição, embora possuísse facções abolicionistas importantes — e na questão democrática — o liberalismo do Rio era liberal-democrático, e o liberalismo paulista, “pré-democrático”.¹³ Nenhum desses temas conflitivos — escravidão, democracia, descentralização — que dividiam as oligarquias estaduais na base se traduziu em forte clivagem nacional. Todos tinham seu epicentro na escravidão e se enfrentavam quanto ao que fazer com a população de seres libertos, livres e pobres. O objeto do desejo era uma democracia protegida, capaz de domesticar a cidadania.

A República nasceu antipartidária, contra a concorrência partidária.¹⁴ Passada a turbulência do começo, a eleição de Prudente de Moraes deu início à consolidação da república oligárquica. Seu sucessor, Campos Sales, consolidou esse projeto, com a política de governadores ou dos estados. Com ele venceu a vertente federalista e descentralizadora. Ela não comportava uma estrutura partidária vertebrada e diferenciada no plano nacional. O bipartidarismo nacional era desfibrilado, amorfo. Os partidos não passavam de condomínios agrupando facções estaduais. Os grupos aliados ao governismo associavam-se e elegiam o presidente da República como um síndico sem poderes. Os que ficavam na periferia do poder formavam outro condomínio, para ter presença no parlamento nacional, tendo por síndico a liderança mais expressiva, a cada momento, na oposição ao situacionismo. Mas o poder real e os partidos que o expressavam politicamente localizavam-se concreta e historicamente nos estados, não na União.

O novo sistema político surgiu ancorado na hegemonia dos grupos oligárquicos que controlavam a economia e a política das províncias. As unidades

constituintes já faziam parte do Estado-Nacional independente consolidado pelo Império.¹⁵ Tratava-se apenas de definir um novo sistema político de poder. Os grupos fora do eixo oligárquico principal viam no fortalecimento do poder do Estado sua chance de ingressar na arena política. Por sua ênfase na organização do poder, contavam com a simpatia dos militares e dos positivistas.¹⁶ Foi um militar, Deodoro da Fonseca, quem encarnou a ideia centralizadora e lhe deu expressão. Em sua mensagem ao Congresso Constituinte da República, em 1890, afirmou: “de nada servirá a solidariedade dos governos, si os estados de que se compuzerem a União não forem estabelecendo entre si os mais fortes laços de solidariedade nacional. A autonomia do governo local, [...] não deve importar, no regime republicano, a desagregação da Pátria. Essa união não é só essencial ao funcionamento normal das nossas instituições políticas: ela é o palladium da nossa integridade territorial”.¹⁷ A posição dos federalistas já estava definida no manifesto do Partido Republicano, de 1870: “o regime da federação, baseado [...] na independência recíproca das províncias, elevando-as à categoria de estados próprios unicamente ligados pelo vínculo da mesma nacionalidade e da solidariedade dos grandes interesses da representação e da defesa exterior, é aquele que adotamos no nosso partido”.¹⁸ Esse conflito entre “unionistas” e “federalistas” na Constituinte definiu e firmou o sistema político da Primeira República, mas não o sistema partidário, como nos Estados Unidos.

O modo hegemônico como se organizou o sistema político da primeira fase republicana conferiu alto grau de estabilidade à superestrutura política nacional, no período que vai de 1889 a 1930. Mas a estreiteza da representação política gerava insatisfação e inquietação em todos que estavam à margem do sistema de poder político. Foi uma época de grande conturbação social, derivada das guerras entre oligarquias estaduais, dos levantes militares, insurreições e, mais no final, greves e manifestações de trabalhadores. Foram onze conflitos relevantes, entre revoltas, revoluções e guerras, como as de Canudos e do Contestado, nos quais morreram quase 40 mil pessoas.¹⁹ Esse arranjo político adaptável no topo e dotado de significativa capacidade de repressão local impedia que os interesses que se lhe opunham se organizassem e ultrapassassem as fronteiras locais.

Como demonstrou o politólogo Wanderley Guilherme dos Santos, as regras de competição intraoligárquica foram eficazes no âmbito nacional enquanto, no local, prevalecia a disputa com base no voto, na violência e na frau-

de.²⁰ Conferiam adaptabilidade ao sistema representativo, para assegurar a coesão interna necessária ao domínio oligárquico, via política dos governadores, mas não havia possibilidade de efetivação de um modelo liberal, pois a inclusão de outros grupos sociais no processo político acabaria por minar os fundamentos da estrutura de poder que os sustentava. O sistema representava as oligarquias, não o seu povo. A própria oligarquia não era homogênea. Ela abrigava interesses divergentes. Embora tenha havido violência e farto derramamento de sangue, não houve rupturas políticas ou institucionais relevantes. Os levantes da década de 1920 provocaram ondas de violência e repressão sanguenta, mas não golpes de Estado bem-sucedidos. As manifestações urbanas de protesto dos excluídos tinham efeito político limitado.²¹ O ponto central defendido por Wanderley, com o qual estou de acordo, é que a República representava plenamente os nela incluídos mas nada oferecia aos excluídos.

A Constituinte definiu os pontos que deram organicidade ao sistema político da Primeira República, ao articulá-los politicamente. Eles se efetivaram na prática política do país. Um constituinte resumiu bem esses pontos:

[Na Constituição] é necessário que fiquem claramente consignados os grandes princípios da República federativa, sem transigência de ordem alguma — quanto à divisão das rendas, quanto à organização judiciária, que não pode deixar de basear-se na dualidade da magistratura e diversidade de legislação; quanto ao Poder Legislativo, que cumpre cercá-lo de todas as garantias possíveis, e, finalmente, com relação ao Poder Executivo, cujo campo de ação deve ficar visivelmente traçado, a fim de que, um dia, em nome da ordem mal entendida, não se vá sacrificar a liberdade nas aras desse Poder.²²

O Executivo e o Judiciário tinham seu campo de ação limitado ou fiscalizado por não representarem a vontade plural dos estados. O Legislativo assumia o papel central para controlá-los em nome do poder nos estados. O Executivo era o responsável pelo governo, mas necessitava da sanção do Legislativo para governar.²³

Os partidos políticos, sem instâncias nacionais com poder, reuniam as cúpulas estaduais para decidir sobre o preenchimento dos cargos em todos os níveis. No plano municipal, prevaleciam os compromissos entre a oligarquia estadual e os chefes locais, os coronéis.²⁴ No plano estadual, as decisões derivav-

vam da acomodação das vontades dos grupos políticos dominantes. No plano federal, estabeleciam-se alianças entre os donos do poder nos estados mais fortes. Em todas essas decisões o processo era dirigido, com absoluto rigor, pelos Comitês Executivos, que incluíam os políticos mais fortes ou seus representantes. Assim foram eleitos todos os presidentes da República, de Prudente de Moraes (1894) a Júlio Prestes (1930). Da mesma maneira os governadores, prefeitos, deputados estaduais e federais, e senadores.²⁵ Aí se esgotava o papel e a importância dos partidos políticos da Primeira República.²⁶ Quando se tratava de tomar posições em assuntos nacionais, as lideranças preferiam neutralizar o partido. Assim ocorreu, por exemplo, na questão do adiamento da legislatura, que levaria à deposição de Deodoro. Francisco Glicério, líder do Partido Republicano Federal, da elite política e rural de São Paulo, liberou o partido: “a questão do adiamento não [...] [importa] a responsabilidade de nosso partido”.²⁷ O deputado Junqueira Aires, baiano eleito pelo Rio Grande do Norte, explicou: “esta questão não é de partido, é nacional; concerne fundamentalmente aos créditos da República; pode separar em opiniões diversas os membros do Partido Republicano Federal”.²⁸ Na Primeira República, como estado e partido se confundiam, as questões estaduais é que eram as partidárias, não as nacionais. Na Segunda e, sobretudo, na Terceira República, as questões nacionais tenderam a gerar maior coesão partidária e as estaduais a dissolver as linhas partidárias, dando maior expressão às bancadas como representações regionais.²⁹

Partido e interesse oligárquico estadual se confundiam. É exatamente por isso que a ideia de um Executivo onipotente sempre assustou os constituintes.³⁰ Logo no início da República, tentaram votar a lei de responsabilidades do presidente, procurando, desde cedo, delimitar seu poder e seu campo de ação. Bernardino de Campos, oligarca paulista de influência, ao defender o projeto, explicou: “A cada poder a sua esfera, a sua órbita de ação. Não consintamos que uma parcela por mínima, por pequena que seja das nossas atribuições possa ser retirada das cogitações do Poder Legislativo para ser transferida ao Poder Executivo”.³¹

Dessa maneira, tem-se um quadro perfeitamente orgânico, onde um presidente cujo mandato pertence à sociedade e não ao Legislativo, que representa mais a integração dos votos nacionais (o que, como se viu, não era verdade na época), tinha sua ação limitada pelo Legislativo, legítimo representante dos interesses estaduais, com o Executivo favorecendo a centralização, e o Legislativo,

a descentralização. Esse movimento de freio e contrapeso faz com que a história política brasileira seja, em boa parte, em todas as experiências republicanas, a história do conflito entre Legislativo e Executivo.³² A partir do conflito Legislativo/Executivo foram definidas as regras do jogo político no Brasil. Os presidentes brasileiros eram eleitos de acordo com o compromisso feito entre os representantes dos estados dominantes, por meio dos Comitês Executivos dos Partidos Republicanos estaduais, que expressavam o situacionismo de cada estado. O controle estadual do voto garantia que, em cada estado, sua eleição se desse por larga maioria. Sem exagero, é possível dizer que, na Primeira República, os presidentes eram eleitos nos estados e, na Segunda e na Terceira, eles passaram a ser eleitos no Brasil.

A coesão do eixo oligárquico dominante na Primeira República não foi, contudo, absoluta. Houve momentos de divergência. Em 1910, a oligarquia paulista dividiu-se na campanha civilista de Rui Barbosa contra Hermes da Fonseca. Em 1922, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro, Pernambuco e Bahia apoiaram a candidatura alternativa de Nilo Peçanha, contra Artur Bernardes. Em 1930, o eixo oligárquico rompeu-se definitivamente. Rio Grande do Sul, Minas Gerais e Paraíba apoiaram Getúlio Vargas, contra Júlio Prestes, patrocinado por São Paulo. Quando as forças dominantes nos estados-chave se uniram na coalizão, o presidente foi eleito, em média, com 90% dos votos. Nas três eleições com as oligarquias divididas essa média foi de 60%. Era a conformidade entre a composição da coalizão presidencial e a maioria parlamentar que definia a estabilidade política do governo. Tais tensões e contradições internas estavam associadas às dificuldades de atender, em simultâneo, aos interesses políticos e econômicos das oligarquias centrais e suas aliadas numa fase de grande instabilidade econômica. Foi difícil, em vários momentos, conciliar os interesses centrais em divergência, por exemplo, nas políticas cambial e monetária.³³ Sempre que o domínio oligárquico se enfraqueceu por divisões internas, diminuiu a coesão do sistema e surgiram fissuras, pelas quais emergiam os conflitos. Foi a dificuldade crescente de conciliar essas forças centrais que levou a seu ocaso.