

O presidencialismo de coalizão e seu reflexo no sistema partidário brasileiro: o caso da refundação do partido da frente liberal (PFL) em democratas (DEM)

The coalitional presidentialism and its reflection on the brazilian party system: the refoundation case of liberal front party (PFL) on democrats (DEM)

*Eduardo Barbabela¹
Marcela Machado²*

Resumo: O presente artigo visa discutir a teoria brasileira que explica o fenômeno do presidencialismo de coalizão, cunhado por Sérgio Abranches. A teoria estrangeira nos apresenta diversas evidências que nos permitiriam concluir que o sistema brasileiro é, teoricamente, um desastre. Todavia, os teóricos brasileiros nos mostram que estamos apenas jogando segundo as regras do jogo. Este artigo trabalha estes dois aspectos da construção do fenômeno brasileiro do presidencialismo de coalizão, pretendendo contribuir para o entendimento do mesmo. A partir do estudo quanto à relação entre Executivo e Legislativo, este artigo pretende discutir o processo de refundação do Partido da Frente Liberal (PFL), com a sua redenominação para Democratas (DEM), baseando-se na conceituação do modelo político brasileiro. Serão apresentadas e analisadas as principais questões

¹ Mestrando em Ciência Política no Instituto de Ciências Sociais e Políticas (IESP-UERJ) - ebarbabela@iesp.uerj.br

² Mestranda em Ciência Política no Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília (IPOL – UnB) – mwmxmachado@gmail.com

que circundam as motivações sobre a adoção da nova marca para um partido histórico. Há, portanto, um enfoque nos dois principais trabalhos publicados no Brasil sobre a temática, tendo em vista a brevidade do presente trabalho e a escassez de literatura que verse sobre partidos de direita no Brasil.

Palavras-chave: DEM; Presidencialismo de Coalizão; Legislativo; Executivo.

Abstract: This article aims to discuss the Brazilian theory that explains the phenomenon of coalitional presidentialism, coined by Sergio Abranches. Foreign theories present ample evidence that would allow us to conclude that the Brazilian system is theoretically a disaster. However, the Brazilian theorists tell us that we are only playing by the rules of the game. This article deals with these two aspects of the construction of the Brazilian phenomenon of coalitional presidentialism and contributing to its understanding. From the study on the relationship between executive and legislative branches, this article aims to discuss the party's rebuilding process of the Liberal Front Party (PFL), with its redenomination for Democrats (DEM), based on the concept of the Brazilian political model. Will be presented and analyzed the key issues surrounding the motivations of the adoption of the new brand for a historic party. Therefore, we focus on two main papers published in Brazil on the subject, owing to the brevity of this work and the lack of literature about right parties in Brazil.

Keywords: Coalitional Presidentialism; Legislative; Executive.

1. Introdução

A Ciência Política, principalmente em sua vertente norte-americana, destaca um espaço importante de sua produção para analisar a relação entre Executivo e Legislativo e as influências de um poder no outro. A importância das diversas vertentes da área, entretanto, se demonstra diversificada. Os Norte-americanos, como Barry Ames e Scott Mainwaring, por exemplo, discutem a questão a partir do entendimento de que não haveria, por parte dos dois poderes, influências mútuas. Isto é, a interdependência dos poderes se limitaria ao equilíbrio e à teoria de *checks and balances*.

A vertente brasileira, por sua vez, compreende a questão de forma distinta à da norte-americana. Fabiano Santos, Fernando Limongi, Argelina Figueiredo, Sérgio Abranches, dentre outros, trouxeram ao país uma visão crítica à relação entre Executivo e Legislativo. A partir da nova análise, não há ausência de interação entre os dois poderes, mas sim uma forte interligação entre os mesmos. Esse seria um dos

motivos de o presidencialismo de coalizão ser tão bem sucedido em ambas as esferas no Brasil.

Este artigo se divide em três partes. Discute-se, primeiramente, a teoria brasileira quanto à relação entre Executivo e Legislativo e suas contribuições para melhor compreender nosso modelo definido por Sérgio Abranches como Presidencialismo de Coalizão. Em um segundo momento, a refundação será brevemente apresentada em sua essência. Por fim, apresenta-se o diálogo entre o tema e demais fontes, como entrevistas e reportagens que remetem ao tema, tendo como foco e referência principal e constante, a obra motivadora do presente trabalho: *Decadência Longe do Poder: Refundação e Crise do PFL*, dissertação de Mestrado apresentada ao Departamento de Ciência Política da USP em 2011, de autoria de Ricardo Ribeiro, um dos poucos trabalhos que trata sobre um partido de direita no Brasil.

A partir do estudo quanto à relação entre Executivo e Legislativo, este trabalho pretende discutir o processo de refundação do Partido da Frente Liberal (PFL), com a sua red denominação para Democratas (DEM), baseando-se na conceituação do modelo político brasileiro. Serão apresentadas e analisadas as principais questões que circundam as motivações sobre a adoção da nova marca para um partido histórico. Há um enfoque em um dos principais trabalhos publicados no Brasil sobre a temática, supracitado, tendo em vista a brevidade do presente artigo e a escassez de literatura que verse sobre partidos de direita no Brasil, fato que reforça a nossa escolha específica pelo PFL/DEM: à parte de ser um partido que teve uma trajetória histórica semelhante a diversos outros, trata-se de uma agremiação que se encontra em momentos de transição, refundação e afirmação constantes, dada a sua imagem no atual cenário político brasileiro, com baixas na legenda, a ameaça de sua extinção e a possível necessidade de uma fusão para continuar tendo força na política nacional, embora seja um partido que tenha nomes históricos de peso em seus quadros, que possuem papel de destaque no Congresso.

A abordagem será pautada desde a fundação do partido, quando da extinção do bipartidarismo e o retorno ao pluripartidarismo, até a mudança de imagem do partido, em 2007, bem como o impacto desta mudança nas eleições imediatamente

subsequentes (2008), discutindo-se também a relação entre Executivo e Legislativo na questão partidária, revisitando as teorias norte-americana e brasileira para rediscutir o presidencialismo brasileiro e os rumos que este tomou durante a última década. Não intentamos desenvolver o texto paralelamente à dissertação, mas sim de acordo com o que for julgado mais relevante para tão curto trabalho. Concluiremos, por fim, com uma discussão sobre até onde a tradição brasileira consegue responder e desenhar o sistema brasileiro de Presidencialismo de Coalizão atual, baseados, principalmente no exemplo da refundação do Democratas.

2. O presidencialismo de coalizão brasileiro

2.1. O modelo

Compreender o modelo brasileiro exige a retomada do famoso artigo *Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro*, de Sérgio Abranches (1988). O sistema brasileiro possui características que o tornam único: heterogeneidade estrutural e social, pluralismo de valores, atomização e fragmentação partidária, estrutura econômica diferenciada e instituições que impedem mudanças institucionais. Todos esses pontos incitam a pergunta: como resolver tantas variáveis em um só sistema?

Utilizar-se apenas dos sistemas puros, ideais, tal qual postulado pela teoria norte-americana, para responder esta pergunta, não é satisfatório. A relação entre Legislativo e Executivo, segundo a teoria dominante, era para ser um caos. Assim como Limongi e Figueiredo explicam:

Ademais, a separação dos poderes característica dos governos presidencialistas, segundo a teoria dominante, levaria ao comportamento irresponsável dos parlamentares, uma vez que a duração de seus mandatos não é influenciada pelos infortúnios políticos do presidente. Somente os membros do partido presidencial teriam algum incentivo para cooperar. Para os demais, a estratégia dominante, mais rendosa do ponto de vista político, seria a recusa sistemática à cooperação. Da mesma forma, presidentes teriam poucos incentivos para buscar apoio do Congresso, em face da origem própria e popular de seu mandato. Seguindo esta linha de raciocínio, chega-se à inferência de que governos presidencialistas multipartidários não podem contar com o apoio político dos congressistas e tendem à paralisia (Limongi e Figueiredo, 1998, p.2).

É preciso, no entanto, formular um sistema que contemple o presidencialismo, o bicameralismo e o pluralismo partidário, questões que diferem o Brasil dos Estados Unidos. Nesse sentido, Sérgio Abranches define o presidencialismo de coalizão, denominação que ele atribui o modelo brasileiro, da seguinte forma:

É um sistema caracterizado pela instabilidade, de alto risco e cuja sustentação baseia-se, quase exclusivamente, no desempenho corrente do governo e na sua disposição de respeitar estritamente os pontos ideológicos ou programáticos considerados inegociáveis, os quais nem sempre são explícita e coerentemente fixados na fase de formação da coalizão (Abranches, 1988, p.27).

O trecho de Abranches define bem a ideia que o conceito presidencialismo de coalizão carrega. A coalizão vem para suprir os poderes que o presidente brasileiro não possui sozinho, que são necessários para governar, como em um presidencialismo imperial, onde há a instituição do poder moderador, que dá plenos poderes ao chefe de governo. O presidente deve saber trabalhar os poderes de barganha e de coalizão dos partidos, além de saber negociar o apoio dos demais partidos existentes no Congresso, formando coalizões que possibilitem a governabilidade junto ao Legislativo.

Para isso, uma das saídas é ampliar o limite da sua curva de indiferença, tornando-se menos coeso. Isto é, ampliar o espectro ideológico no interior da própria coalizão (Tsebelis, 1997, p.13), para abarcar o maior número de partidos para a base governista. Isto significa que ter muitos partidos não prejudica diretamente o jogo político: para definir a relevância dos prejuízos, deve-se relacionar a relevância política do partido com os custos da atração.

As relações entre Executivo e Legislativo são fortemente afetadas pela influência legislativa, na necessidade de cooperação por parte do Presidente junto aos congressistas, a fim de conseguir a aprovação de seus projetos. Na realidade, segundo Amorim Neto, em governos sólidos de coalizão, só se permite que assuntos sejam levados à plenária após consenso interno, evitando derrotas governistas dentro do Congresso e permitindo aos partidos da coalizão sentirem-se parte do processo e do governo (Amorim Neto, 2003, p. 89-90).

Há diferença entre partidos da base, partidos da base com pasta ministerial e partidos da base que debatem a agenda legislativa, mesmo que seja possível estar nas três categorias. Ou seja, existem partidos que apenas fazem parte da base de apoio ao governo; outros conseguem pastas ministeriais como contrapartida para seu apoio; por fim, os partidos mais destacados e com mais força no Congresso participam também das decisões de agenda, para ajudar na arquitetura das estratégias do governo. Os partidos da agenda legislativa são aqueles que possuem mais destaque dentro da coalizão governamental. Limongi e Figueiredo explicam as negociações do Executivo junto ao Legislativo:

Presidentes com pequenos poderes legislativos são forçados à negociação, pois sabem que sem concessões não terão sua agenda aprovada. Presidentes situados no outro extremo do espectro procurarão governar contornando as resistências dos congressistas e buscando forçar o Legislativo a ceder. Por isto mesmo, neste caso o padrão de relações que se estabelece entre os dois poderes é mais conflituoso do que no primeiro (Limongi e Figueiredo, 1998, p.4).

É possível fazer uma rápida conexão entre duas formas de governo, o parlamentarismo e o presidencialismo. O parlamentarismo, na maioria de seus casos, possui, na figura do primeiro ministro, alguém capaz de usar seu poder para exigir a cooperação do Legislativo. O presidencialismo, neste caso, seria a forma de governo na qual o presidente é obrigado a aceitar as decisões do Legislativo. Todavia, este seria o caso de sistemas com presidentes fracos. Quando há presidentes com iniciativa legislativa e força executiva, ou seja, presidentes fortes, se torna possível a existência de uma porcentagem de aprovação legislativa de projetos do Poder Executivo semelhante ao sistema parlamentarista.

No Brasil, exemplo de sistema com presidente forte, a Constituição Federal de 1988 confere ao presidente iniciativa de matérias orçamentárias, iniciativa tributária e iniciativa de organização administrativa exclusivas. Mesmo que estes poderes não venham a se caracterizar como vantagens na relação com o Legislativo, já apresentam uma diferenciação legal dos presidentes, permitindo-os prever e negociar trocas de cooperações com o Legislativo.

2.2. O parlamentar

O objetivo primário de todo parlamentar é se reeleger. Todas as suas ações, suas votações, suas omissões, seus posicionamentos, ou seja, tudo que atingirá a sua base e que também será transmitido para o cidadão é a forma com que esse futuro candidato busca conquistar o voto (Santos, 2003, p.61-62). Desta forma, o parlamentar se liga a distintas táticas para se destacar, em um sistema eleitoral complexo, no qual há um grande número de variáveis que o obrigam a jogar os jogos político e eleitoral existentes para manter-se como *player* nas arenas decisórias.

A relação entre deputados e senadores eleitos com os governadores de seus estados de origem é um ponto importante a se considerar. Fernando Abrucio afirma que, no início da República brasileira, os governadores eram atores estratégicos no Congresso Nacional, ao influenciarem suas bancadas em decisões importantes que buscavam alterar o *status quo* (Abrucio, 1998, p.217). Para Fabiano Santos, somou-se à relevância dos governadores a importância dos presidentes e um pacto velado de respeito à esfera de poder de um ao outro (Santos, 2003, p.32).

Esse tipo de prática enfraqueceu o processo de *checks and balances*, já que o Executivo não necessitava do Congresso para governar, quando este era apenas um braço dos governadores, o que resultara em um dilema: será que o Brasil, depois de um século, não conseguiu romper com este tipo de organização?

A resposta tende ao sim, como mostram Cheibub, Figueiredo e Limongi (2009). Apesar da importância que os governadores possuem no Congresso, há no presidente e nos partidos políticos forças pelo menos iguais para coagir o legislador a atuar junto ao governo. Entretanto, os presidentes brasileiros, por possuírem poderes legislativos, tendem a resolver conflitos com o Congresso de maneira unilateral, desgastando ainda mais o equilíbrio entre os poderes (Cheibub, Figueiredo e Limongi, 2009, p.265).

Para resolver situações desfavoráveis nas casas legislativas, ou mesmo apenas para atrair uma maior base para a bancada governista, é comum a estruturação de coalizões majoritárias no Congresso em troca de pastas ministeriais ou indicações a órgãos importantes do governo, aproximando o Brasil do estilo parlamentarista de governança (Amorim Neto, 1995). Desta forma, cria-se uma

relação de dupla troca entre o Executivo e seu partido, com os partidos da base. Uma troca que, se um dos lados não cumprir sua parte, a outra possui mecanismos para responder à altura.

Segundo Cheibub, Figueiredo e Limongi, existem três fatores que devem ser considerados ao se trabalhar a relação Legislativo-Executivo, quando se trata sobre o poder estadual no âmbito nacional:

A primeira delas é mostrar que o federalismo, até mesmo em sua variedade mais *demos-constraining* (Stepan, 1999), não necessariamente conduz a um processo político dominado por interesses locais, em que as minorias conseguem facilmente obstruir importantes mudanças políticas. A segunda indica que o federalismo forte não é incompatível com mudanças políticas significativas. O fato de os interesses dos estados e os interesses locais terem uma voz institucional não obrigatoriamente significa que vão impedir a constituição de maiorias nacionais e/ou obstruir mudanças políticas. A terceira é que, mesmo quando mudanças políticas tidas como necessárias não ocorrem, devemos considerar a possibilidade de as instituições não serem as causas do alegado imobilismo; o obstáculo às “reformas” pode ser mais simplesmente a ausência de uma maioria em seu favor. Em outras palavras: preferências, e não instituições, podem ser as variáveis-chave para explicar por que esta ou aquela política não foi aprovada (Cheibub, Figueiredo e Limongi, 2009, p.269).

Entretanto, apesar de os governadores não possuírem a importância que lhes era anteriormente atribuída, o Executivo ainda possui forte importância na política congressional. Há, desde a Constituição de 1988, um grande poder de agenda para os presidentes brasileiros: as medidas provisórias, que são mecanismos constitucionais, adotadas com força de lei, mas que precisam ser disciplinadas pelo Congresso dentro do prazo de 30 dias, prorrogáveis por mais 30. Em caso de sua não apreciação, a medida provisória automaticamente tranca toda a pauta do Congresso, até que seja apreciada.

Os parlamentares brasileiros possuem uma grande responsabilidade com diversos fatores importantes na equação eleitoral e política da cena brasileira antes de poderem agir de forma individual. Além dos fatores já citados, há, dentro do próprio Congresso, os líderes partidários que possuem a prerrogativa de orientação da votação de sua bancada partidária, reduzindo ainda mais a possibilidade de

atuação livre dos legisladores. Estes líderes, contudo, são cruciais na manutenção da unidade partidária e nas negociações acerca da agenda política, já que possuem grande poder de influência junto ao colégio de líderes para alterá-la.

Nas situações de coalizão, o papel das lideranças partidárias é essencial, já que elas serão as responsáveis pela coordenação de seus pares e reduzirão ao máximo a contingência da votação. Desta forma, o presidente terá maior certeza sobre os resultados de suas ações e propostas, o que facilitará suas medidas.

3. O caso do PFL

Com o advento da vitória de Lula em 2006, o então Partido da Frente Liberal (PFL) passou a se enquadrar enquanto oposição. A refundação teve como determinante criar uma nova identidade política ao partido e reposicioná-lo no cenário político-eleitoral brasileiro, atraindo, assim, o apoio da classe média urbana das cidades de médio e grande porte, que não eram eleitores tradicionais do partido.

Autores alegam que, ao passar de situação para a oposição, posto que ocupara desde o regime militar e se encerrou com a vitória de Lula em 2003, o então PFL se enfraqueceu: políticos passaram a migrar – com maior incidência em 2003 e 2007 – para legendas de partidos aliados ao novo governo Lula, além de o partido não ter tido um desempenho eleitoral satisfatório na região Nordeste, reduto eleitoral tradicional do PFL, que passou a ser dominado por partidos que apoiavam o PT nas eleições, pelos mais variados motivos, a serem explorados por este trabalho.

O processo de formação do PFL, bem como o capital político adquirido pelo partido desde sua origem, tiveram grande impacto e relevância na definição de sua trajetória histórica e de seu papel político ao longo deste processo. Por isso, é importante que se leve em conta o panorama histórico e os fatores institucionais que moldaram o partido e que tiveram influência na decisão do processo de refundação (Tarouco, 2002, p. 134).

Durante os governos pós-regime militar, diversas foram as modificações sofridas pela legislação eleitoral e partidária do Brasil, culminando, como uma das consequências, na criação de vários novos partidos. Por conta disso, em 1991, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) já possuía mais de 40 partidos registrados, sendo

que apenas 20 deles possuíam representação no Congresso Nacional (Fleischer, 2007, p. 309).

Ainda durante o governo militar de Figueiredo, quando da vigência do bipartidarismo, compreendeu-se que haviam facções mal acomodadas dentro dos dois principais partidos, a Aliança Renovadora Nacional (ARENA) e o Movimento Democrático Brasileiro (MDB). O processo de reformulação partidária, iniciada no governo Geisel, faz parte da estratégia de buscar legitimidade através de um projeto de normalização institucional (Kinzo, *apud* Fleischer, 2007, p.312).

A extinção do bipartidarismo foi efetivada com a aprovação, pelo Congresso, da Lei 6.767, de 20 de dezembro de 1979, que modificou a Lei Orgânica dos Partidos de 1971 para possibilitar a criação de novos partidos. Com isso, adotou-se um pluripartidarismo tido como moderado (Fleischer, 2007, p. 309) que, em seu primeiro momento, deu origem a seis partidos: a ARENA adotou a sigla PDS (Partido Democrático Social); O MDB dividiu-se entre PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro), PP (Partido Popular) – partido de centro, formado pela ala “moderada” do MDB, PTB (Partido Trabalhista Brasileiro) – liderado por Leonel Brizola e Ivete Vargas, PDT (Partido Democrático Trabalhista), PT (Partido dos Trabalhadores) – partido “obreiro” baseado no sindicalismo emergente das regiões Sul e Sudeste.

O PP foi incorporado ao PMDB em 1981, como reação ao Pacote Eleitoral de novembro de 1981, decretado pelo governo Figueiredo. O Pacote tinha como prerrogativas a vinculação do voto, a necessidade dos partidos apresentarem candidatos a todos os cargos em um pleito e a vedação às coligações partidárias. Com sua extinção, alguns de seus membros migraram para o PDS (Fleischer, 2007).

Após as eleições de 1982, a influência do PDS para garantir-se hegemônico fez com que o PP se sentisse inviabilizado de funcionar e, com isso, reincorporou-se ao PMDB. Neste pleito, a oposição ao governo militar ganhou importantes estados como São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro. Sem a maioria na Câmara, o PDS se viu obrigado a aliar-se ao PTB, para conseguir uma majoritariedade tímida. Já em 1985, em eleições para presidente, um grupo dissidente do PDS, chamado Frente Liberal, selou uma Aliança Democrática com o PMDB, lançando Tancredo Neves como presidente e José Sarney, da Frente Liberal, como vice. Tais candidatos

disputariam o pleito contra Paulo Maluf, que representava o PDS na corrida presidencial.

No início de 1985, o sistema partidário brasileiro ficou dividido em três polos: PDS, PMDB e, com a sua constituição, o PFL. Após isso, em maio desse mesmo ano, foi aprovada no Congresso a Emenda Constitucional que liberava, entre outras coisas, a formação de partidos políticos. Com isso, diversas facções se desligaram dos partidos maiores e conseguiram se alocar em seus próprios partidos. Do PMDB, saíram partidos como o PCB, o PC do B e o PSB, que adotou uma postura de “esquerda enrustida”, uma vez que não podiam funcionar por eles mesmos. Do PDS, saíram partidos como o PDC e o PL, além do PFL. Dessa maneira, o sistema partidário de cinco partidos, passou a ter 11, sendo o PMDB, o dominante.

Em 1985, funda-se o PFL (Partido da Frente Liberal), fruto da dissidência de Marco Maciel e Aureliano Chaves do PDS. O PFL, juntamente com o PMDB, formava a Aliança Democrática, com fins de sustentar o governo de Tancredo Neves e eleições diretas para escolha do sucessor do novo presidente, como supracitado (Tarouco, 2002, p.142).

Já nas eleições presidenciais em 1989, o sistema eleitoral brasileiro, sofrendo outra mudança, passou a ter 22 partidos habilitados à disputa presidencial do corrente ano. Em 1990, o número de partidos representados no Congresso seguiu o crescimento e passou a ser representado por 19 agremiações, dentre estes 2 grandes, 6 médios e 11 pequenos (Fleischer, 1988, p.115).

A configuração partidária no Brasil, desde então, continuou sofrendo constantes alterações. Em 1993, ocorreram algumas fusões partidárias, frente a possíveis mudanças legislativas. Em 1994, uma reforma teve como uma das metas a diminuição de um ano no mandato presidencial, passando de 5 para 4 anos. Assim, as eleições legislativas coincidiriam com o pleito presidencial.

As eleições de 1996 elegeram o partido de Fernando Henrique Cardoso, o Partido Social Democrático Brasileiro (PSDB), como o de melhor desempenho eleitoral, enquanto o PMDB ficou com o título de pior desempenho. Qualitativamente falando, o PSDB cresceu de 13 para 21 cidades, ao passo que o PMDB recuou de 29 para 16, no chamado Brasil Urbano, ou seja, as grandes metrópoles. O PFL, por sua vez, manteve seu nível, mas conquistou Rio de Janeiro,

Salvador e Recife. Por um lado, o PDT e o PTB avançaram a pequenos passos; por outro, o PT dobrou, mas perdeu Belo Horizonte. Comparando os pleitos de 1996 e 2000, o PT cresceu em 76 prefeitos e o PPS, em 134, enquanto o PSDB, PFL, PTB e PL, no mesmo ritmo, aumentaram suas cotas de prefeitos. Por outro lado, o PMDB, PSB, PDT e PPB sofreram baixas consideráveis.

Em 1995, a configuração partidária brasileira passou a ter 16 entidades, apresentando o início de um realinhamento que se intensificaria no até o início de 1996, ao passo que até 8 de abril daquele ano, mais de 10% dos deputados trocaram de partido pelo menos uma vez, sendo o PSDB o mais beneficiado com um aumento de 23 deputados e o PFL com um aumento de 10 (Fleischer, 2007).

Entretanto, mesmo com uma base parlamentar sólida, o governo de FHC enfrentou muitas dificuldades para aprovar suas propostas de reformas constitucionais em 1996 e 1997. Isso se deu pelo fato de, apesar de junto às suas coligações, o partido do governo juntar 398 deputados contra a oposição sistemática de apenas 98, os cinco partidos que compunham a base do governo – PSDB, PFL, PTB, PMDB e PPB – tiveram índices variáveis de votos contra, abstenções e ausências, que privaram o governo dos 308 votos para aprovar mudanças constitucionais.

A volatilidade eleitoral teve índices muito altos entre as eleições de 1982 e 1986 e entre as de 1986 e 1990, devido à queda do PDS, o crescimento e depois declínio do PMDB e o aparecimento do PFL (1985) e do PSDB (1988). Embora essa volatilidade tenha diminuído consideravelmente entre 1994 e 1998, voltou a crescer um pouco entre 1998 e 2002, com o crescimento do PT e o declínio do PSDB e PFL, voltando a diminuir entre 2002 e 2006, com menores diferenças no desempenho dos partidos (Fleischer, 2007, p.319).

Em 1997, o Congresso Nacional aprovou a emenda que legalizou a reeleição. Dessa maneira, o presidente FHC, ainda condicionado pelos resultados do Plano Real, foi reeleito no primeiro turno de 1998 com 53,06% dos votos válidos. Favorecido pelos resultados positivos, o PSDB aumentou sua bancada na Câmara Federal em 27 deputados e 6 senadores. Aproveitando as desigualdades regionais e, com 16,4% dos votos nacionais, o PSDB também elegeu 19,3% de seus deputados. Contudo, o PFL ainda elegeu a maior bancada da Câmara, com 105 deputados

(Fleischer, *apud* Fleischer, 2007, p.326). Mesmo com as bancadas do presidente reforçadas no Congresso Nacional, seu segundo mandato foi mais conturbado que o primeiro: o PMDB e o PFL se revezavam nas presidências do Senado e da Câmara entre 1995 e 2001.

A coligação do então presidente Fernando Henrique Cardoso, impossibilitado de concorrer a uma segunda reeleição, se viu fragmentada: o PTB se uniu ao PDT para apoiar Ciro Gomes como candidato à presidência pelo PPS. O PFL, que lançou como pré-candidata a então governadora do Maranhão, Roseana Sarney, logo viu suas expectativas sendo frustradas por ocasião do episódio da invasão do escritório do marido da candidata, onde encontraram R\$ 1,34 milhão em papel moeda sem lastro contábil. Depois desse episódio, o PFL decidiu manter-se neutro nas eleições de 2002, não lançando um candidato substituto nem participando de coligação alguma.

Assim como as eleições municipais de 2000 serviram de base para o prognóstico da vitória do PT nas eleições presidenciais de 2002, tal tendência de análise comparativa foi mantida para estimar as chances de uma possível reeleição de Lula em 2006, baseado nas eleições municipais de 2004, onde houve um avanço considerável da esquerda – composta então pelos partidos PT, PDT, PSB, PPS, PC do B e PV –, comparado com as eleições de 2000 – passaram do domínio de 790 para 1.256 municípios.

Nas capitais, a esquerda avançou de 12 para 17 cidades e de 11 para 23 nas maiores cidades do país. O PT, o PPS e o PL tiveram ótimos desempenhos no tocante à conquista de prefeituras, tendo este último o melhor desempenho dentre os três partidos: conquistou 380 prefeituras, o que significa 98,34% votos a mais, enquanto o PT passou de 187 para 411, dobrando seu número, ficando atrás o PPS, que passou de 166 para 304 prefeituras.

A queda, mais uma vez, ficou na zona dos partidos que são posicionados mais à face centro ou direita do espectro ideológico: PMDB, PSDB E PFL. O avanço significativo do PT e dos três maiores partidos da coalizão de Lula (PTB, PSB e PL) nas cidades pequenas e nos chamados “grotões” (cidades pequenas, pobres, com menos de 10 mil eleitores, dependentes de recursos públicos e geograficamente localizados nas regiões subdesenvolvidas do país) se deu em razão dos programas

sociais assistencialistas e a política macroeconômica do governo Lula, tirando a influência do PMDB, PP, PFL e PSDB neste perfil de cidade (Ribeiro, 2012, p.24-25).

Em entrevista concedida à Ribeiro (2012), Antônio Lavareda, cientista político responsável pela pesquisa sobre a imagem e reposicionamento do PFL, alegou que com a passagem do partido pela primeira vez ao *status* de oposição – uma vez que o partido sempre esteve nos quadros do governo desde o final do regime militar até o último governo de FHC-, a tendência era que o partido perdesse força nas regiões onde era tradicionalmente forte, principalmente no Nordeste. Foi uma estratégia de sobrevivência na oposição (Lavareda, *apud* Ribeiro, 2012, p.05).

De acordo com as constatações feitas pelo autor, a perda de posicionamento do PFL com a ascensão do PT ao poder não se dá por conta da força das legendas, mas por um motivo oportunístico: o já mencionado eleitorado do PFL, em sua maior parte nos “grotões”, é dependente de recursos do governo e do amparo dos programas assistencialistas de âmbito federal. Por conta disso, os governos locais tendem a apoiar os partidos governistas, uma vez que são dependentes destes e, desse modo, o acesso ao repasse de recursos é feito de forma mais facilitada.

Foram constatações como esta que motivaram os dirigentes do partido na empreitada de dar uma nova imagem ao partido, para assim reposicioná-lo no “mercado político-eleitoral brasileiro”, transformando-o em representante das camadas médias das populações do supracitado Brasil Urbano, mais especificamente nas regiões Sul e Sudeste, para compensar e contrabalancear a força perdida nos “grotões” nordestinos e que declinaria cada vez mais para o PT, por conta do avanço dos programas governamentais, como Bolsa Família e PAC (Lavareda, *apud* Ribeiro, 2012, p.05).

A refundação do partido, desse modo, se deu no ponto de vista do ideário e da imagem. Como visto no panorama histórico previamente apresentado, o PFL tem sua origem no partido situacionista do período militar, estigma este que o acompanhou até mesmo após a redemocratização. A migração partidária, ocasionada também pela passagem do PFL para a oposição, com a ascensão de Lula, é apontada como um dos fatores para a perda da força do partido.

Em março de 2007, o então Partido da Frente Liberal (PFL) trocou seu nome para Democratas (DEM). A decisão para a troca de nome fora tomada um ano antes,

em 2006, quando o desempenho do partido nas eleições proporcionais foi insatisfatório, ao diminuir relevantemente sua bancada na Câmara dos Deputados e eleger somente um governador, o do Distrito Federal, José Roberto Arruda. A intenção, portanto, era revigorar o partido e reconstituir sua credibilidade no cenário político nacional. Segundo Rodrigo Maia, então presidente nacional do partido, o nome Democratas foi escolhido para combater o cenário populista que se instaurou na América Latina (embora haja discordâncias deste posicionamento pelos demais partidários):

Há um movimento na América Latina de recuperação de velhas teses, como o fortalecimento do Hugo Chávez na Venezuela, do próprio Lula, com uma visão atrasada do populismo. Então, o nome *Democratas* vem no momento desse novo ciclo, onde na América Latina alguns países deram três, quatro passos para trás, num retrocesso democrático. E a gente entende que esse debate Populismo *versus* Democracia tem que ocorrer para que o Brasil não chegue ao que se tornou a Venezuela³.

De acordo com Lavareda (*apud* Ribeiro, 2012, p.08), o próprio nome do partido guardava em si uma contradição: era, ao mesmo tempo, um Partido e uma Frente, ou o Partido da Frente, o que não fazia muito sentido. Após sondagem com os dirigentes partidários, escolheu-se, dentre várias opções (dentre as quais Democratas não se encontrava inicialmente), que o nome que ilustraria a nova imagem do partido seria Democratas, uma vez que o verbete “democracia” ou “democrático” aparecia com grande força dentre as opções obtidas pelo partido, via sondagem.

Nas palavras do ex-presidente do partido, no documento que sintetizou os novos princípios do PFL reformulado, agora DEM, Jorge Bornhausen corrobora a necessidade de transformação da imagem do partido junto ao eleitorado:

A imagem de um partido é o elemento fundamental no seu processo de comunicação com a sociedade. É ela que, de certa forma, inspira expectativas e termina por agir como um filtro que influencia as percepções do que é noticiado sobre o partido, resultando de uma combinação de esperança e experiências. Essa imagem decorre,

³ Rodrigo Maia, em entrevista ao portal de notícias da Globo, G1, em 28 de março de 2007 - <http://g1.globo.com/Noticias/Politica/0,,MUL15177-5601,00.html>

basicamente, da percepção pela sociedade de dois elementos: o ideário da legenda e a prática dos seus membros que, associados, inspiram os compromissos programáticos, democraticamente assumidos, e a ação transformadora, efetivamente praticada⁴.

No mesmo documento, é latente a preocupação com o reposicionamento do ideário do partido e a desvinculação da mácula de ter sido um partido apoiador do regime militar e tradicionalmente de direita:

Dentro do espectro ideológico, o DEM se posiciona ao centro do espaço político, com visão e prática reformistas, distante tanto do conservadorismo imobilista quanto da demagogia populista, ambos de vocação autoritária. A atuação do DEM, no governo ou na oposição, é pautada pelo respeito à ética, pela observância aos preceitos da economia de mercado e pela crença na capacidade empreendedora da livre iniciativa com base em sólidos compromissos de responsabilidade social e ambiental.

Em 2008, já sob a égide do novo nome, Democratas, o partido já sofria o impacto da reformulação de maneira mais significativa, uma vez que as características de seu desempenho nas eleições municipais haviam se alterado de forma considerável. Era a concretização do prenúncio do cenário vislumbrado em 2004 – tida como a “eleição de transição”, quando do início do primeiro governo Lula, onde o partido começou a perder seus quadros, oriundos da migração, além das prefeituras. A queda de 2008 ocorre principalmente nos “grotões”, deixando de haver diferença significativa entre sua participação no total de prefeitos eleitos e os demais segmentos. De acordo com os dados analisados por Ribeiro (2012), “um partido tende a se sair melhor nos municípios de viés governista quando faz parte da coligação que sustenta o governo federal” (Ribeiro, 2012, p.23)

Para o autor, suas avaliações mostraram que as duas principais hipóteses levantadas sobre as causas do enfraquecimento do PFL/Democratas, a saber, a migração parlamentar e o mau desempenho nas cidades que eram tradicionalmente seu reduto eleitoral – durante a sua fase situacionista – e que possuem viés governista, estão intrinsecamente interligadas, além de terem sido confirmadas.

⁴ Fonte: http://www.pfl.org.br/conheca_pfl/conteudos_programaticos.pdf. Acesso em 10/02/2014.

4. Considerações Finais

O Presidencialismo de Coalizão brasileiro, alheio à teoria majoritária capitaneada por Barry Ames e Scott Mainwaring, é forte e eficaz, atendendo as características que Octávio Amorim Neto (2003) nos apresenta:

A formação e sustentação de um sólido governo de coalizão em um regime presidencial puro, como o brasileiro, estão intimamente associados à ênfase no recrutamento partidário dos ministros, à prevalência de instrumentos ordinários de legislação sobre os extraordinários e à negociação prévia e constante da agenda legislativa com os partidos que integram o governo (Amorim Neto, 2003 p.92).

Os partidos brasileiros, entretanto, transmitem a imagem de fragilidade, uma vez que o candidato não possuía necessariamente lealdade ao seu partido, mas sim ao seu próprio projeto político (Mainwaring, 1997, p.80-81), além do uso de estratégias como a patronagem para a atração de aliados (idem, p.84-85). Isto resulta em uma constituição do voto muito mais estimulada pelo candidato do que pelo partido, reduzindo a importância do último na decisão (Wattenberg, 1998, p.90-91). Todavia, como não há candidaturas apartidárias, é preciso que o candidato possua certa afinidade com um determinado partido e saiba, caso eleito, respeitar as decisões e orientações de seu partido, já que, no Brasil, a vaga de parlamentar não é de seu detentor, mas do partido que o elegeu.

Um bom exemplo do mecanismo de defesa do sistema partidário brasileiro, contra a ideia deste ser fraco –ou até mesmo desimportante–, é o Governo Collor. A tecnocracia buscada pelo então presidente reduziu drasticamente sua influência no Parlamento, precarizando suas decisões e suas aprovações no Congresso. A partir do momento em que o governo de Collor começa a se inserir na lógica de coalizões partidárias, passa a conseguir se movimentar um pouco melhor dentro do Congresso brasileiro. Formato de coalizão este que foi aprimorado nos governos seguintes de Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva, chegando ao seu ápice no primeiro governo de Dilma Rousseff.

Neste sentido, poderíamos considerar que os partidos não possuem o apelo necessário para atingir o eleitor brasileiro e atrair um voto partidário. No entanto, sua força é muito mais institucionalizada, importante para o jogo político que vem

após a eleição, além de estar presente nas diretrizes defendidas pelos candidatos, ideologicamente coerentes nesta perspectiva. Conforme a teoria brasileira nos apresentou ao longo dos anos 90 e início dos anos 2000, o presidencialismo brasileiro criou um sistema próprio que permite a sua automanutenção dentro da perspectiva de coalizão.

É inegável que a estratégia de refundação do PFL, com a mudança de nome para Democratas, foi alvo de bastante debate e especulação no cenário político brasileiro. Até mesmo dentro do próprio partido, segundo as entrevistas feitas por Ribeiro (2012), havia divergências quanto à mudança de nome.

À parte o fato de ser uma mudança visando o reposicionamento do partido no cenário político nacional, tendo em vista os diversos fatores que o prejudicaram na arena política, muitos acreditavam se tratar apenas de uma “jogada de *marketing*” dos dirigentes partidários que estavam por trás da repaginação. De fato, não deixa de ser um jogo de cena, que teve como intuito dar uma “nova cara a um velho partido”.

As inspirações modernas, buscadas inclusive nos partidos europeus, inspiraram o nome, curto e simples, que consegue transmitir a clareza na mensagem sobre a nova pauta do partido. O símbolo, a árvore do Pau-Brasil, também remete às fundações: no caso, do Brasil enquanto nação.

As análises para a realização deste trabalho apontam para um norte comum: a força e a importância do aparelho estatal no Brasil. Isso é possível de se perceber com a perda da força política do PFL no seu histórico reduto eleitoral, o Nordeste, perdendo espaço para os partidos que estavam atrelados ao governo federal. Esse movimento já havia sido vislumbrado pelos dirigentes do partido, quando da sua passagem para a oposição. O empenho de dar uma nova roupagem ao partido, neste sentido, não pode ser confundido com uma mera “jogada de *marketing*”, mas enquanto uma questão de sobrevivência política.

O reconhecido posicionamento oposicionista ao governo, somado à perda de poder político junto a seu eleitorado histórico, imputou ao PFL a necessidade de modificar sua imagem perante a sociedade brasileira. A refundação do partido, com novos nome e princípios, mas com a manutenção de seus principais quadros, permitiu ao então Democratas agir a partir de duas estratégias: primeiro, reinserir-

se no cenário político em um espectro menos radical – enquanto PFL, era reconhecido como um partido de direita, enquanto o DEM se posicionou como centro-direita –, que favoreceu a imagem do partido e permitiu sua consequente aliança com partidos políticos ideologicamente iguais ou próximos a ele; segundo, a manutenção de seus quadros manteve a força personalista do partido em seus principais eleitorados, o que o permitiu ao partido não perder o vínculo de sua antiga imagem junto aos seus apoiadores.

Apesar de todo o esforço, após cinco anos de sua refundação, o Democratas não conseguiu compensar a queda em seu reduto eleitoral tradicional nas regiões denominadas enquanto Brasil Urbano, com um novo tipo de eleitorado. Somado a isso, grande parte dos seus refundadores, como o ex-presidente Jorge Bornhausen e figuras de impacto no quadro partidário, como a senadora Kátia Abreu e o prefeito de São Paulo, Gilberto Kassab, abandonaram a legenda, migrando para o Partido Social Democrático (PSD), fundado em 2011. Apesar de o projeto de reavivamento do DEM estar em constante processo de atualização, esse movimento colocou em xeque a manutenção do DEM no grupo dos principais partidos com expressividade do país, mesmo com a sua entrada em coalizões importantes, como a que preside a Câmara dos Deputados e a que governa o Estado do Rio de Janeiro, lideradas pelo PMDB.

As transformações do sistema partidário nos últimos anos, apesar de enfraquecer o Democratas isoladamente, enquanto partido, permitiram-no retornar a alianças políticas históricas, dado o fortalecimento do conservadorismo⁵ na arena política brasileira. Nos últimos meses, o partido retornou aos noticiários por conta de uma possível fusão com o Partido Democrático Trabalhista (PDT), resultado da aproximação dos diretórios estaduais da Bahia de ambas as siglas com a Prefeitura de Salvador, conquistada por ACM Neto (DEM-BA). As negociações buscam reforçar as duas legendas no cenário político atual, que no antigo cenário, com o PFL à direita do espectro político e o PDT como centro-esquerda, era impensável.

⁵ De acordo com o Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (DIAP), a 55ª legislatura é a mais conservadora desde o período pós-1964. In: *Radiografia do Novo Congresso (2015-2019)*. http://www.diap.org.br/index.php?option=com_jdownloads&Itemid=513&view=finish&cid=2883&catid=41. Acesso em 01/05/2015.

Futuros estudos precisarão cobrir o novo momento do presidencialismo de coalizão não só na base governista, mas na oposição, que cada vez mais se enfraquece institucionalmente, além da possibilidade de uma reforma política, que reluta em sair do papel, modificando diversas constantes e incluindo novas variáveis às equações que ajudam a entender o complexo, todavia eficiente, presidencialismo de coalizão brasileiro e o sistema eleitoral, que não possui ferramentas eficazes para frear a criação de novos partidos políticos.

Referências

- ABRANCHES, S, H (1988). Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro. Rio de Janeiro, *Dados*, Revista de Ciências Sociais.
- ABRUCIO, F, L (1998). *Os Barões da Federação: Os Governadores e a Redemocratização Brasileira*. São Paulo, Hucitec.
- AMES, B (2001). *The Deadlock of Democracy in Brazil*. Michigan: University Press.
- AMORIM, N. O. (2003). “O Presidencialismo de Coalizão Revisitado: Novos Dilemas, Velhos Problemas”. In: José Antônio Giusti Tavares. (Org.). *O Sistema Partidário na Consolidação da Democracia*. Brasília: Editora Teotônio Vilela, 2003, v. , p. 83-98.
- CHEIBUB, J, A; PRZEWORSKI, A. e SAIEGH, S. (2004). Government Coalition and Legislative Effectiveness under Parliamentarism and Presidentialism. *British Journal of Political Science*, vol. 34.
- CHEIBUB, J, A; FIGUEIREDO, A e LIMONGI, F (2009). Partidos Políticos e Governadores como Determinantes do Comportamento Legislativo na Câmara dos Deputados, 1988-2006. *Revista Dados*, Rio de Janeiro.
- FIGUEIREDO, A e LIMONGI, F (1999). *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro, Editora FGV.
- FLEISCHER, D (2007). “Os partidos políticos”. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio. *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*. 2ª edição. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Editora Unesp.
- FLEISCHER, D; BARROS, A, de S, C. (1988). *Da distensão à abertura: as eleições de 1982*. Ed. UnB: Univ. de Brasília.
- HUBER, J, D (1996). *Rationalizing parliament: legislative institutions and part politics in France*. Cambridge: Cambridge University Press.

LIMONGI, F, e FIGUEIREDO, A (1998). Bases Institucionais do Presidencialismo de Coalizão. *Lua Nova*, São Paulo: Cedec, nº 44, pp. 81-106.

MAINWARING, S (1997). Multipartidarism, Robust Federalism and Presidentialism in Brazil. In: MAINWARING, Scott, SHUGART, Matthew. *Presidentialism and democracy in Latin America*. New York: Cambridge University Press.

RIBEIRO, R, L, M (2011). *A decadência longe do poder: refundação e crise do PFL*. Dissertação de Mestrado, FFLCH-USP, Departamento de Ciência Política.

SANTOS, F (2003). *O Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão*. Belo Horizonte, Editora UFMG. Rio de Janeiro, IUPERJ.

TAROUÇO, G, da S; PINTO, CRJ; SANTOS, A. M (2002). “Fatores do desenvolvimento do Partido da Frente Liberal”. In: PINTO, CRJ; SANTOS, AM *Partidos no Cone Sul*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer.

TAROUÇO, G (1999). *O Partido da Frente Liberal: trajetória e papel no sistema político*. Tese de Doutorado. Dissertação de Mestrado. Campinas, Programa de Mestrado em Ciência Política, IFCH-UNICAMP.

TSEBELIS, G (1997). Processo decisório em sistemas políticos: veto players no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e pluripartidarismo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 34, p.89-117.

WATTENBERG, M P (1998). *The Decline of American Political Parties, 1952-1996*. Cambridge: Harvard University Press.