

Coalizões e instabilidade: percursos históricos do presidencialismo brasileiro entre a República Populista e a redemocratização

Rusley Breder Biasutti (Mestre em História e Professor EBTT - Ifes Itapina)

Resumo

Este artigo analisa a formação e o desenvolvimento do presidencialismo de coalizão no Brasil, enfatizando sua consolidação a partir da redemocratização de 1985. O estudo investiga como a trajetória histórica do sistema político brasileiro – marcada pela República Populista, pelo regime civil-militar e pela abertura democrática – condicionou a necessidade de alianças entre Executivo e Legislativo. Argumenta-se que o presidencialismo de coalizão emerge da interação entre multipartidarismo, federalismo assimétrico e concentração de prerrogativas no presidente da República, resultando em um arranjo institucional singular. Embora tenha funcionado como mecanismo de governabilidade, sua estrutura revela fragilidades que favorecem crises recorrentes e tornam instáveis as relações entre os poderes. O artigo busca, assim, compreender os fundamentos desse modelo político, destacando seus impactos sobre a estabilidade democrática e sobre a dinâmica de negociação que caracteriza a política nacional.

Palavras-chave: Presidencialismo de coalizão; Democracia brasileira; Executivo e Legislativo; Multipartidarismo; Governabilidade.

Abstract

This article examines the formation and development of coalition presidentialism in Brazil, with emphasis on its consolidation after the country's redemocratization in 1985. It investigates how the historical trajectory of the Brazilian political system—shaped by the Populist Republic, the civil-military regime, and the democratic opening—created the conditions for enduring alliances between the Executive and the Legislature. The argument is that coalition presidentialism arises from the interaction of multipartism, asymmetric federalism, and the concentration of prerogatives in the presidency, resulting in a singular institutional arrangement. While it has functioned as a mechanism of governability, this structure also exposes weaknesses that foster

recurrent crises and generate instability in the relations between the branches of government. The article thus seeks to identify the foundations of this political model, highlighting its impact on democratic stability and on the dynamics of negotiation that characterize Brazilian politics.

Keywords: Coalition presidentialism; Brazilian democracy; Executive and Legislature; Multipartism; Governability.

Introdução

O estudo das instituições políticas brasileiras revela um percurso marcado por tensões, ajustes e arranjos que refletem tanto a herança histórica do país quanto os dilemas próprios de sua experiência democrática recente. A relação entre Executivo e Legislativo, em particular, constitui um dos eixos centrais para a compreensão da governabilidade nacional, pois nela se expressam tanto as limitações estruturais do sistema quanto as estratégias criadas para lidar com sua complexidade. Ao longo do século XX, diferentes arranjos institucionais foram testados, mas foi somente com a redemocratização, após o fim do regime civil-militar, que ganhou destaque um fenômeno que viria a ser objeto de vasto debate acadêmico e político: o presidencialismo de coalizão.

Esse conceito, introduzido por Sérgio Abranches em 1988, tornou-se um marco interpretativo da vida política brasileira. Sua formulação não apenas procurava dar conta da singularidade do sistema, mas também antecipava problemas que se mostrariam recorrentes nas décadas seguintes. Ao se debruçar sobre a nova ordem constitucional, Abranches chamou atenção para a necessidade de compreender como um regime presidencialista, combinado com multipartidarismo e federalismo, criava condições específicas de negociação entre Executivo e Legislativo, diferentes daquelas observadas em outros contextos democráticos. (ABRANCHES, 1988)

A partir dessa perspectiva, este artigo busca recuperar a trajetória histórica que conduziu à institucionalização do presidencialismo de coalizão, mostrando como as transformações políticas ocorridas desde a década de 1940 moldaram as condições para seu surgimento e posterior consolidação. A análise não se limita ao exame

conceitual, mas procura situar a prática dentro de um processo histórico mais amplo, que envolve tanto a experiência da República Populista quanto as alterações introduzidas pelo regime militar e, posteriormente, pela abertura democrática.

Com isso, pretende-se oferecer uma leitura que vá além da mera descrição de fatos políticos. O objetivo é destacar como o presidencialismo de coalizão se consolidou como mecanismo de governabilidade, ao mesmo tempo em que se mostrou fonte de instabilidade, configurando um dilema persistente da democracia brasileira. Ao observar a evolução desse fenômeno, torna-se possível compreender por que ele se converteu em tema incontornável para os estudiosos das instituições políticas e porque permanece central para interpretar as crises recentes da vida pública nacional.

I – O debate conceitual sobre o presidencialismo de coalizão e suas singularidades

Partindo dessas considerações iniciais, a análise que se segue volta-se especificamente para as relações entre Executivo e Legislativo no Brasil, com especial atenção ao processo de redemocratização inaugurado após o fim da Ditadura Civil-Militar (1964-1985). Nesse contexto, a inserção e a multiplicação de partidos políticos no cenário institucional abriram caminho para um arranjo particular de interação entre os poderes, posteriormente definido na literatura como presidencialismo de coalizão. Reconstruir essa trajetória significa examinar desde os primeiros momentos em que tal prática começou a se consolidar, passando pelo período em que alcançou ampla aceitação entre os atores políticos nos diferentes níveis da federação, até chegar às tensões mais recentes, quando crises de governabilidade expuseram seus limites. O percurso que se inicia a seguir busca, portanto, compreender como esse modelo foi se afirmando no Brasil e de que modo suas fragilidades estruturais contribuíram para episódios de impasse político.

O termo presidencialismo de coalizão foi introduzido no Brasil por Sérgio Abranches em seu artigo já consagrado, intitulado *Presidencialismo de Coalizão: o dilema institucional brasileiro*, publicado em 1988 na revista *Dados – Revista de Ciências Sociais*. Foi a partir desse estudo que se estabeleceu, no debate acadêmico, uma categoria analítica específica para compreender as particularidades do sistema

político brasileiro. Na interpretação de Abranches, o presidencialismo praticado no país configurava-se como um arranjo institucional *sui generis*, dotado de características próprias e singulares, não encontradas em nenhum outro modelo presidencialista ao redor do mundo. Essa singularidade justificava, segundo o autor, a necessidade de cunhar um conceito específico capaz de dar conta da complexidade das relações políticas estabelecidas no Brasil. Daí decorre a adjetivação proposta por Abranches: presidencialismo de coalizão. O autor buscava, com essa expressão, sintetizar as especificidades do arranjo político brasileiro e diferenciá-lo dos demais modelos existentes. Em suas próprias palavras,

o Brasil é o único país que, além de combinar a proporcionalidade, o multipartidarismo e o 'presidencialismo imperial', organiza o Executivo com base em grandes coalizões. A esse traço peculiar da institucionalidade concreta brasileira chamarei, à falta de melhor nome, 'presidencialismo de coalizão'. (ABRANCHES, 1988, p. 21-22)

Ao formular tal definição, Abranches não apenas descreve uma característica conjuntural, mas procura dar contornos conceituais a um fenômeno que se mostrava decisivo para a dinâmica das relações políticas no país.

Luis Lima Verde Sobrinho, em seu artigo *Presidencialismo de coalizão e os desafios da governabilidade no Brasil* (2021), retoma o legado de Sérgio Abranches para situar o modelo brasileiro como singular no espectro democrático. Verde Sobrinho demonstra como o presidencialismo de coalizão — fenômeno marcado pela necessidade constante de formar e sustentar maiorias no Legislativo — eleva significativamente os custos da governabilidade. Ele compara esse arranjo ao parlamentarismo multipartidário, explicando que, ao contrário deste, no presidencialismo brasileiro é o Executivo quem deve montar e preservar alianças, o que impõe um esforço político contínuo e frágil. (VERDE SOBRINHO, 2021, p. 152-155)

Além disso, Verde Sobrinho amplia o debate apontando que essa dinâmica de coalizão cria uma tendência estrutural ao clientelismo e à fragmentação programática. A lógica de barganha por cargos, recursos e favores políticos torna-se sistemática, criando um ciclo que reforça a instabilidade institucional. Seu texto atualiza o tema, enfatizando como a governabilidade continua condicionada a articulações episódicas

e precárias, um problema persistente desde o período pós-1988. (VERDE SOBRINHO, 2021, p. 160-163)

O próprio Abranches esclarece que as inquietações que o motivaram a escrever o artigo estavam intimamente ligadas ao contexto da Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988, cuja missão era elaborar uma nova Constituição para o Brasil recém-saído de um prolongado período sob o Regime Civil-Militar instaurado entre 1964 e 1985 (ABRANCHES, 2016). A abertura democrática que se seguiu ao término do regime autoritário exigia a criação de novas instituições políticas, capazes de sustentar a redemocratização e responder às demandas da sociedade. Nesse cenário, os parlamentares constituintes, após intensos e por vezes acalorados debates, optaram por adotar novamente o sistema presidencialista como forma de governo. Tal escolha, entretanto, não representava uma verdadeira inovação no quadro político nacional, mas sim a retomada de um modelo já experimentado durante a chamada República Populista, vigente entre 1945 e 1964, cujas premissas guardavam forte semelhança com aquelas que estavam sendo novamente instituídas.

Lúcia Hippolito, em seu estudo clássico sobre o PSD intitulado *De raposas e Reformistas*, publicado em 1984 e baseado em sua dissertação de mestrado, oferece uma análise fundamental para compreender o funcionamento do sistema político brasileiro no período. A autora argumenta que a estabilidade do regime estava diretamente vinculada à capacidade do Partido Social Democrático (PSD), situado no centro do espectro político, de articular alianças tanto com o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), posicionado à esquerda, quanto com a União Democrática Nacional (UDN), localizada à direita. Assim, a sustentação dos governos dependia da habilidade desse partido centrista em mediar interesses e compor arranjos que assegurassem equilíbrio político. Sob esse ponto de vista, as diferentes coalizões de governo teriam resultado de uma lógica própria do quadro de polarização que se originava das eleições. (HIPPOLITO, 1984, p. 43)

Segundo Abranches, tanto o modelo vigente durante a República Populista quanto aquele que se inaugurava em 1988 apresentavam, “com algumas diferenças importantes”, características bastante semelhantes. Em ambos os casos, tratava-se de regimes presidencialistas e federativos, nos quais a centralização fiscal e tributária

permanecia concentrada na União, conferindo-lhe significativo poder sobre os demais entes federativos. Essa estrutura era marcada por aquilo que o autor define como

um federalismo muito assimétrico com alta desigualdade entre os Estados, um sistema muito interdependente entre Executivo e Legislativo, em que o Presidente não consegue governar sem o Legislativo e o Legislativo precisa do Presidente para alocar recursos para seus Estados e redutos eleitorais. (ABRANCHES, 2016)

Dessa forma, a relação entre os poderes se estruturava em uma dinâmica de interdependência constante, em que a capacidade de governar não poderia prescindir da construção de acordos e do compartilhamento de recursos entre Executivo e Legislativo.

Em termos práticos, isso significa que o Chefe do Executivo brasileiro, diante da estrutura institucional vigente, não consegue implementar de forma efetiva suas propostas ou projetos de governo sem antes construir uma base de apoio sólida no Congresso Nacional. A viabilidade de qualquer tentativa de implantação de políticas de Estado depende, portanto, de um arranjo político que assegure respaldo parlamentar. Em outras palavras, a capacidade de governar não se sustenta unicamente na autoridade formal conferida ao presidente, mas exige, necessariamente, a composição de alianças e negociações constantes com os representantes do Legislativo.

De acordo com o historiador e cientista político André Pereira, o conceito de coalizão de governo “se refere ao processo pelo qual diferentes partidos políticos se unem, com o objetivo de constituir e/ou apoiar o Executivo” (PEREIRA, 2016, p. 45). Em regimes presidencialistas, essa prática manifesta-se, em grande medida, na composição dos Ministérios, que passam a refletir o esforço de inclusão de diferentes legendas no arranjo governamental. Em condições ideais, próximas ao modelo weberiano, a necessidade de formação de coalizões se apresentaria de maneira quase autoevidente: quando nenhum partido alcança maioria absoluta no processo eleitoral, o governo recém-eleito vê-se compelido a construir sua base de sustentação no Legislativo mediante uma rede de acordos e alianças. Na realidade política concreta, porém, observa-se que essas coalizões frequentemente se tornam mais amplas do que o mínimo necessário para garantir a governabilidade, ou, em certas

circunstâncias, podem ser menores, mas ainda assim demonstram capacidade de assegurar a estabilidade indispensável ao funcionamento do Executivo.

Ainda segundo Abranches, as mesmas características que marcaram a República Populista também estiveram associadas a um cenário de intensa instabilidade política. Esse histórico de fragilidade institucional serve de base para a análise desenvolvida pelo autor em seu artigo de 1988, no qual fica evidente a preocupação em identificar e propor possíveis mecanismos capazes de mediar os constantes atritos entre Executivo e Legislativo. Para Abranches, tais crises não eram eventos ocasionais ou excepcionais, mas sim fatos recorrentes e quase estruturais nos governos de coalizão, de modo que compreender suas causas e buscar formas de atenuá-las se tornava fundamental para pensar a governabilidade no Brasil.

Como o próprio subtítulo do artigo de Abranches sugere – “*o dilema institucional brasileiro*” – uma das especificidades do sistema político nacional, segundo o autor, estava vinculada às dificuldades de consolidar uma ordem democrática verdadeiramente estável, capaz de promover uma relação mais equilibrada e harmônica entre os poderes Executivo e Legislativo. Abranches argumenta que o presidencialismo de coalizão, longe de representar uma solução definitiva para os impasses políticos, constituiria, na realidade, um sistema marcado pela instabilidade e pelo risco constante de rupturas. Sua sustentação dependeria quase inteiramente do desempenho circunstancial do governo e de sua capacidade de respeitar de maneira rigorosa certos pontos ideológicos ou programáticos considerados inegociáveis. O problema, entretanto, é que tais pontos nem sempre são claramente estabelecidos ou definidos de forma coerente durante a formação da coalizão, o que acentua a fragilidade desse arranjo político e aumenta a probabilidade de crises recorrentes (ABRANCHES, 1988, p. 27).

Fernando Limongi, em seu artigo *A democracia no Brasil: Presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório* (2006), procura esclarecer de maneira mais precisa qual teria sido a contribuição de Sérgio Abranches para o debate institucional no contexto de 1988, marcado intensamente pelas discussões da Assembleia Constituinte. Limongi observa que a intenção central de Abranches era intervir naquele debate, deslocando o foco de análise e chamando atenção para um ponto crucial: reformas nas legislações partidárias e eleitorais que tivessem como objetivo reduzir o

número de partidos dificilmente trariam resultados concretos em termos de estabilidade política (LIMONGI, 2006, p. 21). Para Abranches, mesmo que um presidente saísse do processo eleitoral com uma maioria já formada no Congresso, ele inevitavelmente seria levado a compor coalizões para governar. Isso se deve ao fato de que a formação dessas coalizões não se baseia exclusivamente em critérios partidários – ou, em outras palavras, não pode se limitar a esse fator –, pois tal critério, isoladamente, não seria capaz de assegurar a base de sustentação política necessária ao Executivo. No caso brasileiro, há um segundo elemento determinante que se impõe na lógica de formação das coalizões: o elemento de caráter regional, vinculado às especificidades federativas e ao peso político dos estados.

A lógica da formação de coalizões tem, nitidamente, dois eixos: o partidário e o regional (estadual), hoje como ontem. É isso que explica a recorrência das grandes coalizões, pois o cálculo relativo à base de sustentação política do governo não é apenas partidário-parlamentar, mas também regional (ABRANCHES, 1988, p. 22).

É justamente esse elemento adicional que, segundo Abranches, confere ao caso brasileiro as características de um presidencialismo singular. A peculiaridade do sistema reside no fato de que a formação da base de apoio governamental não pode ser construída de forma exclusivamente partidária, como ocorre em outros contextos. No Brasil, pesam de maneira decisiva fatores ligados ao federalismo, à influência política exercida pelos governadores e à profunda heterogeneidade social que marca o país. Esses aspectos tornam a lógica das coalizões mais complexa, uma vez que a negociação política extrapola a esfera estritamente partidária e passa a incorporar demandas regionais e interesses locais, ampliando as tensões que envolvem a governabilidade.

L. de Amorim Miranda, em um estudo recente (2023), analisa a evolução do presidencialismo de coalizão ao longo das últimas décadas, com foco nos impactos da hiperfragmentação partidária. Ao revisitar o modelo clássico, o autor evidencia que o governo Bolsonaro não apenas operou dentro dessa lógica, como intensificou processos de desarticulação clássica do sistema. A fragmentação não só se manteve, mas se aprofundou, corroendo a estabilidade política necessária à sustentação eficaz do Executivo (MIRANDA, 2023, p. 58 – 61).

Miranda argumenta que o ciclo que havia sustentado o presidencialismo de coalizão por quase 25 anos chegou a um ponto de ruptura com a eleição de 2018. A estrutura partidária tradicional foi desorganizada, abrindo espaço para uma guinada política e ideológica que desafiou os vetores de governabilidade estabelecidos. Nesse ponto, o presidencialismo de coalizão entrou em crise aguda, não pela mudança de sistema, mas por suas falhas estruturais terem sido exacerbadas por contextos inéditos de polarização e instabilidade (MIRANDA, 2023, p. 66 – 70).

II – Do bipartidarismo à fragmentação: antecedentes históricos do presidencialismo de coalização

Para que possamos compreender adequadamente as relações entre Executivo e Legislativo que passaram a assumir contornos institucionais mais definidos a partir da Constituição de 1988, torna-se essencial revisitar os caminhos históricos que conduziram o Brasil ao processo de redemocratização. É nesse percurso que se encontram as origens da ampliação do quadro partidário e das transformações que reconfiguraram o sistema político nacional. Somente ao analisar o modo como se deu essa transição – marcada pela herança do regime autoritário e pela reorganização das forças políticas – é possível entender de que forma se consolidaram as condições que tornaram indispensável a prática das coalizões no período democrático subsequente.

A ditadura civil-militar instaurada no Brasil em 1964 interrompeu de maneira brusca e autoritária a normalidade democrática que havia sido estabelecida no país desde a Constituição de 1946. Esse rompimento representou um corte profundo no processo político então em curso, impondo um regime de exceção. Contudo, é importante destacar que, apesar do caráter autoritário do novo governo, muitas das instituições e práticas associadas ao regime democrático foram formalmente preservadas. O sistema político resultante do golpe conservou, ao menos em parte, estruturas reconhecidas como democráticas, ainda que submetidas a severas limitações impostas pelo controle militar.

Dessa maneira, o golpe civil-militar, embora tenha representado um ato político de força, responsável por interromper abruptamente a já conturbada democracia

brasileira, não chegou a desestruturar por completo os dispositivos institucionais existentes até então. Apesar de, em determinados momentos, suas prerrogativas terem sido limitadas ou sobrepujadas pelo poder militar, os poderes Legislativo e Judiciário permaneceram em funcionamento, ainda que com atribuições enfraquecidas. Do mesmo modo, o calendário eleitoral foi rigidamente preservado, cumprindo-se formalmente as datas previstas para as eleições. Contudo, esse processo ocorria sob fortes restrições, já que a ampla e irrestrita participação política não era assegurada, restringindo o alcance efetivo da representação democrática (KINZO, 1988, p. 15).

Maria D'alva G. Kinzo, em seu artigo intitulado *A democratização Brasileira: um balanço do processo político desde a transição* (2001), chama a atenção para as especificidades do regime instaurado no Brasil após o golpe de 1964. Segundo a autora, o caso brasileiro apresenta peculiaridades relevantes, sobretudo quando comparado aos demais regimes autoritários que surgiram na América Latina no mesmo período. Enquanto em outros países a ruptura institucional significou a supressão quase total das práticas e instituições democráticas, no Brasil o modelo autoritário assumiu contornos singulares, mantendo certas formas de organização política que o distinguem de outras experiências ditatoriais do continente. Para ela,

No âmbito da política, há que se lembrar a emergência de uma situação bastante paradoxal. Por um lado, tratava-se de um regime tipicamente militar no sentido de que as Forças Armadas, enquanto instituição, passavam (após o golpe civil-militar que depôs João Goulart em 1964) a dirigir o país. Tal situação necessariamente levaria a que a instituição militar passasse a ser também uma arena de disputa pelo poder político, o que teria consequências não apenas na coesão interna da organização, mas também em toda a dinâmica política. Conflitos entre oficiais moderados e radicais permearam os 21 anos de governo militar gerando frequente instabilidade política. Por outro lado, tratava-se de uma situação que manteve em funcionamento os mecanismos e os procedimentos de uma democracia representativa: o Congresso e o Judiciário continuaram em funcionamento, a despeito de terem seus poderes drasticamente reduzidos e de vários de seus membros serem expurgados; manteve-se a alternância na presidência da República;

permaneceram as eleições periódicas, embora mantidas sob controles de várias naturezas; e os partidos políticos continuaram em funcionamento, apesar de a atividade partidária ser drasticamente limitada (KINZO, 2001, p. 4).

Essa configuração institucional terá papel determinante para a atuação dos agentes políticos, que, ao longo de um extenso período, precisaram se reorganizar dentro do modelo bipartidário estabelecido pelo Ato Institucional nº 2 e pelo Ato Complementar nº 4. O AI-2, promulgado em 27 de outubro de 1965, tinha como um de seus principais objetivos retirar do cenário político os antigos partidos progressistas e reformistas, representados sobretudo pelas siglas PSD e PTB¹. Pouco tempo depois, em 20 de novembro do mesmo ano, o Ato Complementar nº 4 reforçou essa transformação ao instituir um regime partidário extremamente rígido, que praticamente inviabilizava a criação de mais de duas legendas. De acordo com suas disposições, os partidos deveriam ser organizados a partir do próprio parlamento, exigindo-se um número mínimo de integrantes bastante elevado: ao menos 120 deputados e 20 senadores². Essa condição restringia de maneira significativa a pluralidade partidária, consolidando, na prática, a adoção de um sistema bipartidário artificialmente imposto.

Não se tratou apenas da extinção dos partidos já existentes, mas da criação de um novo sistema partidário, que buscava conferir ao regime militar certo grau de legitimidade política e estabilidade institucional para sustentar seu domínio autoritário. Nesse processo, os militares reafirmaram o caráter híbrido do regime ao instituírem dois partidos: de um lado, a Aliança Renovadora Nacional (ARENA), composta majoritariamente por ex-integrantes da UDN, e, de outro, o Movimento Democrático Brasileiro (MDB), formado em grande parte por deputados oriundos do PTB. Com isso, evitava-se o estabelecimento de um sistema de partido único, ainda que a oposição fosse restrita e controlada (SOARES; TAUIL; COLOMBO, 2016, p. 15).

A partir desse arranjo, a elite política brasileira passou a se organizar de forma obrigatória dentro de apenas duas siglas distintas. De um lado, aqueles de orientação mais conservadora ou inclinados à direita do espectro político concentraram-se na

¹ Art. 18 – Ficam extintos os atuais Partidos Políticos e cancelados os respectivos registros.

² Art. 1º Aos membros efetivos do Congresso Nacional, em número não inferior a 120 deputados e 20 senadores, caberá a iniciativa de promover a criação, dentro do prazo de 45 dias, de organizações que terão, nos termos do presente Ato, atribuições de partidos políticos enquanto estes não se constituírem.

ARENA, partido criado para dar sustentação ao regime militar. De outro, formou-se o MDB, concebido como uma oposição consentida, que abrigava todos os políticos que, de algum modo, não se alinhavam diretamente ao governo ou não encontraram espaço de atuação dentro da ARENA. Esse caráter agregador do MDB, no entanto, fez com que o partido se tornasse marcado por uma notável heterogeneidade interna, sem uma identidade ideológica definida ou uniforme. Em seu interior conviviam vertentes profundamente distintas, que iam desde setores de esquerda, incluindo antigos militantes do PCdoB e do PCB, até grupos moderados ou mesmo conservadores mais próximos às posições da direita tradicional. Essa diversidade, embora fortalecesse o MDB como frente ampla contra o regime, também revelava sua fragilidade em termos de coesão programática (PEREIRA, 2001, p. 51)

Fica evidente que a nova configuração do regime partidário não tinha como finalidade abrir um espaço genuíno de atuação democrática para os diferentes agentes políticos. Na realidade, o que o governo militar buscava com a criação das novas legendas era assegurar para si um grau mínimo de legitimidade e, ao mesmo tempo, a estabilidade institucional necessária à manutenção do poder. Dessa forma, estabelecia-se um arranjo que conciliava duas preocupações centrais: por um lado, evitava-se a adoção explícita de um sistema de partido único, o que poderia gerar críticas severas da comunidade internacional; por outro, eliminava-se a possibilidade de que um sistema multipartidário mais amplo desse margem a perturbações políticas ou à emergência de forças oposicionistas mais consistentes. Tratava-se, portanto, de um modelo pensado para controlar a participação política, preservando apenas uma aparência de pluralismo.

Sobre isso, Rogério Schmitt, na obra *Partidos políticos no Brasil (1945-2000)*, diz que

se, por um lado, o regime autoritário queria evitar a criação de um sistema de partido único, por outro também não poderia reproduzir a alegada fragmentação partidária do período precedente. Restava então a alternativa do bipartidarismo, característico das democracias anglo-saxãs (Estados Unidos e Inglaterra, por exemplo) (SCHMITT, 2000, p. 32).

Ao estruturar essa nova forma de organização partidária, os militares tinham a intenção de engendrar um modelo político-institucional específico, moldado de acordo

com seus interesses de manutenção do poder. A limitação do número de partidos e a contenção de uma participação política mais ampla serviam, nesse contexto, para excluir do processo democrático justamente aqueles agentes que historicamente se organizavam em movimentos sociais ou em legendas de perfil mais à esquerda, frequentemente críticos ao regime. Ao mesmo tempo, a adoção de um sistema bipartidário restrito permitia a existência formal de uma oposição, mas de caráter frágil e controlado, incapaz de representar uma ameaça efetiva à estabilidade do governo. Assim, criava-se um arranjo que assegurava ao regime militar uma legitimidade artificial, sustentada não pela livre competição política, mas pela administração calculada dos limites de participação.

Ao longo dos 21 anos do regime autoritário, o chefe do Executivo, investido na presidência da República, exerceu o governo fundamentalmente por meio de Decretos-Lei e Atos Institucionais, instrumentos que concentravam grande parte do poder decisório nas mãos do Executivo. Como observa André Pereira, a elite política da época era “irresponsável, no sentido de que não podia iniciar propostas. Tanto a ARENA como o MDB simplesmente reagiam às medidas enviadas pelo Executivo” (PEREIRA, 2001, p. 51). Essa dinâmica tornava desnecessária a prática de formação de alianças ou coalizões parlamentares que garantissem a governabilidade, já que o Congresso tinha papel meramente reativo. Nesse contexto, as políticas de Estado eram impostas de forma vertical, de cima para baixo, sem depender de negociações políticas mais amplas, o que caracterizou o período em que o modelo bipartidário esteve em vigor.

Cabe, neste ponto, observar como a introdução de novos partidos políticos, ao longo do processo conhecido como abertura democrática, transformou profundamente a dinâmica institucional brasileira. Essa mudança conduziu inevitavelmente o sistema político a uma situação em que a composição de coalizões se tornou requisito indispensável para a formação e a manutenção dos governos. A multiplicação de legendas e a fragmentação do quadro partidário criaram um cenário no qual nenhuma força isolada era capaz de sustentar sozinha a governabilidade. Assim, emergiu como consequência direta desse processo a prática política que se consolidaria sob o nome de presidencialismo de coalizão, objeto central da análise aqui desenvolvida.

Durante vários anos, os dois partidos que compunham o sistema bipartidário brasileiro corresponderam exatamente ao papel que lhes havia sido atribuído pelo regime militar. Desde 1966, ano em que o modelo foi instituído, até meados da década de 1970, a ARENA obteve um desempenho eleitoral praticamente hegemônico, consolidando-se como a principal força política do período. Já o MDB, fragilizado por sua origem artificial e pela heterogeneidade de seus quadros, apresentou resultados eleitorais bastante modestos. Aos olhos do eleitorado, a legenda não conseguia se consolidar como uma alternativa viável de oposição, carregando ainda o peso das perseguições sofridas por seus integrantes e de uma imagem fortemente estigmatizada pela opinião pública. Não raramente, o partido era tachado de “subversivo” ou “comunista”, sendo identificado como contrário à preservação da ordem vigente (KINZO, 1988, p. 39). O desprestígio do MDB era de tal modo evidente que se cristalizou em uma anedota bastante popular à época: dizia-se que o partido era o do “sim”, enquanto a ARENA seria o partido do “sim, senhor”, reforçando a percepção de sua incapacidade de se apresentar como verdadeira força de oposição (MOTTA, 2008, p. 97)

O projeto dos militares de criar uma oposição enfraquecida no âmbito do MDB havia alcançado êxito inicial, mas os resultados eleitorais desfavoráveis acabaram produzindo um efeito colateral indesejado: a construção de uma imagem extremamente negativa do partido perante a sociedade. Essa situação comprometia a própria legitimidade do sistema bipartidário, uma vez que a ausência de uma oposição minimamente competitiva colocava em dúvida a autenticidade do jogo político. Mais do que uma oposição frágil, o regime necessitava de uma oposição que tivesse existência efetiva, pois somente assim poderia conferir aparência de equilíbrio institucional e garantir certa estabilidade. Como observa Maria D’Alva Kinzo (1988, p. 136), uma oposição demasiadamente fraca não era de forma alguma conveniente, já que enfraquecia não apenas o MDB, mas o próprio regime que pretendia manter-se legítimo diante da sociedade.

Essa situação, entretanto, começou a se modificar a partir das eleições de 1974, quando MDB e ARENA apresentaram um resultado praticamente equivalente, rompendo com a hegemonia que o partido governista vinha mantendo até então (KINZO, 1988, p. 73). O fortalecimento do MDB nos pleitos seguintes decorreu, em

grande medida, de sua crescente aproximação com setores organizados da sociedade civil, ao passo que a ARENA passou a sofrer um visível desgaste e a perder espaço político. Esse novo quadro sinalizava o início da desagregação do arranjo político-partidário construído pelos Atos Institucionais nº 2 e nº 4. Além do equívoco estratégico cometido pelos militares ao reunir no MDB amplos setores da oposição – o que simplificava, em termos eleitorais, a escolha dos cidadãos –, havia fatores de ordem estrutural que explicam esse fenômeno (REIS, 2010, p.66). Como apontam Lamounier e Meneguello, a base demográfica da competição eleitoral, a partir da segunda metade dos anos 1960, passou a favorecer amplamente os partidos urbanos de oposição, em contraste com o cenário observado em 1945 ou mesmo na década de 1950. O rápido crescimento populacional, a aceleração da urbanização e, sobretudo, a expansão das grandes áreas metropolitanas tornavam improvável que a maioria do eleitorado se mantivesse vinculada, de maneira duradoura, a uma simbologia política frágil e associada à deslegitimação. Mesmo durante o auge do chamado “milagre econômico”, as vitórias da ARENA só foram possíveis graças ao uso de fortes mecanismos de coerção, seja por meio de restrições legais à propaganda eleitoral, seja pelo cerceamento de candidaturas, pela cassação de mandatos ou ainda pela suspensão de direitos políticos (LAMOUNIER; MENEGUELLO, 1986, p.68).

Embora não tenha alcançado a condição de maioria no Congresso Nacional, o MDB conseguiu conquistar relevância e passou a desempenhar um papel significativo no cenário político-institucional. Essa nova configuração se tornou particularmente visível diante da exigência de quórum qualificado para a aprovação de emendas constitucionais, que demandava o voto favorável de dois terços dos membros de cada uma das casas legislativas. Nessas circunstâncias, o governo deixou de contar com autonomia para aprovar suas propostas sem recorrer à cooptação de parte da bancada oposicionista. Assim, a lógica simplista que durante anos caracterizou o sistema bipartidário — simbolizada pela ideia de que a ARENA dizia “sim, senhor” e o MDB apenas “sim” — deixou de corresponder à realidade política. A partir desse momento, as relações entre Executivo e Legislativo passaram a depender de processos de negociação mais complexos, que envolviam concessões e acordos

entre o governo e parlamentares, inaugurando uma dinâmica distinta na condução do poder.

A partir das derrotas eleitorais de 1974, os militares passaram a perceber que, para garantir a continuidade de sua autonomia política, seria necessário modificar o regime partidário até então vigente. Em 1978, diante da possibilidade concreta de mais uma derrota da ARENA nas urnas, o governo iniciou e estimulou debates cujo propósito era claro: viabilizar a criação de novos partidos como estratégia para fragmentar a oposição. A intenção era agravar as tensões internas existentes no MDB, dividir suas diferentes correntes e, conseqüentemente, enfraquecer o partido enquanto força de contestação ao regime. Pouco tempo depois, em 22 de janeiro de 1979, os militares tomaram uma decisão mais drástica e aprovaram uma reforma partidária que extinguiu oficialmente tanto a ARENA quanto o MDB. Com isso, chegava ao fim a experiência bipartidária e o sistema político brasileiro assistia ao ressurgimento do multipartidarismo. A pulverização da oposição em diversas legendas teve como efeito imediato o enfraquecimento de sua capacidade de articulação, o que, em última instância, proporcionou uma sobrevida ao regime autoritário, que passou a lidar com adversários divididos e, portanto, menos eficazes em sua atuação conjunta (MOTTA, 2008, p. 105).

A reforma partidária promovida em 1979 resultou na criação de cinco novas legendas políticas: o Partido Democrático Social (PDS), o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), o Partido Democrático Trabalhista (PDT) e o Partido dos Trabalhadores (PT). Essa reorganização marcou o início de uma nova etapa na vida política nacional, marcada pela reintrodução do multipartidarismo. Anos mais tarde, como demonstra Jairo Nicolau em sua obra *Multipartidarismo e Democracia* (1996), uma emenda constitucional voltada para a legalização dos partidos comunistas abriria caminho para a criação de uma quantidade ainda maior de legendas. O resultado foi a intensificação da pulverização partidária, ampliando consideravelmente o número de siglas no cenário político brasileiro e tornando o sistema ainda mais fragmentado.

André Pereira observa que as cisões partidárias e a conseqüente multiplicação de legendas não decorreram de diferenças ideológicas profundas entre os grupos políticos. Segundo sua análise, o que se formou foi um sistema no qual tanto a direita

quanto o centro e a esquerda passaram a ser ocupados por uma miríade de partidos. No entanto, a distinção entre essas siglas não estava prioritariamente vinculada a propostas de políticas públicas ou a projetos programáticos consistentes. O fator determinante, de fato, era a disputa por espaços de poder. Nesse contexto, a competição entre os partidos concentrou-se sobretudo na busca por cargos e pelo controle de recursos, muitas vezes alcançados por meio da ocupação de posições estratégicas no Parlamento (PEREIRA, 2001, p. 52).

É a partir desse momento que se delineiam as relações políticas que viriam a ser conhecidas na literatura pelo termo presidencialismo de coalizão. A fragmentação partidária e a ausência de identidade ideológica mais consistente entre as novas legendas dificultavam a construção de vínculos sólidos entre Executivo e Legislativo baseados em programas políticos previamente definidos. Na prática, a dinâmica de negociação se deslocava do plano programático das legendas para o âmbito individual dos parlamentares. As alianças eram estabelecidas, muitas vezes, de maneira pouco transparente e alheias à orientação partidária formal, centrando-se sobretudo nos interesses pessoais de cada representante. Quando muito, tais negociações levavam em consideração as demandas específicas de suas bases eleitorais, mas sem referência a um projeto político mais amplo. Dessa forma, a governabilidade passava a depender de acordos frágeis e circunstanciais, o que fragilizava a consistência do sistema político.

É justamente diante dessa realidade que Sérgio Abranches, conforme mencionado na introdução deste artigo, buscará apresentar alternativas capazes de reduzir os problemas decorrentes da fragmentação partidária e da fragilidade ideológica das legendas. Seus esforços, contudo, não encontraram eco suficiente no processo constituinte. Apesar dos alertas e apelos formulados pelo autor, a Assembleia Constituinte acabou por adotar um modelo que, ao mesmo tempo, delegava ao presidente da República um conjunto excessivo de prerrogativas e concentrava no Parlamento – formado por partidos sem identidade programática clara – um poder decisivo. O resultado desse arranjo foi a consolidação e institucionalização definitiva do chamado presidencialismo de coalizão, que, longe de ser superado, tornou-se a regra estruturante das relações entre Executivo e Legislativo na Nova República.

Nos governos democraticamente eleitos que sucederam ao fim da ditadura civil-militar, a prática de formação de coalizões assumiu papel central e passou a cumprir dois objetivos fundamentais. O primeiro consistia em impedir a criação de Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs), instrumentos que, ao investigar a atuação do Executivo, tinham o potencial de expor fragilidades administrativas e comprometer a imagem do governo, além de gerar obstáculos legais à implementação de políticas de Estado. O segundo objetivo estava relacionado à necessidade de afastar o risco de abertura de processos de impeachment, cuja simples possibilidade se transformava em uma constante ameaça à estabilidade presidencial. Assim, a construção de alianças no Legislativo tornou-se condição indispensável para a sobrevivência política dos presidentes e para a continuidade das ações governamentais no regime democrático.

Como Abranches já advertia em 1988, a formação das coalizões no sistema político brasileiro ocorre sobre bases extremamente frágeis, independentemente dos partidos que compõem o Parlamento. Essa fragilidade estrutural da governabilidade pôde ser confirmada, de maneira concreta, em 2 de dezembro de 2015, quando o então presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha, autorizou a abertura do processo de impeachment contra a presidente Dilma Rousseff. O episódio simboliza a vulnerabilidade dos arranjos institucionais e a facilidade com que alianças podem se romper, abrindo espaço para crises de grandes proporções. Embora, à época, ainda não fosse possível conhecer plenamente o desfecho daquela conjuntura, suas origens, como busquei demonstrar ao longo deste artigo, remontam às delicadas e instáveis relações entre Executivo e Legislativo que, historicamente, constituem parte essencial do jogo político no Brasil.

Sandra Cruz, em seu artigo “Presidencialismo de coalizão no Governo Bolsonaro” (2023), oferece uma análise crítica da continuidade e das distorções do modelo durante o período de 2019–2022. Ela aponta que, diferentemente de governos anteriores que priorizavam a construção de coalizões programáticas, o governo Bolsonaro operou com base em relações fluidas, personalistas e reativas, o que aprofundou a instabilidade institucional. A governabilidade tornou-se menos um compromisso coletivo e mais uma série de negociações fragmentadas e episódicas.

Cruz identifica também que a estratégia do Executivo durante esse período priorizou ações simbólicas e retóricas — inclusive políticas de “toma lá, dá cá” — em vez da consolidação de coalizões programáticas duradouras. Esse perfil de coalizão reforçou a volatilidade governamental e impôs dificuldades crescentes para aprovação de pautas estruturantes. Na sua análise, o governo finalizou seu mandato em clima de erosão de apoio, confirmando a tendência de fragilizar o já vulnerável sistema de coalizão.

Conclusão

A análise desenvolvida ao longo deste artigo evidencia que o presidencialismo de coalizão não surgiu como resultado de uma decisão deliberada e planejada, mas como consequência da combinação entre múltiplos fatores históricos, institucionais e sociais. A fragmentação partidária, o federalismo assimétrico e a necessidade de construir bases amplas de apoio no Legislativo formaram o terreno sobre o qual se consolidou esse arranjo peculiar. Se, por um lado, ele permitiu garantir a governabilidade em contextos de grande diversidade política e social, por outro, trouxe consigo fragilidades que se revelaram de forma aguda em momentos de crise.

Ao percorrer a trajetória desde a República Populista até a redemocratização, nota-se que a lógica da negociação entre Executivo e Legislativo sempre esteve presente, mas ganhou contornos novos com a multiplicação de partidos e com a concentração de poderes no presidente. O sistema resultante institucionalizou práticas de barganha política que, ao mesmo tempo em que viabilizaram governos, alimentaram tensões permanentes entre estabilidade e instabilidade. Nesse sentido, o presidencialismo de coalizão constitui menos uma solução definitiva e mais um mecanismo de gestão de crises recorrentes.

O exame da experiência brasileira também mostra que a fragilidade do sistema não reside apenas na multiplicidade de partidos ou na fragmentação do Congresso, mas na própria forma como se estruturam as relações políticas. As coalizões, em vez de representarem arranjos programáticos, tendem a refletir interesses particulares, regionais ou de curto prazo, o que limita a capacidade de formulação de projetos de Estado duradouros. Essa característica contribui para explicar por que os governos

democráticos, mesmo quando bem-sucedidos em determinados aspectos, se mantêm vulneráveis a rupturas e impasses.

A escolha de encerrar a análise no ano de 2015 não é arbitrária, mas se justifica pela natureza paradigmática da crise política desencadeada naquele momento, cuja culminância foi a abertura do processo de impeachment da presidente Dilma Rousseff. Tal episódio simboliza de maneira exemplar a vulnerabilidade estrutural do presidencialismo de coalizão, ao evidenciar a facilidade com que alianças parlamentares podem se desarticular e transformar-se em instrumentos de contestação do Executivo. Mais do que um acontecimento pontual, 2015 representa a atualização histórica de dilemas recorrentes desde a República Populista, confirmando a permanência de tensões entre governabilidade e instabilidade. Dessa forma, delimitar o recorte temporal nesse marco permite enfatizar a continuidade de problemas estruturais, ao mesmo tempo em que preserva a coerência analítica do estudo, sem ingressar em processos políticos ainda em curso ou em debate na historiografia mais recente.

Essa vulnerabilidade estrutural da governabilidade pôde ser confirmada, de maneira concreta, em 2 de dezembro de 2015, quando o então presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha, autorizou a abertura do processo de impeachment contra a presidente Dilma Rousseff. O episódio simboliza a fragilidade dos arranjos institucionais e a facilidade com que alianças podem se romper, abrindo espaço para crises de grandes proporções. Embora, à época, ainda não fosse possível conhecer plenamente o desfecho daquela conjuntura, suas origens, como busquei demonstrar ao longo deste artigo, remontam às delicadas e instáveis relações entre Executivo e Legislativo que, historicamente, constituem parte essencial do jogo político no Brasil.

Em sua dissertação de mestrado (2025), Maria Fernanda Mendes Jacob investiga o papel do presidencialismo de coalizão nos processos de impeachment, comparando os casos de Fernando Collor e Dilma Rousseff. Utilizando uma abordagem mista (quantitativa e qualitativa), ela demonstra que ambos os processos foram precedidos por uma erosão significativa do apoio parlamentar, caracterizada por realinhamentos de coalizões, migrações partidárias e reorganizações dos quadros partidários. Esses padrões revelam como a fragmentação e a volatilidade das alianças são gatilhos recorrentes de crise institucional (JACOB, 2025, p. 67-74).

Jacob conclui que, embora os contextos político-históricos de Collor e Dilma sejam distintos, o mecanismo de coalizão funcionou de forma similar: a governabilidade restou comprometida não apenas pela formação, mas pela incapacidade de manutenção de maiorias coerentes. Em sua análise comparativa, o impeachment emerge não como acidente institucional, mas como desenlace previsível dentro de um sistema no qual a estabilidade depende da capacidade de negociar continuamente, sob alto risco de colapso (JACOB, 2025, p. 110-118).

Em suma, o presidencialismo de coalizão representa um paradoxo: ao mesmo tempo em que assegura a governabilidade, gera instabilidade. Seu estudo, portanto, é indispensável não apenas para entender a história política recente do Brasil, mas também para pensar alternativas que possam fortalecer a democracia e reduzir a vulnerabilidade das instituições diante de crises recorrentes.

Rusley Breder Biasutti - Professor do Instituto Federal do Espírito Santo - Campus Itapina. Mestre em História Social das Relações Políticas pela Universidade Federal do Espírito Santo (2018), licenciado (2016) e bacharel (2013) em História pela mesma instituição.

Referências bibliográficas

ABRANCHES, Sérgio Henrique. O presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 3, n. 1, p. 5-34, 1988.

ABRANCHES, Sérgio Henrique. *Os papéis dos poderes: o atual presidencialismo de coalizão*. [S. l.: s. n.], 2016. 1 vídeo (45 min). Publicado pelo canal Sérgio Abranches. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=OMqppAreWZg>. Acesso em: 15 jul. 2016.

CRUZ, Sandra. Presidencialismo de coalizão no governo Bolsonaro (2019–2022). *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 31, n. 87, p. 101-120, 2023.

HIPPOLITO, Lucia. *De raposas e reformistas: o PSD e a experiência democrática brasileira (1945-1964)*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.

JACOB, Maria Fernanda Mendes. *Presidencialismo de coalizão e processos de impeachment: uma análise comparada dos casos Collor e Dilma*. 2025. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2025.

KINZO, Maria D'alva G. A democratização brasileira: um balanço do processo político desde a transição. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 15, n. 4, p. 3-12, 2001.

KINZO, Maria D'alva G. *Oposição e autoritarismo: gênese e trajetória do MDB (1966-1979)*. São Paulo: Vértice, 1988.

LAMOUNIER, Bolívar; MENEGUELLO, Rachel. *Partidos políticos e consolidação democrática: o caso brasileiro*. São Paulo: Brasiliense, 1986.

LIMONGI, Fernando. A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. *Novos Estudos – CEBRAP*, São Paulo, n. 76, p. 17-41, 2006.

MIRANDA, L. de Amorim. Hiperfragmentação partidária e os limites do presidencialismo de coalizão no Brasil contemporâneo. *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, v. 20, n. 2, p. 55-72, 2023.

MOTTA, Rodrigo Patto Sá. *Introdução à história dos partidos políticos brasileiros*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

NICOLAU, Jairo Marconi. *Multipartidarismo e democracia: um estudo sobre o sistema partidário brasileiro (1985-94)*. Rio de Janeiro: FGV, 1996.

PEREIRA, André. Coalizões de governo no presidencialismo. *Dimensões: Revista de História da Ufes*, Vitória, n. 12, p. 43-55, 2001.

REIS, Fábio Wanderley. Identidade política, desigualdade e partidos brasileiros. *Novos Estudos – CEBRAP*, São Paulo, n. 87, p. 59-76, 2010.

SCHMITT, Rogério. *Partidos políticos no Brasil (1945-2000)*. Rio de Janeiro: Zahar, 2000.

SOARES, A. O.; TAUIL, R.; COLOMBO, L. A. O bipartidarismo no Brasil e a trajetória do MDB. *Sinais*, Vitória, v. 1, p. 7-29, 2016.

VERDE SOBRINHO, Luis Lima. Presidencialismo de coalizão e os desafios da governabilidade no Brasil. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 58, n. 229, p. 151-168, jan./mar. 2021.