

Os ciclos do presidencialismo de coalizão

Sérgio Abranches

A crise atual de relacionamento entre o PT e o PMDB, e consequente desestabilização da coalizão presidencial, revela a persistência de certos traços do presidencialismo de coalizão. Ao mesmo tempo, o noticiário não tem dado muita importância a outros elementos que fazem parte dessa mesma dinâmica. A crise não se restringe ao PMDB. Outros partidos já deixaram a coalizão e alguns outros se mostram menos propensos a cooperar com o governo. Por trás há mais do que a demanda por mais cargos e recursos fiscais.

A razão imediata do descontentamento partidário é o agravamento da rivalidade eleitoral entre o PMDB – e outros partidos menores – e o PT, relacionado não à condução do governo, nem mesmo à reforma política, mas ao cálculo eleitoral nos estados. PT e PMDB sempre foram rivais locais, embora, desde o governo Lula, aliados nacionais. É sempre difícil negociar a coligação nacional, quando há muita competição entre os parceiros nas sucessões estaduais. A razão é simples: a reeleição de deputados depende principalmente do resultado da eleição estadual, do desempenho da coalizão nacional. Mesmo candidatos fortes a presidente não elegem deputados. Elegem deputados as lideranças locais, os cabos eleitorais, todos envolvidos na disputa pelo governo estadual. Mesmo a eleição majoritária de senadores, que são votados no estado inteiro como os governadores, tem mais a ver com a disputa local que com a nacional.

No caso do PMDB, é notória a divisão entre a clique que controla o partido nacionalmente, na qual o vice-presidente Michel Temer tem mais voz, embora esteja longe de ser a única liderança, e as facções estaduais. Temer, por exemplo, sempre perdeu a disputa no interior do PMDB paulista, quando este era dominado por Orestes Quécia, mesmo quando o ex-governador estava no ocaso. No federalismo heterogêneo como o nosso, com vários sistemas partidários regionais, como mostrou, há muito, Olavo Brasil de Lima Jr., a sincronia perfeita entre os arranjos estaduais e o nacional é muito improvável. Torna-se ainda mais improvável quando há lideranças localmente fortes na disputa presidencial (Aécio Neves, em Minas, e Eduardo Campos, em Pernambuco, ambos com influência que transcende seus estados) e na disputa local (Geraldo Alckmin, em São Paulo, Miro Teixeira, no Rio). Os exemplos não são exaustivos, há vários outros casos similares. Nos estados em que PT e PMDB disputarão o governo estadual, por exemplo, não há sintonia possível. Tudo indica que, ao contrário do que aconteceu na reeleição de Lula e na eleição de Dilma, o PMDB entrará nesta eleição muito mais dividido. As facções que se alinharão a adversários da coligação nacional, tanto para a Presidência, quanto para os governos estaduais, deve extrapolar em muito, a facção oposicionista do partido que deixou de apoiar a Lula e a Dilma no passado.

Três fatores novos criam um ambiente mais propício à transformação da rivalidade entre parceiros em conflito aberto. O primeiro é que tanto o PT, quanto o PMDB percebem que têm boas possibilidades de ampliar o controle respectivo sobre estados importantes e, na maioria deles, estão em pólos opostos. O segundo é que a presidência, que ocupa o centro do sistema de poder no presidencialismo, está dando sinais de enfraquecimento, com a popularidade presidencial em queda, o desempenho econômico medíocre e a inflação persistentemente alta. O

terceiro é que começam a aparecer alternativas viáveis para competir eleitoralmente com a presidente Dilma Rousseff.

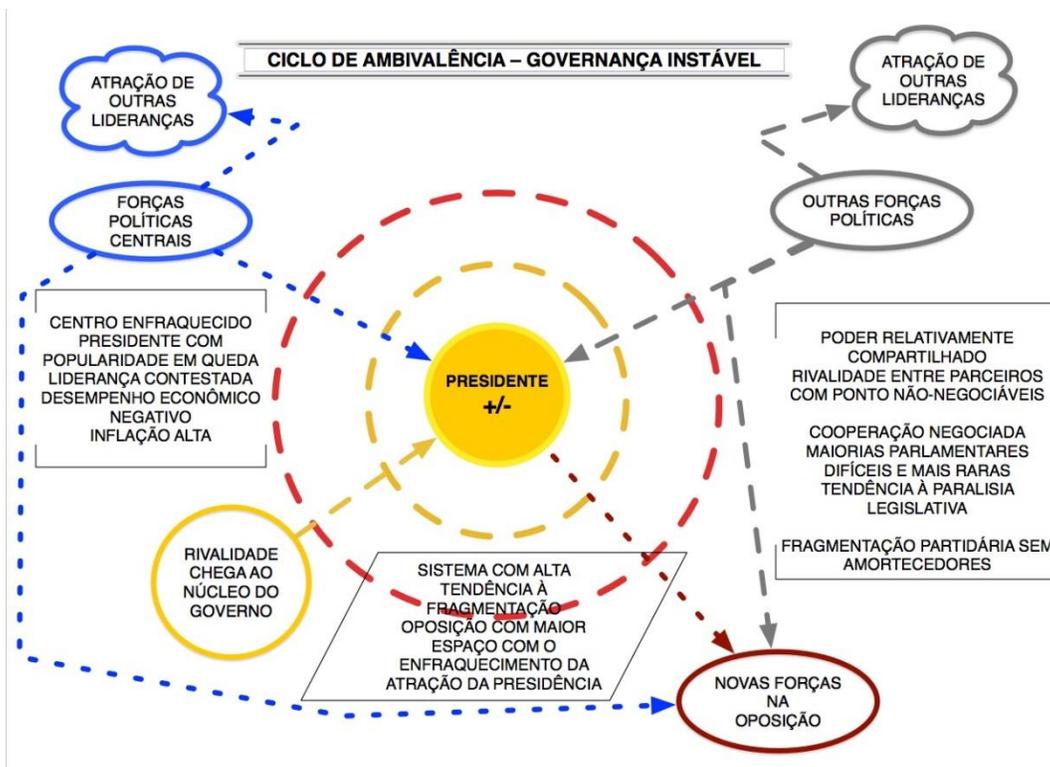
Esse quadro tem uma lógica que não é conjuntural. Ela se manifesta na conjuntura, mas é determinada pela dinâmica estrutural do presidencialismo de coalizão, particularmente em ambientes de alta fragmentação partidária. Esta lógica gera um movimento que tem se repetido no presidencialismo de coalizão brasileiro e que se desdobra em três ciclos : o ciclo “centrípeto”, o ciclo de “ambivalência” e o ciclo “centrífugo”. Para ficar apenas na Terceira República, esses ciclos se manifestaram nos governos Collor e Fernando Henrique, que chegaram à fase centrífuga (no caso de FHC, já na sucessão), no governo Lula, e está se repetindo no governo Dilma. O ex-presidente Lula foi o único que conseguiu superar o quadro de ambivalência, no auge do escândalo do mensalão, antes que ele se transformasse em centrífugo e, desta forma, conseguiu recuperar popularidade, retornar ao ciclo centrípeto e eleger a presidente Dilma.

Antes de entrar nos ciclos, é bom esclarecer o princípio motor deles, que é a força central incontrastável da Presidência nos regimes presidencialistas. Esta força faz com que todo o processo de interação e conflito ocorra entre o Congresso e a Presidência. A estabilidade da coalizão depende crucialmente do poder de atração da Presidência e das ações pessoais do(a) presidente. Cria-se um espaço de conflito e negociação no ambiente institucional formado pelos poderes do estado (Executivo, Legislativo e Judiciário). No parlamentarismo, essa relação é internalizada pelo parlamento. Nele o primeiro-ministro presta contas permanentemente e se submete aos votos de confiança. No presidencialismo, à exceção do processo de impeachment, a negociação e o confronto centrais se dão no espaço institucional “externo”, embora seja sempre intensa a negociação e o conflito dentro do Congresso tanto no interior da coalizão governante, quanto entre ela e a oposição. Essas negociações e contrariedades envolvem sempre, em ambos os casos, não só os partidos, mas as facções partidárias, que constituem um fator complicador e desafiam a capacidade presidencial de gestão da coalizão (sobre isto ver Nota Técnica abaixo).

Vamos aos ciclos. O “ciclo centrípeto”, em parte conhecido na crônica política como “lua de mel”, se caracteriza por uma presidência com sinal fortemente positivo: alta popularidade, desempenho econômico favorável, inflação sob controle, renda real estável ou crescendo. O (A) presidente, com popularidade acima de 55%, sequer precisa muita habilidade ou empenho para negociar a adesão da coalizão a seu projeto de governo ou neutralizar as tentativas da oposição de abrir dissidências na coalizão. Em outras palavras, é um ciclo de gestão da coalizão facilitada pelo ambiente e pelo alto poder de atração do(a) presidente. As negociações se resumem à rotina das votações de MPs e projetos de lei, que são negociáveis caso a caso. Em numerosas ocasiões já caracterizei a coalizão governista típica no Brasil como um “pool” de maiorias possíveis. Como são “grandes coalizões”, não raro controlando mais de 70% dos votos na Câmara e mais de 51% no Senado, na Câmara são várias as composições de apoios individuais e de facções partidárias que permitem formar maiorias. Essas composições são feitas caso a caso e, dado que a maior parte da coalizão é formada por “partidos de serviço” ou suas facções, que buscam maximizar benefícios particularistas para suas clientelas ou para si próprios, elas se baseiam no “toma-lá-dá-cá”, troca de cargos ou verbas por votos.



O infográfico acima é autoexplicativo. No “ciclo centrípeto”, o centro ocupado pela presidência é plenamente dominante – seria possível usar o termo hegemônico – o(a) presidente, com alta popularidade e liderança plenamente assegurada, consegue preservar o núcleo do governo com relativa facilidade. Este núcleo é um misto de cargos e projetos. Cargos de primeiro e segundo escalão centrais para o projeto de poder do(a) presidente e seu partido não são contestados. Não há disputa por eles com os outros membros da coalizão e raramente há barganhas em torno dos projetos centrais do governo apresentados ao Congresso. O poder no governo é relativamente compartilhado, a rivalidade entre os parceiros da coalizão se dá dentro dos limites do negociável. A cooperação Legislativo/Executivo é negociada com um mínimo de fricção, as maiorias parlamentares são estáveis. Ou seja, o “pool” constituído pela coalizão gera o número de votos necessários a cada caso, ainda que esses votos tenham que ser negociados na margem. A ocorrência de situações de paralisia legislativa tem baixa probabilidade, embora nunca seja desprezível. Os efeitos da fragmentação partidária típica de nosso sistema político – hoje o Brasil é o país com o maior índice de fragmentação do mundo – são mitigados por essa força centrípeta incontestável da presidência, que tem alto poder agregador.



Essa força de atração começa a arrefecer em situações de crises de corrupção que atinjam o núcleo central do governo e a própria presidência, ou reversão negativa do crescimento econômico, particularmente com alta da inflação e queda da renda real. Se esse processo continua, o regime muda de fase, passando à “fase de ambivalência”. Nesta, o sinal positivo da presidência é fraco, “regular”, pouco indicativo do grau de apoio que ela de fato terá dos eleitores. A força centrípeta não tem mais capacidade de atração suficiente para evitar a dispersão de facções dos maiores parceiros da coalizão – às vezes até mesmo do partido presidencial – os efeitos da fragmentação partidária se fazem sentir mais fortemente. A rivalidade entre os parceiros passa a afetar o núcleo central do governo. Como se vê no infográfico acima, surgem outras forças com relativo poder de atração na oposição. A rivalidade entre os parceiros transborda para pontos não-negociáveis, provocando crises de relacionamento e espasmos de paralisia decisória e legislativa. A coalizão se torna menos propensa a ofertar maiorias parlamentares. O sistema tende à fragmentação, a coalizão apresenta fraturas já irremediáveis, principalmente nos assuntos estaduais e locais. A oposição ganha mais espaço com o enfraquecimento da força de atração da presidência.



Se esse momento não é revertido por uma mudança significativa no ambiente político-econômico, o regime tende a mudar de fase novamente, entrando no “ciclo centrífugo”. Neste, a presidência passa a ter sinal negativo. A popularidade cai de tal modo que a “popularidade líquida” (positivo -negativo) fica negativa e o “regular” não passa dos 20%. A liderança presidencial é contestada, da mesma forma que o núcleo central do governo. Há paralisia decisória e legislativa, levando o sistema para uma crise de governança. O infográfico acima é, novamente, autoexplicativo. Forças antes alinhadas ao governo e parceiras em sua coalizão gravitam em direção a novas lideranças que emergem no espaço deixado pelo apequenamento da liderança e da força de atração do(a) presidente. A fragmentação se acentua. A oposição fica mais incisiva, porque obtém resposta “das ruas”.

A presidente Dilma Rousseff vive, na minha visão, um “ciclo de ambivalência” e não tem sido, até agora, bem sucedida em revertê-lo, nem com mudanças na política econômica, nem na atitude política com os parceiros. Em momentos de fraqueza o aconselhável é ceder mais e não menos. Sua popularidade é, no momento, limítrofe, o desempenho da economia está muito ruim, sem muitos sinais positivos, pelo menos de curto e médio prazo. Claramente a rivalidade com o PMDB se instalou no núcleo central do governo. Alguns partidos menores já deixaram a coalizão e começam a gravitar rumo às alternativas na oposição. Não se pode dizer que a probabilidade de nova mudança de fase, para um momento “centrífugo”, seja desprezível. Há, provavelmente, espaço ainda para reversão desta fase. Tudo dependerá do desempenho da economia, principalmente da inflação e da renda e da credibilidade na capacidade política e eleitoral da presidente, tanto de parte dos parceiros, quanto da opinião pública. Se o quadro político-econômico não se alterar para pior e o grau de satisfação econômica da maioria se mantiver no

limite do tolerável, a melhora na gestão da coalizão pode manter o ciclo em seus próprios limites ou até revertê-lo. Se a insatisfação econômica aumentar, a simples gestão eficiente da coalizão não será suficiente para obter esse efeito. A campanha eleitoral pode afetar positiva ou negativamente o quadro, dependendo do ambiente sócioeconômico e da qualidade das respostas (ou propostas de resposta) do governo e, também, da credibilidade da oposição em oferecer soluções que a maioria do eleitorado considere melhores.

Nota 1: Ciclo ou fase?

Na primeira versão deste texto, um comentário no Facebook, de Stéphane Monclaire, politólogo da Université Paris 1 – Sorbonne, chamou atenção para o fato de que eu utilizava ciclo e fase como intercambiáveis, causando certa confusão conceitual, sugerindo que eu deveria designá-los como fases. A palavra “ciclo”, disse, “não me parece a mais adequada, pois ela dá a pensar que a passagem de uma situação a outra acontece quase mecanicamente e seria altamente previsível (da mesma maneira que os ciclos econômicos)”. Certamente a passagem entre esses momentos não são automáticas, mas são, porém, relativamente previsíveis. Como são previsíveis os ciclos macroeconômicos. O politólogo Carlos Pereira, da EBAPE/FGV, coincidentemente, também manifestou preferência por denominar esses movimentos dinâmicos como “fases da coalizão”. Seriam essas distintas dinâmicas do governo de coalizão fases ou ciclos?

No caso dos ciclos econômicos, costuma-se considerar cada ciclo de expansão/retração como um evento completo, que se desdobra em fases negativas e positivas: recuperação, prosperidade (“boom”) e pico; recessão, depressão, saída. Kondratieff, usava o termo “onda”, em seus estudos sobre as ondas longas, médias e curtas de variação do desempenho econômico. Mas, a maioria dos autores refere-se às ondas de Kondratieff como ciclos. É o caso, por exemplo, de Michael Alexander, em seus dois conhecidos estudos sobre o tema. Kuznets nunca usou, que eu saiba, o termo “ciclo” em seus estudos sobre “movimentos seculares secundários”, porque o termo indicaria um grau de certeza sobre o fenômeno e sua periodicidade, que ele não admitia haver identificado em seus estudos. As ondas longas de Kondratieff, que para Kuznets tinham intervalo de tempo menor, estudos apareciam em seus como “longas oscilações” (long-swings).

Schumpeter, em sua extensa análise de ciclos, também adotou a terminologia de ondas, com quatro fases: prosperidade, recessão, depressão e recuperação (revival). Mas ele usa “movimentos cíclicos” e ciclos para designar essas ondas. Falando sobre as ondas de prosperidade, ele diz que elas consistem em criar inovações nos organismos industriais e comerciais. Inovações, para ele, seriam mudanças nas combinações dos fatores de produção que não podem ocorrer por passos infinitesimais ou variações na margem. Consistem primariamente em mudanças na organização industrial ou na abertura de novos mercados ou novas matérias-primas. “Os períodos recorrentes de prosperidade dos movimentos cíclicos são a forma de progresso que a sociedade capitalista assume.”

Angus Maddison fala em “movimentos rítmicos de longo prazo na atividade econômica”, após uma detalhada análise dos principais analistas das “ondas longas”. Em seguida, após concluir não ter encontrado evidência sobre “ondas longas sistemáticas na vida econômica”, desenvolve

seu próprio modelo de “fases do crescimento”. Ele diz que “nos 170 anos desde 1820 [o livro é de 1991] pode-se identificar fases separadas que têm coerência interna substantiva a despeito das amplas variações no desempenho individual dos países dentro de cada uma delas”. Nesta análise, Maddison fala de “tendências, ciclos e fases”. Kuznets estabelece princípios bastante específicos para caracterizar suas “fases”. Em Maddison, as fases seriam uma aproximação dos “estágios de crescimento” de Kuznets, porém sem atender a todos os princípios por ele estabelecidos para as fases. Estas teriam “indicadores cíclicos” (flutuações) e “características sistêmicas”, basicamente de natureza político-institucionais. Ele conclui que as fases não são inelutáveis e que a passagem de fase tem sido historicamente determinada por “choques sistêmicos”. Maddison é o único que toma o termo fase para designar um processo mais amplo que o ciclo.

Em estudo clássico sobre os ciclos econômicos nos Estados Unidos, Burns e Michell os caracterizaram como divididos em uma série de fases distintas. Desde então, muitas análises que seguem essa tradição passaram a identificar no mínimo duas fases de um ciclo econômico: expansão e recessão. Há numerosos estudos de ciclos no mercado, que mostram que todos os mercados apresentam características cíclicas: sobem, atingem um pico, caem e batem no piso.

Um desses ciclos, no mercado financeiro, caracteriza-se por quatro fases claramente demarcadas: a fase de acumulação, quando inovadores e pioneiros (first-comers) começam a comprar; a fase do markup, quando a primeira fase estabiliza, dá-se o “efeito manada”, os demais compradores entram comprando, os preços sobem demais e ultrapassam seus fundamentos, é um tipo “mercado comprador”; a fase da distribuição, que coincide com o pico, é a do “mercado vendedor”, há um momento de sentimentos mistos no mercado, de ambivalência, é um período nervoso, com espasmos de dúvida e pânico, os ganhos passam a ser pequenos e a maioria dos vendedores consegue apenas “break-even”; a fase do markdown, coincide com a queda e o final do ciclo. Vários estudos sobre os ciclos do mercado de capitais simplificam o movimento de fases, resumindo-o a duas: boom e bust. Outro ciclo conhecido é o ciclo político-econômico dos mandatos presidenciais, caracterizado por duas fases: “contenção de gastos”, na primeira metade do mandato, e “expansão de gastos”, na segunda metade. Em todos os casos as fases são etapas necessárias de um ciclo, para que ele se feche.

Em estudo sobre a frequência de suicídios nos Estados Unidos, por exemplo, Kathleen MacMahon encontra um ciclo longo nos Estados Unidos, entre 1971-1978, com picos nos meses de verão, declínio no outono e piso em dezembro. Observa ciclos médios, mensais, com pico no final da primeira semana e saída no final do mês, exceto em fevereiro. Igualmente, identifica ciclos curtos, semanais, com pico nas segundas-feiras, declínio ao longo da semana e saída nos sábados, nos verões, ou domingos, nos invernos. Esses ciclos não parecem ser necessários, nem automáticos.

Examinando como outras disciplinas analisam ciclos e fases, vê-se praticamente o mesmo perfil conceitual: ciclos compostos por fases. Nos modelos de desastres naturais, usualmente toma-se por ciclo o movimento completo das fases necessárias: prevenção/mitigação; prontidão; resposta; recuperação/reconstrução. Nas análises de ecossistemas, o “ciclo adaptativo” é composto por quatro fases: crescimento; conservação; colapso; reorganização. Em biologia, o ciclo celular é composto por quatro fases, como se sabe: “G1”, quando mudanças metabólicas preparam a célula para a divisão; “S”, quando a síntese do DNA replica o material genético, criando dois

cromatídeos; “G2”, quando mudanças metabólicas sintetizam as moléculas necessárias à divisão celular; “M”, quando ocorrem a mitose, a divisão nuclear, e a citocinese, a divisão celular. As fases “G”, como sabido, referem-se a “gap”, intervalo, e a “S”, a síntese.

Parece seguro dizer que há consenso majoritário interdisciplinar, de que fases correspondem a etapas necessárias de ciclos e têm uma sequência determinada. Em algumas disciplinas, exceto na hipótese de colapso do processo, a passagem de uma fase a outra é automática. Na economia, na sociedade e na política, há fases automáticas e há ciclos nos quais as fases podem ser revertidas por ações endógenas ou exógenas. A exceção a esse consenso é, como disse, Angus Maddison, para quem as fases contêm ciclos.

O ciclo econômico não é inelutável, mas as fases parecem ser condições necessárias e suficientes para que se obtenha um ciclo completo. Schumpeter diz explicitamente que os momentos de prosperidade são recorrentes nos movimentos cíclicos. Significa dizer que em cada ciclo sempre há uma fase de prosperidade. Portanto a fase é necessária. Os ciclos são parte da dinâmica mutável da vida econômica, social e política. Eles ocorrem quando mudanças ambientais ou endógenas provocam alteração na dinâmica central das relações inerentes ao processo em exame.

No caso dos ciclos legislativo-governamentais que desenvolvi, que podem, de fato, ser melhor denominados ciclos da coalizão, eles têm se mostrado recorrentes e ocorrem sempre que há mudanças significativas no ambiente político-econômico ou no padrão de relacionamento no interior da coalizão. As fases, nesse caso, seriam etapas da dinâmica de cada um desses três ciclos. Não cheguei a examiná-las em minhas análises, porque eram predominantemente estudos de conjuntura, portanto, de muito curto prazo. Mas, dadas as características recorrentes dessas mudanças no decorrer de um mandato presidencial, desde o governo Fernando Henrique (1995), concluo que esses três diferentes cenários correspondem a ciclos possíveis da coalizão no presidencialismo de coalizão. Suas fases são matéria para posterior investigação empírica. Aliás, seguindo a lógica de Kusnets as fases são empíricas e, seguindo o raciocínio de Schumpeter, os ciclos são processos de natureza mais estrutural.

Pelas razões acima, suprimi do texto original a referência a “fases”, mantendo sempre “ciclo” para denominar esses três momentos possíveis (porque não necessários) da governança no presidencialismo de coalizão. É possível, por exemplo, que um mandato de muito êxito econômico e social, sem escândalos de corrupção que atinjam o presidente e sem grandes erros no relacionamento com os parceiros da coalizão, seja inteiramente dominado por um ciclo centrípeto.

Bibliografia citada:

A.F. Burns and W.C. Mitchell – “Measuring Business Cycles”, NBER, New York, 1947

Angus Maddison – *Dynamic Forces in Capitalist Development*, Oxford University Press, 1991

Simon Kuznets – *Secular Movements in Production and Prices*, Houghton Mifflin, Boston, 1930

Simon Kuznets – *Economic Growth and Structure*, Heinemann, London, 1965

Simon Kuznets – *Economic Growth of Nations*, Harvard, 1971

J.A. Schumpeter, *Business Cycles*, Mc Graw-Hill, New York, 1939

J.A. Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy*, Allen & Unwin, London, 1943

Kathleen MacMahon – “Short-term temporal cycles in the frequency of suicides, United States 1972-1978”, *American Journal of Epidemiology*, 117 (6): 744-750, 1983.

Michael Alexander – *The Kondratiev Cycle: A generational interpretation*, iUniverse, 2002.

Nikolai Kondratieff et al – *Readings in Business Cycle Theory*, Blackiston, 1947.

W.W. Rostow – “Kondratieff, Schumpeter and Kuznets: Trend Periods Revisited,” *Journal of Economic History*, December 1975

W.W. Rostow – *The World Economy*, Macmillan, London, 1978

Nota 2 – Sobre gestão de coalizões:

Comentário do politólogo Carlos Pereira, da EBAPE/FGV, no Facebook chamou atenção para a ausência, em minha análise, de elementos de gerência de coalizão. Ele se refere, especificamente, às ferramentas que o(a) “presidente utiliza para construir e sustentar essas maiorias” ao longo dos três momentos. Carlos Pereira também prefere denominar esses momentos de “fases de coalizões em presidencialismos multipartidários”. Não tenho objeção conceitual a denominar esses ciclos, que chamei político-legislativos, de “ciclos da coalizão presidencial”. Com relação à referência a presidencialismos multipartidários, prefiro manter a noção de presidencialismo de coalizão, porque essa dinâmica tem a ver com coalizões necessárias e não seriam observados em sistemas presidencialistas multipartidários de baixa fragmentação nos quais seria possível obter eleitoralmente maioria do partido governamental no Congresso.

No ensaio original, no qual desenvolvi o modelo de presidencialismo de coalizão, chamava atenção para o fato de que a necessidade da coalizão decorria da heterogeneidade do federalismo e do sistema de proporcionalidade adotado no Brasil, que incentiva a fragmentação partidária, que tendia, então, de moderada a alta. O sistema D’Hondt, não apenas gera quocientes partidários relativamente baixos, como também sobras muito elevadas, que incentivam coligações eleitorais entre grandes partidos e pequenos partidos “carona”, que atendem a especificidades estaduais ou locais. Os ganhos para os “caronas” são elevados, dados que a probabilidade de que elejam pelo menos um parlamentar por coligação é alta. Os custos para os grandes partidos são muito baixos, porque cedem muito poucas vagas, dado que têm um número maior de candidatos com capacidade de ter mais votos que os candidatos do “carona” coligado. Esse custo é adicionalmente compensado pela vantagem de assegurar o apoio de oligarquias ou facções que têm grande peso local e pouca expressividade nacional. Acresce-se o fato (que não

ocorria quando escrevi o artigo original) de que a regra vigente de divisão do tempo na televisão, pela qual os partidos pequenos têm segundos de TV a negociar, aumenta o incentivo para que os candidatos presidenciais dos grandes partidos lhes ofereçam carona nas eleições proporcionais. A fragmentação passou, com as novas regras, para alta ou muito alta. Neste caso, a coalizão é inevitável para garantir a governança e, em casos limites, a própria governabilidade.

Como nossa Constituição é extensa e abrangente demais, ela induz a iniciativas recorrentes de emendas constitucionais, forçando o governo a buscar manter no seu “pool” de coalizões legislativas possíveis, cadeiras suficientes para lhe garantir o quórum de 60% dos votos, para aprová-las ou bloqueá-las. Daí a extensão e heterogeneidade das coalizões, que aumentam a propensão a esses movimentos cíclicos. Neste caso, os elementos de gestão de coalizão são, de fato essenciais, com a seguinte qualificação, na minha visão. Vejo duas circunstâncias, digamos ambientais, que diferenciam bastante a eficácia dos mecanismos de gestão da coalizão na obtenção de estabilidade na governança. É uma questão complexa, que pede análise futura mais detalhada.

Naquelas situações em que a mudança de ciclo se dá por abalos internos à coalizão, a resposta mais eficaz é a gestão eficiente da coalizão, aumentando a cooperação e o compartilhamento de poder entre parceiros, melhorando a comunicação política entre o(a) presidente e os parceiros na coalizão, sobretudo tomando o cuidado para não isolar minorias significativas, com poder disruptivo, como Dilma acabou de fazer, sofrendo derrota na Câmara. Mais ainda, há momentos na articulação política para administrar conflitos na coalizão que a liderança presidencial é insubstituível pelas lideranças parlamentares do governo, do partido governista e dos partidos da coalizão.

Nas situações em que a mudança de ciclo se dá por perda de apoio social, refletida na queda da popularidade, a maior parte das vezes associada à piora do desempenho macroeconômico e perdas de renda real, os mecanismos de gestão da coalizão não são eficazes ou suficientes. A coalizão se enfraquece porque os seus componentes são sensíveis aos humores do eleitorado. Dependendo do grau de insatisfação no eleitorado da maioria parlamentar, não há compensação clientelista ou personalista que promova a coesão da coalizão. A tendência das forças políticas é se afastarem do(a) presidente. É o ciclo centrífugo. Nele, a resposta tem que ser estrutural, com mudanças institucionais e de política macroeconômica. Mudanças concretas nas políticas públicas que revertam o desempenho macroeconômico, permitindo a recuperação da credibilidade e popularidade e reconstituindo o poder de atração da Presidência. A partir daí, voltamos ao desafio da boa gestão da coalizão, para recompor sua coesão interna.

O presidente Lula, como mencionei no artigo acima, conseguiu, na crise do mensalão, reverter o ciclo de ambivalência, que tendia a se mover para um ciclo centrífugo, quando sua popularidade caiu muito. A popularidade líquida chegou a ficar negativa, no pior momento. No caso, ele apelou para sua capacidade de mobilização popular – não para a gestão da coalizão – iniciando uma campanha de contato direto com o povo, para recuperar a popularidade. Além disso, fez um bem sucedido esforço de comunicação pública para se isolar dos principais acusados no escândalo, desta forma preservando sua reputação.

Em momento algum desprezo a importância da gestão da coalizão na manutenção das melhores condições de governança. É um elemento crucial da estabilidade da governança no presidencialismo de coalizão. Mas, há casos em que, embora necessário, não é suficiente e somente respostas estruturais à perda de popularidade e credibilidade podem manter a estabilidade da governança.

Mantenho aqui os comentários que recebi no Facebook ao texto original e que, por sua relevância, me levaram a modificá-lo e a escrever as Notas acima:

[Carlos Pereira](#), gostei muito da caracterização dos três ciclos do presidencialismo de coalizão. Prefiro chamar de fases de coalizões em presidencialismos multipartidários. Gostei especialmente da distinção de cada uma das fases: agregação de interesses, incertezas, e desagregação. Percebo entretanto que o seu framework analítico ficaria mais enriquecido se você complementasse sua análise com os elementos de gestão de coalizão. Me refiro especificamente as ferramentas que o presidente utiliza para construir e sustentar essas maiorias ao longo das três fases. Uma hipótese interessante seria a de que se o presidente decide construir uma coalizão muito ampla, muito heterogênea e não compartilhar poder com parceiros, maiores as necessidades de outras transferências para evitar maiores incertezas e potenciais desagregações em épocas de vacas magras... Abraços, Carlos

Minha resposta:

Obrigado, Carlos, comentários como sempre instigantes. A gestão de coalizão deve ser parte, sim, da análise completa. Ela pode ser um fator independente que provoca mudanças de fase e deve se adaptar rapidamente ao novo ambiente, para evitar a crise de governança. Todavia, as condições do ambiente político-econômico para mim ainda são as determinantes. Abraços, Sérgio

Réplica de Carlos Pereira:

[Carlos Pereira](#) Vejo esses aspectos como complementares e não como substitutos. Mesmo as disputas de governos estaduais entre membros da coalizão podem ser interpretadas como moedas-de-troca que passam pela gestão do presidente em ambientes político-econômicos distintos. Ou seja, em “céu de brigadeiro” os poderes de barganha de parceiros seriam menores e consequentemente a preferência do governo tenderia a prevalecer e o governo teria que gastar menos. Entretanto, em ambientes mais incertos e/ou turbulentos, sem o uso de mecanismos mais vigorosos de compensação, maiores desagregações seriam esperadas. Isso é exatamente o que estamos observando hoje na coalizão do governo Dilma, como você identificou.

Minha resposta:

É isso. De acordo.

[Stéphane Monclair](#) Caro [Sergio Abranches](#), gostei muito do seu artigo, da adjetivação utilizada para distinguir estes três “ciclos” e dos infográficos. Concordo também com os comentários de [Carlos Pereira](#). Uma sugestão: a palavra “ciclo” não me parece a mais adequada, pois ela dá a pensar que a passagem de uma situação a outra acontece quase mecanicamente e seria altamente previsível (da mesma maneira que os ciclos econômicos). A palavra “fase” ou “sequência” me parece bem melhor, mais adaptada. Por certo, você utiliza (cada vez mais no decorrer do seu artigo) a palavra “fase”; mas não sempre no mesmo sentido. De fato, no início do artigo você escreve que o presidencialismo de coalizão brasileiro “ se desdobra em três ciclos OU fases” (o

que torna sinônimos “ciclo” e “fase”). Ora, depois você diz “Vamos ao ciclos e suas fases “ (o que torna a fase um elemento, um componente do ciclo, e não mais um sínonimo de ciclo).

Minha resposta:

Caro [Stéphane Monclaire](#) obrigado pelo comentario. Realmente, a uniformização na caracterização desses “momentos” da política de coalizão torna o texto mais inteligível. Agora, certamente, esses “ciclos” ou “fases” (preciso pensar melhor conceitualmente que termo utilizarei em definitivo) não são mesmo automáticos, nem, a passagem de um para outro necessária. Nem os ciclos macroeconômicos o são. Mas, previsíveis, ambos são. Uso esse modelo para analisar a conjuntura política brasileira desde o primeiro governo FHC. Um conjunto parcimonioso de indicadores permite prever com razoável precisão a mudança de fase. Como os ciclos macroeconômicos, não são previsões com 100% de acerto e há períodos em que a previsibilidade é menor, porque os indicadores dão sinais contrários, inconsistentes ou fracos. Como acontece com as previsões macroeconômicas no mundo inteiro. Vivemos, exatamente, um momento de sinais macroeconômicos truncados, que tornam as previsões bastante imprecisas. Vou me dedicar a pensar conceitualmente se devo chamá-los de ciclo político-legislativos ou fases e alterar o texto para uniformizar o tratamento. Postarei a nova versão, com os esclarecimentos, tão logo termine. Obrigado pelo alerta.

Comentário adicional meu, sobre o que disse Carlos Pereira:

Com relação aos comentários do Carlos Pereira também estou de acordo. Só há um ponto, que vou desenvolver em artigo posterior, no qual a questão da gestão da coalizão se torna mais complexa. Vejo duas circunstâncias, digamos ambientais, que diferenciam bastante a eficácia da gestão da coalizão na obtenção de estabilidade na governança. Naquelas situações em que a mudança de fase se dá por, digamos, abalos internos à coalizão, a melhor e mais significativa resposta é de gestão da coalizão, aumentar a cooperação e o compartilhamento de poder entre parceiros, melhorar a comunicação política entre o(a) presidente e os parceiros na coalizão, sobretudo tomando o cuidado para não isolar minorias significativas, com poder disruptivo, como Dilma acabou de fazer, sofrendo derrota na Câmara. Nas situações em que a mudança de fase se dá por perda de apoio social, a maior parte das vezes associada à piora do desempenho macroeconômico e queda da renda real, o problema não se resolver com gestão da coalizão. A coalizão se enfraquece porque os seus componentes são sensíveis aos humores do eleitorado. Aqui a resposta tem que ser estrutural: mudanças concretas que revertam o desempenho macroeconômico, permitindo a recuperação da credibilidade e popularidade e reconstituindo o poder de atração da Presidência. A partir daí, voltamos ao desafio da boa gestão da coalizão, para recompor sua coesão interna.