

FORMAÇÃO DE COALIZÕES E APOIO PARTIDÁRIO NO PRESIDENCIALISMO BRASILEIRO E CHILENO.

Pasquarelli Bruno.

Cita:

Pasquarelli Bruno (2010). *FORMAÇÃO DE COALIZÕES E APOIO
PARTIDÁRIO NO PRESIDENCIALISMO BRASILEIRO E CHILENO. V
Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación
Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-036/346>

Formação de coalizões e apoio partidário no presidencialismo brasileiro e chileno

BRUNO VICENTE LIPPE PASQUARELLI¹

Área temática: Política Comparada

Trabajo preparado para su presentación en el V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Buenos Aires, 28 a 30 de julio de 2010.

Resumo: O objetivo do artigo é analisar a combinação entre sistema de representação proporcional com presidencialismo nas democracias brasileira e chilena. Apesar das críticas relativas à impossibilidade de agregação de interesses entre os poderes, Brasil e Chile são democracias presidencialistas onde se observa a importância das coalizões como arranjos institucionais que permitem a manutenção da coesão no Congresso em prol da aprovação de projetos. Nesta conjuntura, o Legislativo deixa de ser um obstáculo, tornando-se um aliado.

Palavras-chave: Coalizões, Disciplina Partidária, Governabilidade, Presidencialismo.

1. INTRODUÇÃO

A análise do presidencialismo e de seus modelos institucionais nas democracias continua sendo uma das principais vertentes de estudos comparativos na ciência política. Principalmente após a terceira onda de democratização, muitos autores têm observado o sucesso e o fracasso dessas novas democracias, além das conseqüências de escolhas institucionais para o funcionamento do aparato democrático.

Na América do Sul, com a ascensão do regime militar, muitos países passaram a ter suas instituições moldadas de acordo com a ditadura do regime, o que possibilitou a emergência de um Poder Executivo forte, culminando no enfraquecimento do Poder Legislativo e na rejeição ao sistema pluripartidário. No Brasil, após mais de vinte anos sob o domínio do regime militar, foi iniciada, na década de 1980, a abertura democrática, que culminou na realização de uma nova Assembléia Constituinte e na publicação, em 1988, da Constituição da República Federativa do Brasil. Nela, foi determinada a realização do

¹ Bacharel em Ciências Sociais pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar); Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de São Carlos (UFSCae); email: brunopasqua@gmail.com

plebiscito de 1993, no qual os brasileiros decidiriam qual seria a forma (república ou monarquia constitucional) e o sistema (presidencialismo ou parlamentarismo) de governo.

Com a vitória do presidencialismo, o novo arranjo institucional foi freqüentemente citado como exemplo de péssimo projeto, pois combinaria forte regime presidencial com a fórmula de representação proporcional de lista aberta e com uma legislação eleitoral permissiva (Mainwaring, 1991; Sartori, 1994). Com essa configuração, o sistema partidário seria propenso à fragmentação e o partido presidencial não controlaria a maioria das cadeiras no Congresso Nacional. E, mesmo se controlasse, os partidos políticos seriam altamente indisciplinados. Muitos defenderam, dessa maneira, que um sistema parlamentarista seria mais viável (Lamounier, 1991).

Porém, ao analisar a atual democracia brasileira, Figueiredo e Limongi (1995 e 1999) e Limongi (2006a, 2006b), constataram que o arranjo institucional propicia a formação de coalizões disciplinadas, contribuindo para que a união entre Executivo e Legislativo seja o principal fator para remediar as desavenças entre ambos os poderes. E isso ocorre porque o Poder Executivo possui poder de agenda e centralização decisória, prevenindo-se contra comportamentos inoportunos do Poder Legislativo – que delega poderes. Com essas características, o processo decisório do presidencialismo brasileiro é caracterizado pela predominância do Poder Executivo. Contudo, os legisladores brasileiros podem atuar de diversas maneiras – diretas e indiretas – para influenciar o chefe do Executivo.

Por outro lado, no Chile, em março de 1990, após dezessete anos sob o domínio do regime militar, o ex-líder autoritário Augusto Pinochet passou a faixa presidencial para Patricio Aylwin, do PDC, eleito de modo democrático. Com a transferência de poder, os chilenos herdaram um novo governo e, ao mesmo tempo, uma nova estrutura institucional. Depois de Pinochet, o Chile retomou alguns traços das décadas anteriores e começou uma nova alternativa de compromissos e coalizões entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo.

Muitos acreditaram que, com o fim do regime militar, a transição para a democracia poderia trazer uma nova Constituição e, dessa maneira, a introdução da forma parlamentarista de governo. No entanto, a Constituição foi apenas alterada (em 1989), e o regime presidencialista foi mantido. Porém, a questão do parlamentarismo não desapareceu do debate político. Valenzuela (1991), por exemplo, sustentou - a partir da visualização da crise política que levou à tomada do poder pelos militares em 1973 - que o colapso da democracia no Chile ocorreu devido à incongruência entre o sistema partidário e sistema institucional, ou seja, à incompatibilidade entre uma constituição fortemente presidencialista com um sistema pluripartidário e polarizado, no qual nenhum partido tinha condições de obter a maioria no Congresso. Então, a solução para evitar futuras crises seria a instauração de um sistema parlamentarista, que traria moderação à política chilena, pois os governos teriam de se estruturar no Parlamento, privilegiando as opções de centro e as coalizões de partido.

No entanto, para o entendimento da dinâmica do presidencialismo chileno – assim como no caso brasileiro –, é necessária a compreensão das relações entre Executivo e Legislativo a partir das noções de força do presidente e da Assembleia, sistema partidário e sistema eleitoral, destacando se há a formação de coalizões para a construção de maiorias estáveis que colaboram para o desenvolvimento da governabilidade e da democracia. Dessa maneira, o artigo tem, como objetivo principal, caracterizar o funcionamento dos sistemas presidencialista brasileiro e chileno, delimitando as principais características que dão apoio

à democracia de ambos os países – como as relações Executivo-Legislativo e a formação de coalizões – e observando se o funcionamento do presidencialismo é viável para sua manutenção.

Para realização de tal objetivo, o artigo se divide em quatro partes. Em primeiro lugar, fará uma breve consideração sobre o presidencialismo na América Latina, observando como ocorre a formação ministerial e o apoio partidário ao Poder Executivo, pois existem arranjos institucionais em determinados países que podem ou não colaborar para o desenvolvimento de uma democracia estável. Em segundo lugar, analisará o funcionamento do presidencialismo brasileiro a partir da literatura especializada. Isso porque, na primeira década de democracia, uma visão altamente negativa das instituições políticas brasileiras era predominante. Já na segunda década, uma interpretação revisionista possuía visão mais otimista ao observar que os partidos políticos são importantes e que a governabilidade é possível. Recentemente, o presidencialismo de coalizão passou a fornecer um modelo analítico para diferentes tipos de pesquisa sobre instituições políticas, aproximando as realidades da governabilidade democrática brasileira nos governos Cardoso e Lula. Em terceiro lugar, será feita a análise quantitativa do presidencialismo de coalizão no Brasil durante o governo Lula (2003-2010), observando, a partir da formação ministerial do Poder Executivo, das mesas-diretoras e das comissões do Congresso Nacional, se o chefe do Executivo obteve apoio do Poder Legislativo nas votações nominais ocorridas em plenário. Por fim, a quarta e última parte do artigo analisa o presidencialismo chileno a partir das regras eleitorais e da alta gama de poderes do presidente, verificando se existe ou não a cooperação entre os poderes Executivo e Legislativo e se a preponderância do Executivo debilita o papel do Congresso como representante da população. Para tanto, será observada a atual dinâmica competitiva do sistema partidário.

2. O PRESIDENCIALISMO NA AMÉRICA DO SUL

Acadêmicos que analisaram regimes presidencialistas focaram quase que exclusivamente na divisão das cadeiras legislativas do partido presidencial para classificar as formas de governo. A partir dessa perspectiva, a principal dicotomia é se o governo é unificado (quando o presidente possui maioria) ou dividido (quando o partido presidencial tem uma minoria de cadeiras na legislatura). Nessas condições, os regimes presidencialistas foram associados com crises e conflitos entre os ramos, sendo que presidentes minoritários causariam a instabilidade e o fracasso da democracia (Linz, 1994; Shugart e Carey, 1992; Mainwaring, 1999; Jones, 1995; Mainwaring e Shugart, 1997a; Kenney, 2004). Além disso, como a probabilidade de o partido presidencial conseguir maioria no Congresso tende a diminuir com o aumento do número de partidos com cadeiras legislativas, os analistas consideraram que o nível da fracionalização partidária no Congresso é determinante para o desempenho do presidencialismo. Por fim, a separação entre Executivo e Legislativo faria com que os partidos teriam poucos incentivos para construir e manter coalizões interpartidárias.

A ideia de que somente um presidente majoritário poderia garantir um regime democrático estável encontrou apoio empírico nas décadas de 1960 e 1970. Porém, desde 1978, a grande maioria dos regimes presidencialistas multipartidários da região é composta por presidentes minoritários. De 1978 a 2002, 80 presidentes foram eleitos de modo democrático na América Latina, sendo que apenas 26(32%) eram presidentes majoritários,

enquanto 54 presidentes (68%) eram minoritários (Negretto, 2006). E os presidentes minoritários não levaram a democracia a um colapso massivo.

A estabilidade dos regimes presidencialistas minoritários nas últimas décadas é consistente com dados estatísticos que analisam a relação entre variáveis partidárias e sobrevivência das democracias. Para Cheibub (2002), as democracias presidencialistas não tendem a fracasso mesmo quando presidentes minoritários governam sem uma maioria legislativa. Porém, a contribuição desses estudos recentes é limitada para entender as variações de desempenho do presidencialismo. Por essa razão, uma explicação comparativa do desempenho do presidencialismo nas últimas duas décadas requer o uso de medidas que analisem o tipo e a frequência de conflitos entre Executivo e Legislativo, a capacidade que os presidentes têm para aprovar projetos significantes ou o fim prematuro de um mandato constitucional. Sendo assim, para construir um melhor entendimento sobre a natureza e o desempenho das diferentes formas de governo presidencialista, é necessário explorar a distribuição das preferências e os poderes institucionais entre os atores relevantes em tal sistema (Cheibub, 2002).

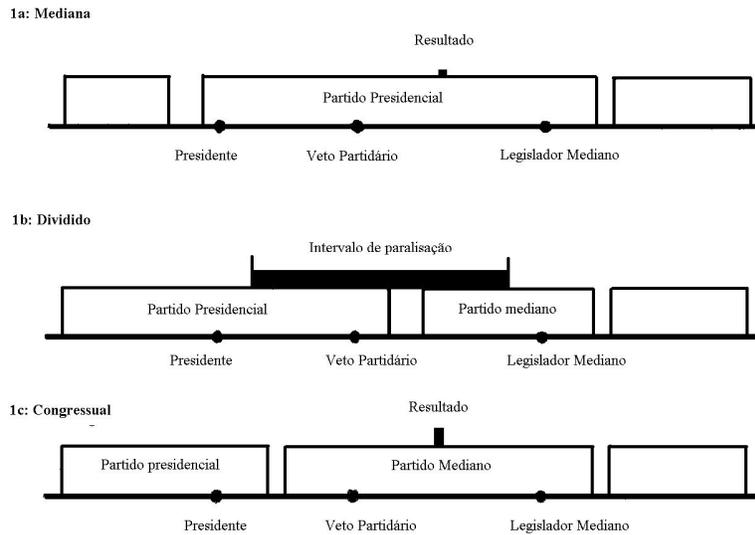
Um modelo espacial das relações Executivo/Legislativo pode ser utilizado para conceitualizar as situações minoritárias que os presidentes podem encontrar. A partir desse pressuposto, Negretto (2006) presume que existem três atores decisivos no presidencialismo: o partido presidencial, o veto partidário e o partido mediano no Congresso.

O partido presidencial é aquele que controla o Executivo, enquanto o veto partidário controla o legislador cujo apoio permite que o presidente sustente um veto. Por fim, o partido mediano controla o legislador mediano – isto é, o legislador cujas propostas não podem ser derrotadas por uma maioria legislativa. Além disso, o modelo espacial assume que cada ator tem sua preferência política em uma dimensão centro-esquerda e que a utilidade derivada de outras alternativas políticas declina quando cada ator se afasta do ponto ideal. O que importa no modelo, portanto, é o lugar do partido presidencial na política espacial. Com isso, os presidentes podem encontrar três tipos de situações minoritárias: mediana, dividida e congressional.

Uma situação minoritária mediana ocorre quando o partido presidencial com menos de 50% das cadeiras legislativas é localizado no centro da distribuição, o que significa que nenhum partido ou coalizão pode derrotá-lo em suas propostas. Nessa situação, é a localização do partido presidencial na política espacial que torna possível o apoio do veto partidário e do legislador mediano no Congresso, como mostra a figura 1a. Para Negretto (2006, p. 69),

“we should expect a median minority president to be more effective and face less executive-legislative conflict than any other minority president. Median presidents may have the support of a relatively small contingent in the congress but, as long as policy preferences matter, their parties are pivotal in the formation of any legislative coalition able to reach a majority”.

FIGURA 1: PRESIDENTES EM SITUAÇÕES MINORITÁRIAS



Fonte: Negretto (2006).

Já uma situação dividida ocorre quando o partido presidencial controla o veto partidário, mas um partido diferente daquele do presidente tem o apoio do legislador mediano – como mostra a figura 1b. Nesse caso, nem o presidente (que carece de uma maioria) nem os partidos de oposição (que não possuem votos para anular um veto) são hábeis para governar. No entanto, segundo Negretto (2006), a ocorrência da paralisia em uma situação de divisão depende da localização do *status quo* do legislativo e das preferências políticas dos atores essenciais. Se a política do *status quo* inicial é localizada entre as preferências do partido mediano e do presidente com veto, as mudanças políticas podem ser impossíveis, pois o presidente irá vetar qualquer mudança que traz resultados próximos às preferências do partido mediano e distantes às preferências do presidente. Mas a mudança política é possível se o *status quo* do legislativo está situado fora do intervalo de paralisação. Isso porque o presidente não vetará propostas feitas pelo partido mediano se elas estão mais próximas às preferências do presidente do que o *status quo*. Sendo assim,

“policy immobilism is not a structural trait of presidential regimes in divided situations. We can assume only that gridlock may occur from time to time, but not how often, or when it will lead to interbranch conflict. This does not mean, however, that we should expect the same level of legislative effectiveness and interbranch cooperation as in median minority situations”. (Negretto, 2006, p. 70).

Por fim, a terceira situação minoritária ocorre quando um ou vários partidos de oposição controlam o veto. Essa situação é denominada congressional (figura 1c), pois a Assembleia é controlada pelos partidos de oposição – que dominam o processo legislativo – tornando, sem dúvida, a situação mais conflitiva. Sendo assim, um presidente minoritário sem poder de veto tem duas opções: aceitar ou desafiar o Congresso. No primeiro caso, o presidente pode formar uma coalizão governamental através da distribuição de ministérios

entre os partidos. No segundo caso, o presidente pode utilizar os poderes concedidos pela Constituição – como os decretos – ou agir de maneira extraconstitucional, tirando poderes do legislativo ou dissolvendo o Congresso.

Entre 1978 e 2003, 24 presidentes foram majoritários e 51 minoritários. Destes, 15 governaram em situações de mediana, 19 em casos de divisão, e 17 em situações congressuais. Tal classificação é baseada no status legislativo do partido presidencial, a posição política do partido, e os poderes institucionais do presidente para vetar propostas. No entanto, não considera o status legislativo dos ministérios – que pode incluir outros partidos. Mas tal fator é crucial para classificar os governos presidencialistas.

2.1 Presidentes minoritários e governos de coalizão

Em sistemas presidencialistas multipartidários, o processo de formação de coalizões é uma atividade importante. Dessa maneira, é necessário analisar a composição partidária dos ministérios para determinar se os presidentes construíram coalizões ministeriais, e se as coalizões tinham um status majoritário no Congresso.

A tabela 1 mostra a frequência e o tipo de coalizão ministerial formada durante os anos de 1978 a 2003. Dos 51 presidentes minoritários analisados, 27 (53%) formaram coalizões ministeriais. Destes, 6 (40%) eram situações medianas, 9 (47%) eram governos divididos, e 12 (71%) se caracterizavam por ser uma coalizão ministerial congressual. Além disso, das 27 coalizões formadas, 15 (29%) eram minoritárias e 12 (24%) eram majoritárias.

Tabela 1 – Frequência e tipo de coalizões entre presidentes em situações minoritárias na América Latina

Situação minoritária	N	Coalizões Ministeriais (%)	Minoritárias (%)	Majoritárias (%)
Mediana	15	6 (40)	2 (13)	4 (27)
Dividida	19	9 (47)	9 (47)	0 (0)
Congressual	17	12 (71)	4 (24)	8 (47)
Total	51	27 (53)	15 (29)	12 (24)

Fonte: Negretto (2006).

Através dessas informações, Negretto (2006) propõe uma nova classificação, pois ao invés de simplesmente dividir os presidentes minoritários dos majoritários, é preciso diferenciar os *governos* presidencialistas entre minoritários e majoritários.

Os governos majoritários são divididos entre partido único e de coalizão. Nesse último, são incluídos todos os casos nos quais presidentes minoritários constroem uma coalizão ministerial multipartidária que garante a maioria das cadeiras na Assembleia. Já os governos minoritários (de partido único ou de coalizão), são classificados como medianos, divididos e congressuais². Sendo assim, na ausência de uma coalizão majoritária, o que importa para o desempenho dos regimes presidencialistas é a posição relativa do partido

² A categoria com a mais alta média de conflito entre Executivo e Legislativo é o governo minoritário congressual, o que mostra que a cooperação entre os ramos é afetada somente quando o partido presidencial carece de apoio mediano e de veto e quando não possui uma coalizão com maioria no Congresso. Sendo assim, o principal fator para prever o conflito entre os ramos não é a divisão das cadeiras do partido presidencial. Outros fatores devem concorrer para explicar o aumento dos conflitos. E, segundo Negretto (2006), tais fatores estão relacionados à posição política do partido presidencial, à habilidade de sustentação de um veto e o status legislativo dos partidos incluídos nos ministérios.

presidencial em relação à mediana e aos vetos partidários. A partir dessa constatação, Negretto (2006) relata que existem 36 casos de governos majoritários (24 de partido único e 12 de coalizão) e 39 casos de governos minoritários (sendo 11 medianos, 19 divididos e 9 congressuais).

Sendo assim, a partir da análise desses fatores, o potencial de conflito em regimes presidencialistas ocorre quando o presidente carece de apoio tanto do legislador mediano quanto dos legisladores que vetam, e quando não é formada uma coalizão majoritária.

2.2. A formação ministerial na América Latina

A variação da sobrevivência democrática entre países é o resultado das estratégias políticas elaboradas pelos presidentes para superar desafios institucionais (Cheibub, 2002; Negretto, 2003; Martinez-Gallardo, 2005; Amorim Neto, 2006). Como visto anteriormente, uma estratégia política é o uso das nomeações ministeriais. Isso porque a sobrevivência democrática depende não somente das características estruturais do regime, mas também da capacidade relativa do Executivo para realizar nomeações que constroem um governo que equilibre a representação e a governabilidade. Com isso, as estratégias de nomeação afetam os padrões de rotatividade ministerial, que são importantes na construção de capacidades e de relações intra-governamentais necessárias para o *policymaking* (Huber, 1998; Chant et al, 2001; Huber e Martinez-Gallardo, 2008; Indridason e Kam, 2008).

Na literatura sobre o presidencialismo, a formação governamental é tratada como dominada pelo presidente – que pode decidir quem irá incluir ou excluir do gabinete. No entanto, alguns trabalhos recentes enfatizaram que a formação governamental no presidencialismo pode ser entendida através da barganha entre os presidentes e os partidos da legislatura (Martinez-Gallardo, 2005; Amorim Neto, 2006)³. Como resultado, tal governo deve refletir as preferências do presidente sobre os resultados políticos, assim como a antecipação do Executivo em relação às fontes de recursos que estarão disponíveis para influenciar o processo de *policymaking*.

No processo de barganha entre Executivo e Legislativo, alguns choques irão modificar os parâmetros do equilíbrio inicial, fazendo com que os presidentes sejam forçados a entrar em ação. Para Martinez-Gallardo (s/d), dois choques são muito importantes para a compreensão do processo de troca: os políticos e os eleitorais.

Os choques políticos tendem a alterar o *status quo*, fazendo com que o presidente reajuste seu ministério com o objetivo de implementar mudanças políticas. No caso mais direto, o presidente pode querer reforçar o ministério nomeando alguém com habilidades técnicas; mas se a política requer ação legislativa, os choques políticos podem levar a nomeações políticas cujo objetivo é conseguir apoio político através da construção de coalizões e da utilização da patronagem⁴. Já os choques eleitorais redefinem o cálculo político dos jogadores na competição em busca de apoio eleitoral, transformando a percepção dos partidos e mudando as suas estratégias políticas. Com isso, podem provocar

³ Provavelmente, segundo Martinez-Gallardo (s/d), o principal exemplo desse tipo de troca é o escândalo de compra de votos que aconteceu no Brasil em 2005. Dentre outras acusações, o governo do PT foi acusado de pagar 12,000 dólares a membros congressuais do PL e do PP.

⁴ Portanto, “in terms of policy, shocks can represent opportunities for presidents to move the cabinet closer to their preferred policy, for parties to extract greater concessions from the president in return for support on the government’s agenda, or for presidents to tighten their grip on the cabinet”. (Martinez-Gallardo, s/d, p. 9).

mudanças ministeriais através do uso de remanejamentos pelo presidente e do aumento dos incentivos dados aos partidos políticos na legislatura.

Em ambos os casos, quanto mais choques, mais mudanças ministeriais irão ocorrer. No entanto, isso depende das peculiaridades da situação – como a popularidade do presidente e o calendário eleitoral. No primeiro caso, presidentes populares têm mais poder de barganha com outros partidos e possuem mais vantagem em nomear ministros próximos às suas preferências. No entanto, presidentes populares tendem a utilizar menos os remanejamentos. No segundo caso, o efeito dos choques interage com o calendário eleitoral. Perto das eleições, é mais provável que o presidente queria levar vantagem de um choque para nomear alguém próximo às suas preferências a fim de mudar o *status quo* antes da possibilidade de uma derrota eleitoral; além disso, os benefícios de demitir um ministro após um choque negativo é alto com a aproximação das eleições. E, com a eleição se aproximando, é mais difícil para os presidentes manter a coalizão governamental aprovando seus projetos. Por fim, uma razão adicional para esperar mais mudanças com a aproximação das eleições é que provavelmente os ministros irão deixar os gabinetes para participar das eleições como candidatos ou membros da campanha.

Mas como funcionam as estratégias de nomeação? Segundo Martinez-Gallardo (s/d), as reações do presidente serão realizadas principalmente quando ele é fraco politicamente e institucionalmente. Isso porque, em primeiro lugar, a habilidade dos presidentes em alcançar sua agenda política depende das maiorias congressuais. Em geral, pode-se esperar que governos que não têm maioria segura no Congresso serão mais vulneráveis politicamente. E tal posição política fragilizada renderá gastos mais caros para mudar a política na legislatura. Além do apoio político necessário, os presidentes têm uma segunda fonte de força: os poderes institucionais, que podem ser utilizados nos sistemas presidencialistas, determinando a influência do presidente. Em relação às nomeações, pode-se esperar que presidentes com fracos poderes de agenda são os que mais necessitam de apoio na legislatura. Já presidentes com fortes poderes podem agir unilateralmente, prevendo a quantidade de barganha na legislatura.

Para testar a teoria de estabilidade ministerial, Martinez-Gallardo (s/d) analisou dados que contêm as mudanças ministeriais em 12 países da América Latina durante os anos de 1982 e 2003 (ver a tabela 2 para a lista de países e anos), observando as administrações de 56 presidentes e de 1500 ministros do continente.

Tabela 2 – Duração ministerial em meses, por país (1982-2003)

País	Anos	N	Média	Mandatos
Peru	1985-2001	188	13.29	5
Venezuela	1984-2000	174	19.81	6
Bolívia	1982-2003	213	13.77	4
Equador	1984-2002	160	18.02	5
Colômbia	1982-2002	211	14.87	4
Argentina	1984-2003	125	20.17	5
Brasil	1990-2002	106	16.76	4
Paraguai	1989-2003	77	21.57	5
Chile	1990-2000	57	31.18	5
México	1983-2000	92	39.59	6
Costa Rica	1982-2002	114	28.04	4
Uruguai	1095-2000	85	29.31	4
Todos os países		1602	19.95	

Fonte: Martinez-Gallardo (s/d).

De maneira geral, os dados mostram que a rotatividade ministerial é crucial para a barganha política entre Executivo e Legislativo. Além disso, a ferramenta de negociação da indicação ministerial é mais importante quando a autoridade presidencial é fraca e quando seu apoio político e popularidade declinam.

Portanto, as estratégias de indicação pelo presidente são fatores centrais para se entender a estabilidade do sistema político. Por um lado, as indicações são explícitas em mostrar como os presidentes constroem maiorias que garantem a governabilidade ou amenizam situações de crises. Por outro lado, as indicações ministeriais fornecem aos presidentes um caminho para controlar precisamente os tipos de desafios políticos e institucionais que sempre foram identificados como as fontes da instabilidade presidencial.

A seguir, a partir dessas constatações gerais sobre o estudo do presidencialismo na América Latina, será feita a análise bibliográfica do sistema político brasileiro e chileno, observando atentamente para as relações entre Executivo e Legislativo a partir da formação ministerial e de coalizões, além dos poderes presidenciais.

3. O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO NO BRASIL

Nos anos 1990, a crítica ao presidencialismo feita por Linz (1994) foi muito influente. Muitos viam que a coexistência do presidencialismo com o multipartidarismo era uma combinação complicada. Dessa maneira, a melhor chance de sobrevivência das democracias presidencialistas era a adoção de um sistema bipartidário, que reduziria a polarização e promoveria a governabilidade.

No Brasil, após a transição democrática, em 1985, a maioria dos intelectuais era pessimista em relação à democracia presidencialista do país, sendo que as principais críticas giravam em torno da fragmentação partidária, do presidencialismo minoritário, da fragilidade interna dos partidos, do sistema eleitoral, do federalismo e do excesso de *veto players* (Lamounier e Meneguello, 1986; Reis, 1988; Almeida, 1993; Kinzo, 1993; Mainwaring, 1999; Ames, 2001). Tais análises partiam da questão da fragmentação partidária. Isso porque como o Brasil é um dos sistemas mais fragmentados do mundo, era certo que o partido do presidente não conseguiria controlar a maioria das cadeiras no Congresso – o que levaria a resultados imprevisíveis (Mainwaring, 1999).

Outra questão que muitos criticavam estava vinculada à falta de ideologia e de disciplina dos partidos. Os partidos políticos, denominados de *catch-all parties*, eram tidos como organizações fracas, com plataformas genéricas e com baixos níveis de continuidade (Mainwaring, 1999). Com isso, os políticos acreditavam que seus respectivos mandatos pertenciam a eles próprios, e não ao partido (Power, 2000; Carvalho, 2003).

As relações entre Executivo e Legislativo e o federalismo eram outros desafios institucionais à democracia brasileira. No primeiro caso, o presidente controla o poder de agenda; no segundo, os executivos estaduais controlam orçamentos e têm grande poder. Por fim, os críticos acreditavam que a configuração institucional da democracia brasileira favorecia um estilo clientelista de política. No nível nacional, os presidentes ofereciam ministérios a diferentes partidos em troca de apoio legislativo (Abranches, 1988; Amorim Neto, 2002b), o que é condicionado por favores, trabalhos e corrupção (Hagopian, 1996; Bezerra, 1999; Ames, 2001).

Para Ames (1995, 2001), o que define a relação entre os poderes é a tentativa exaustiva do Executivo e dos líderes partidários em obter cooperação dos partidos nas votações. Porém, o sistema é ineficiente pois gera incentivos para a não-cooperação, tornando a negociação cara e ineficiente e levando ao atraso na aprovação de reformas necessárias. Mas o que explica, então, a cooperação de deputados às lideranças? Segundo Ames, isso acontece através do *pork barrel* – termo utilizado para se referir às trocas de apoio por políticas distributivistas, na forma de emendas orçamentárias, que fazem com que o presidencialismo brasileiro funcione. No entanto, esse funcionamento é subótimo, sendo que as trocas favorecem a continuidade do clientelismo, do fisiologismo e do patrimonialismo.

Sendo assim, em meados dos anos 1990, o diagnóstico de disfunção era o critério convencional para o estudo das instituições políticas e da democracia brasileira. Uma das causas desse diagnóstico era devido ao mau desempenho do novo regime democrático, especialmente no período que vai de 1987 a 1993 – caracterizado pelo baixo crescimento, hiper-inflação e presidentes impopulares. Porém, a situação começou a mudar com o *Plano Real*, em 1994, e especialmente após a posse de Fernando Henrique Cardoso, em 1995. A administração de Cardoso (baseada na aliança entre PSDB e PFL) foi a primeira coalizão de sucesso desde o governo de Juscelino Kubitschek na década de 1950. Dessa maneira, não era de se surpreender que outras análises, mais positivas, começaram a aparecer, contribuindo para o surgimento de uma visão mais otimista da governabilidade brasileira.

As fontes da interpretação revisionista podem ser encontradas na mudança do contexto político doméstico, mas também no desenvolvimento de novas perspectivas analíticas em instituições políticas. Influenciados por Shugart e Carey (1992)⁵, Figueiredo e Limongi (1999) foram os primeiros a identificar a presença de instituições corretivas em duas variáveis: no poder presidencial e na existência das lideranças partidárias. Os autores argumentam que os poderes legislativos do Executivo e os direitos procedimentais dos líderes partidários fornecem-lhes controle considerável sobre a Câmara dos Deputados, aumentando a disciplina partidária e centralizando o processo decisório. Sendo assim, à medida que o Executivo domina a agenda legislativa e os líderes partidários são capazes de disciplinar suas bancadas, uma governança pode emergir se o presidente cooperar com líderes dos partidos. Tal cooperação é possibilitada por meio de acordos de coalizão, nos quais os partidos obtêm benefícios de cargos ministeriais em troca de apoio legislativo ao presidente.

Mais do que enfatizar a importância das duas variáveis, os autores acentuam, ao mesmo tempo, o efeito interativo do aumento do poder presidencial e da centralização do Poder Legislativo. Como benefício, ocorre a governabilidade. Portanto, a mensagem geral dessa literatura revisionista era a seguinte: observando atentamente, podemos encontrar as regras e instituições que colaboram para o bom funcionamento do presidencialismo multipartidário no Brasil.

Já nos anos 2000, a literatura sobre configuração constitucional tomou algumas novas direções. E um dos mais promissores avanços nos últimos anos ocorreu a partir da noção de presidencialismo de coalizão.

⁵ Que identificam a presença de instituições que corrigem os problemas inerentes do presidencialismo multipartidário.

Os trabalhos de Deheza (1997), Amorim Neto (1998) e Altman (2001) foram importantes ao reconhecer como os presidentes da América Latina utilizam a composição de gabinetes multipartidários para garantir a governabilidade. Recentemente, Cheibub, Przeworski e Saiegh (2004) argumentaram que o governo de coalizão ocorre em regimes presidencialistas mais frequentemente do que o assumido. Eles examinaram a formação do governo e o controle das cadeiras do Legislativo em todas as democracias de 1946 a 1999, comparando presidencialismo e parlamentarismo. Com isso, encontraram que em 78% das situações parlamentaristas houve uma coalizão governamental majoritária; da mesma maneira, isso também ocorreu em 66% das situações no presidencialismo. Sendo assim, as coalizões não são incomuns.

No Brasil, o termo presidencialismo de coalizão é utilizado de várias maneiras. Em primeiro lugar, usa-se tal implicação quando o chefe do Executivo está aberto ao diálogo com outros partidos – ou seja, é uma utilização política do termo, e não uma característica institucional. Em segundo lugar, o termo presidencialismo de coalizão é utilizado de maneira descritiva, referindo-se à configuração institucional que responde ao problema do presidencialismo minoritário. Por fim, o terceiro uso do termo se refere a uma maneira estendida de entender a arquitetura institucional da democracia brasileira e de suas práticas políticas. Sendo assim, o presidencialismo de coalizão é utilizado

“as a shorthand for the totality of ways in which macropolitics has adapted to the Constitution of 1988, including executive-led alliance strategies, party responses to executive inducements, ancillary institutional variables that affect these relationships (presidential agenda power, internal legislative rules), clientelism and exchange politics, intergovernmental relations, and numerous spillover effects in electoral behavior and political recruitment”. (Power, 2010, p. 26).

O cerne da questão do presidencialismo de coalizão é que os presidentes são como os primeiros-ministros, pois devem ter gabinetes multipartidários e votações em bloco na legislatura. E, no Brasil, tanto Cardoso quanto Lula tiveram coalizões amplas e heterogêneas. Com isso, as coalizões legislativas não são apenas desproporcionais (significando que têm mais membros do que o necessário para aprovar leis), mas também desconectadas (ou seja, os partidos que compõem a aliança não são ideologicamente próximos uns dos outros). Isso significa que um governo de coalizão compacto, mínimo e ideologicamente coerente é sacrificado em troca da governabilidade, pois o objetivo é proteger o programa legislativo do presidente através de várias formas de compensação.

Segundo Power (2010), os estudos empíricos sobre coalizão presidencial no Brasil ainda estão no começo, mas podem ser divididos em dois tipos. O primeiro tipo analisa as estratégias de manejo da coalizão – ou seja, o desenvolvimento. Já o segundo tipo analisa a formação ministerial – ou seja, a composição. A seguir, os dois tipos serão mais bem detalhados.

3.1. Estudos de desenvolvimento de coalizões

Em primeiro lugar, os estudos de desenvolvimento examinam como as alianças políticas são administradas pelos Executivos. A explicação é que apenas a formação ministerial é uma estratégia insuficiente para garantir o sucesso legislativo, sendo que os presidentes irão procurar firmar acordos através de outras formas de alianças políticas,

como controle de agenda, clientelismo orçamentário e uso seletivo de prerrogativas presidenciais.

De acordo com Raile, Pereira e Power (2006)⁶, o presidente deve procurar meios para conseguir a cooperação do Poder Legislativo. Mas o que acontece se os partidos são fracos, indisciplinados e com preferências ideológicas que não determinam as decisões de votos? É necessário, então, reunir super-maiorias nas quais as partes não possuam vantagens aparentes.

O Brasil, então, representa um caso ideal para considerar o papel do *pork*⁷ e das posses de coalizões nas trocas entre Executivo e Legislativo. E, no sistema multipartidário fragmentado do país, enquanto os partidos presidenciais frequentemente votam de acordo com as posições dos líderes partidários, a disciplina da coalizão está longe de ser perfeita. Dessa maneira, os presidentes brasileiros devem buscar apoio legislativo através de ferramentas institucionais variadas, o que ajuda a corrigir o status de minoria e a fragmentação partidária. Tais ferramentas são exemplificadas nos controles de gasto de *pork* aos legisladores através do orçamento e no estabelecimento de características da coalizão governamental – onde o Executivo determina a proporcionalidade da representação partidária dentro dos ministérios. Quem recebe cargos pode desfrutar de benefícios, como o aumento da satisfação ideológica, vantagens eleitorais, prestígio e intensificação da representação.

Mas como interagem tais ferramentas? No Brasil, os legisladores vêem utilidade positiva nas duas ferramentas. Conseqüentemente, a relação entre *pork* e apoio legislativo é recíproca. Os legisladores fornecem apoio após receber *pork*, enquanto os presidentes recompensam os legisladores pelo seu apoio (Pereira e Mueller, 2002; Alston e Mueller, 2006). Portanto,

“an executive uses both coalition goods and pork in an interactive manner to trade for legislative support. An executive uses coalition goods to establish a baseline for exchange and uses the more fluid pork to make ongoing adjustments and to produce marginal changes in legislative support. Pork and legislative support respond to one another in this system of exchange. The bargaining context serve as an input for executives when making decisions about this interactive resource distribution”. (Raile, Pereira e Power, 2006, p.11).

De acordo com os autores, todos os presidentes brasileiros desde 1988 possuíram as mesmas ferramentas institucionais, mas enfrentaram diferentes condições de barganha e empregaram diferentes táticas para conseguir o sucesso legislativo. No governo de Cardoso, houve a criação de amplas coalizões. Conseqüentemente, Cardoso governou de maneira parecida a um cartel parlamentarista (Amorim Neto, Cox e McCubbins, 2003). E, após seu primeiro mandato, conseguiu o apoio de quase 75% da Câmara dos Deputados, recompensando proporcionalmente os partidos da coalizão com ministérios e enviando uma proporção pequena de *pork* fora da coalizão formal.

Já o governo Lula lidou com uma forma mais difícil de governabilidade, pois não era possível ‘fabricar’ uma coalizão ampla e homogênea. Dessa maneira, durante seu

⁶ Os autores têm uma perspectiva analítica denominada de *presidential toolbox*.

⁷ Não existe uma tradução definitiva para o termo *pork*. Alguns argumentam que tal termo pode ser traduzido como paroquialismo, clientelismo ou patronagem. No entanto, a pesquisa manterá o termo em inglês.

primeiro ano de mandato, Lula governou com uma coalizão minoritária na Câmara. Lula, então, necessitava apoio de coalizões e fez isso através da distribuição de bens e de *pork*, aumentando o número de pastas ministeriais e utilizando os novos postos para satisfazer as facções internas do PT. Simultaneamente, Lula enviou grande proporção de *pork* fora da coalizões formais – como um incentivo para seus oponentes ideológicos. Por fim, o ministério de Lula se tornou menos proporcional após agregar o PMDB a coalizão⁸.

Portanto, para Raile, Pereira e Power (2006), em um sistema presidencial baseado em coalizões, o Executivo deve enfrentar alguns tipos de conflitos para administrar a coalizão. O primeiro é o tamanho: o executivo deve decidir se convida poucos ou muitos partidos para fazer parte do governo. O segundo é a distribuição de preferências ideológicas na coalizão (se é homogênea ou heterogênea). Por fim, o terceiro tipo de conflito é a divisão de poder entre os membros da coalizão, entendidos em termos da porcentagem de ministérios que são distribuídos para cada partido pró-governo. Segundo os autores, coalizões que são amplas, com grande heterogeneidade ideológica e com grande concentração de poder podem ser inviáveis. Cardoso e Lula, por exemplo, administraram esses problemas por meio do ajuste contínuo das três variáveis (tamanho, heterogeneidade e proporcionalidade) além do uso de medidas clientelistas.

Em segundo lugar, por outro lado, existem também os estudos de desenvolvimento de coalizões centrados nas regras eleitorais. Na ciência política, grande parte da teoria sugere que o sistema eleitoral tem influência crítica na resolução do conflito partidário. De acordo com Shugart e Carey (1992), as regras eleitorais centradas no partido – como é o caso da lista fechada – reduzem incentivos para a competição intrapartidária e fortalecem os líderes partidários. Portanto, tais regras eleitorais eliminam incentivos para a diferenciação interna entre os membros partidários e fornecem contato direto dos líderes partidários com os legisladores. Com isso, aumentam a probabilidade do partido agir como um ator coletivo (Cox e McCubbins, 1993; Shugart e Carey, 1992). Por outro lado, as regras eleitorais centradas no candidato aumentam os incentivos para a competição intrapartidária (pois permitem, através da lista aberta, que os votantes escolham entre membros do mesmo partido) e produzem líderes partidários com pouca força. Sendo assim, nesse tipo de competição intrapartidária, os legisladores devem demonstrar habilidade para representar os interesses locais. No entanto, o individualismo excessivo pode minar a credibilidade dos apelos partidários (Cox e McCubbins, 1993).

Esses argumentos foram utilizados para demonstrar que os partidos brasileiros falham em funcionar como atores coletivos. Muitos acadêmicos enfatizaram que a natureza das regras eleitorais centradas no candidato do país leva a um alto nível de comportamento individualista (Ames, 2001; Mainwaring, 1999), de corrupção (Geddes e Ribeiro Neto, 1992), de *pork barreling* (Ames, 2001), de partidos com pouca organização parlamentar e

⁸ Na administração Lula, a interação entre *pork* e bens de coalizão, assim como a importância da barganha, pode ser observada durante a questão da Reforma da Previdência, realizada em 2003. Isso porque para realizar emendas constitucionais, é necessário o apoio de 60% do Congresso. Com isso, mesmo com partidos disciplinados, o apoio dado a Lula era insuficiente. Era necessário, então, construir super-maiorias temporárias através da junção de opositores com legisladores de esquerda. Sendo assim, Lula recompensou o próprio PT com ministérios e incorporou um grupo de partidos diverso em sua coalizão. Ao mesmo tempo, Lula comprou apoio fora da coalizão, através do uso de *pork*. Com essa estratégia, o presidente conseguiu reunir o apoio de uma super-maioria na Câmara dos Deputados (em torno de 70%). Mesmo partidos de oposição – como o PSDB e o PFL – ficaram de acordo com a iniciativa do governo petista (Raile, Pereira e Power, 2006).

com alto grau de trocas (Mainwaring, 1999), além de baixos níveis de unidade em votos legislativos (Ames, 2001). Sendo assim, os incentivos individualistas criados pelas regras eleitorais do sistema brasileiro permitiriam que os legisladores focassem exclusivamente no nível local, na chamada *política paroquial*.

Alguns anos depois, aos poucos, essa visão foi sendo transformada com o surgimento de análises empíricas sobre a unidade interpartidária, as diferenças intrapartidárias, as coalizões eleitorais, a composição ministerial, e o apoio legislativo para a agenda do Executivo, demonstrando que os líderes partidários brasileiros possuem muitos poderes, e que os partidos são unificados internamente e diferenciados externamente (Amorim Neto e Santos, 2003; Figueiredo e Limongi, 1999; Lyne, 2005).

Segundo Lyne (2008), ao observarmos o presidencialismo de coalizão no Brasil, podemos perceber que os líderes partidários têm três ferramentas à sua disposição para conter o comportamento individualista que pode danificar a reputação partidária. A primeira é o poder de agenda; em segundo lugar, a alocação de recursos para distritos locais – que é altamente institucionalizada e centralizada nas mãos da liderança partidária; e, por fim, os procedimentos orçamentários, que permitem que os legisladores individuais consigam fundos para suas respectivas localidades.

Dessa maneira, Lyne (2008) apóia a tese de que os líderes partidários exercem seus recursos para influenciar o comportamento legislativo, garantindo a unidade no voto – recompensando aqueles que votam de acordo com a liderança, e punindo, através da retenção de recursos, aqueles que votam contra. Em outras palavras, “loyalty to the party in legislative voting is by far the most consistent predictor of who will receive resources for their local constituencies in contemporary Brazil. Party leaders have clearly intervened consistently to reward loyal party voting”. (Lyne, 2008, p. 294). Sendo assim, os líderes partidários da coalizão legislativa coordenam a agenda política com o Executivo, e a maioria dos partidos situacionistas votam de acordo com os líderes. O trabalho da liderança é acertar o balanço dentro dos parâmetros do sistema, incluindo a lei eleitoral, as preferências dos legisladores, as condições nacionais, etc. E dado o sistema eleitoral altamente centralizado no candidato, a intervenção da liderança partidária assegura que o comportamento individual não atrapalhe a organização coletiva.

3.2. Estudos de composição de coalizões

Os mais influentes estudos de composição foram feitos por Amorim Neto (2002a, 2006, 2007) ao mostrar que os presidentes brasileiros governam essencialmente através da divisão do Poder Executivo – ou seja, através da distribuição das pastas ministeriais a outros partidos. Sendo assim, o gabinete de coalizão – definido como o grau de proporcionalidade entre as cadeiras dos partidos que apóiam o presidente em votações na Câmara e a divisão das pastas ministeriais – é um importante prognóstico do sucesso legislativo dos presidentes.

No período pós-1988, os governos se empenharam em formar ministérios que considerassem o peso relativo dos partidos no Congresso. Isso porque em relação aos poderes da administração pública, o presidente pode nomear e demitir livremente os ministros de Estado, construindo, dessa maneira, sua base de apoio no Poder Legislativo. Tal expediente, segundo Amorim Neto (2007), é necessário em virtude da alta fragmentação partidária verificada no país.

Todos os ministérios formados desde a posse de Sarney, em 1985, até o final do primeiro mandato de Lula, em 2006, combinaram multipartidarismo com maior ou menor

grau de fragmentação e heterogeneidade ideológica. Lula foi o presidente que trouxe o maior número de partidos para o primeiro escalão do governo (9), formando um dos ministérios mais fragmentados da história do presidencialismo latino-americano. Além do mais, durante o primeiro ministério de Lula, o PT ficou com 18 das 30 pastas ministeriais – em torno de 60%. Porém, ao calcular a proporcionalidade entre as pastas ministeriais conferidas a cada partido e a sua porcentagem de cadeiras na base de sustentação parlamentar de Lula, pode-se observar que tal ministério é um dos que obtêm um dos valores mais altos (0,64) entre os 19 ministérios analisados entre 1985 e 2006. Isso porque

“como todos os parceiros do PT na coalizão governativa eram pequenos partidos, a consignação de apenas uma pasta para cada um deles foi suficiente para garantir uma alocação relativamente proporcional do conjunto de pastas”. (Amorim Neto, 2007, p. 57).

Porém, o segundo ministério de Lula (quando ocorreu o *mensalão*), exhibe uma proporcionalidade mais baixa (0,51). Deve-se isso em função da entrada do PMDB, que recebeu apenas dois cargos ministeriais.

Mas existe somente a distribuição de ministérios? Segundo Santos (2006), o presidente e os líderes partidários possuem outras prerrogativas, induzindo os parlamentares à cooperação. Em primeiro lugar, o presidente brasileiro possui como principal prerrogativa os poderes de agenda, que derivam do monopólio do Executivo para iniciação de projetos na área orçamentária e administrativa, nos requerimentos de urgência, e na possibilidade de emitir medidas provisórias.

Já o segundo fator, relativo aos líderes partidários, ajuda a centralizar o processo legislativo devido à atuação na determinação da pauta dos trabalhos legislativos. Sendo assim, os líderes controlam o fluxo dos trabalhos legislativos e os direcionam ao plenário através do requerimento de urgência. Dessa forma, os parlamentares individuais têm pouca capacidade para direcionar os trabalhos legislativos. Com isso, a centralização decisória no Colégio de Líderes (o órgão composto pelas lideranças partidárias e pelo líder do governo) favorece o Executivo, pois diminui as incertezas próprias de um processo de negociação descentralizado.

Portanto, somados à distribuição dos ministérios, a liderança partidária e o papel preponderante do Executivo fomentam a disciplina partidária e, conseqüentemente, a governabilidade. Durante os anos de 1986 a 2004, a média de disciplina ficou em torno de 90%. Nos dois mandatos de Cardoso, o padrão de disciplina dos partidos é muito semelhante. Já nos dois primeiros anos do governo Lula, a queda da média de disciplina ocorreu devido ao aumento da indisciplina do PP e do PDT. Segundo Amorim Neto (2007), a principal razão para o surgimento da crise política reside no fato de que a base política do governo Lula era fragmentada, com um ministério muito amplo, altamente partidário e heterogêneo ideologicamente, e desequilibrado em termos da proporcionalidade entre o peso legislativo dos partidos e sua participação ministerial. O PT, por exemplo, possuía 29% da base parlamentar, mas controlava 60% dos ministérios. Já o PMDB representava 25% da maioria legislativa, mas só estava à frente de dois ministérios (6% do total). Ou seja: apesar de Lula querer formar um governo de coalizão, não houve de fato partilha efetiva do poder. Tal fato gerou uma insatisfação crescente, principalmente entre PTB e PL

(partidos de direita). Com isso, os desequilíbrios internos desencadearam uma crise política que chegou ao seu ápice em maio de 2005⁹.

Porém, para observar a continuação da dinâmica do presidencialismo brasileiro, é necessário visualizar o funcionamento do segundo mandato de Lula, que se inicia em janeiro de 2007 e vai até dezembro de 2010. Isso porque, depois dos desequilíbrios internos de 2005, é interessante notar, nos anos seguintes, se Lula conseguiu o apoio do Poder Legislativo ou se obteve dificuldade na governabilidade. Para tanto, o artigo irá analisar a composição partidária dos ministérios, das comissões permanentes e das mesas-diretoras do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, destacando se houve ou não o apoio partidário ao Poder Executivo através da observação da disciplina partidária durante os anos de 2007 e 2008.

4. ANÁLISE DO SEGUNDO GOVERNO LULA: APOIO OU CONFLITO PARTIDÁRIO?

4.1. Coalizão governista e cargos ministeriais (2007-2010)

Ao observarmos a tabela 3, podemos notar que, em seu segundo mandato, Lula continuou a formar gabinetes ministeriais com grande diversidade partidária, o que se refletiu no aumento da bancada da Câmara dos Deputados em relação aos anos anteriores. Porém, o chefe do Executivo também se utilizou de ministros técnicos, sem filiação partidária. Em 2010, por exemplo, 35% dos ministros não possuem filiação partidária.

Tabela 3 - Duração, composição partidária, apoio parlamentar, e porcentagem de ministros apartidários dos ministérios formados entre 2007 e 2010

Presidente	Duração	Partidos Ministeriais	Tamanho (%) nominal do gabinete - CD	Nº de ministros	% ministros sem filiação partidária
Lula II 1	01/07-04/07	PCdoB-PL-PMDB-PP-PSB-PT-PTB	61,60	35	17,10
Lula II 2	04/07-02/08	PCdoB-PDT-PMDB-PP-PR-PRB-PSB-PT-PTB	67,40	34	23,50
Lula II 3	02/08-03/10	PCdoB-PDT-PMDB-PP-PR-PRB-PSB-PT-PTB-PV	70,10	41	14,60
Lula II 4	03/10-...	PCdoB-PDT-PMDB-PP-PR-PRB-PSB-PT-PTB-PV	69,20	34	35,30

Fonte: Banco de Dados Necon e Cebrap; www.presidencia.gov.br; www.camara.gov.br

⁹ No entanto, a preposição segundo a qual no governo Lula houve piora na gestão das coalizões está longe de ser consensual. Para uma visão distinta da apresentada neste texto, ver Limongi (2006). Para uma resenha crítica dos debates sobre a eficácia e diferentes estratégias decisórias das coalizões governativas no Brasil, ver Rennó (2006).

De acordo com a tabela 4, se considerarmos todos os partidos da coalizão governista com cargos ministeriais, podemos notar a preponderância do PT (56%) e do PMDB (19,5%) nos gabinetes. Além disso, dos onze ministros que ocuparam os sete ministérios com maior orçamento (Previdência Social, Saúde, Defesa, Trabalho e Emprego, Educação, Justiça e Fazenda), sete eram provenientes do PT e dois do PMDB.

Já partidos como PCdoB, PRB, PTB e PV conseguiram porcentagem de ministérios semelhante ou igual à representação que possuem na Câmara dos Deputados. Por outro lado, PDT, PP, PR e PSB (um dos parceiros históricos do PT à esquerda) ficaram sub-representados nos ministérios, pois possuíam porcentagem maior no Poder Legislativo.

Tabela 4 – Deputados e ministérios por partido, 2007 a 2010

Partido	Nº de Deputados	% de cadeiras da CD	Nº de ministérios	% de ministérios
PCdoB	12	2,3	1	2,4
PDT	24	4,6	1	2,4
PMDB	92	17,9	8	19,5
PP	40	7,8	1	2,4
PR (PL)	41	8,0	1	2,4
PRB	5	0,9	1	2,4
PSB	29	5,6	1	2,4
PT	80	15,6	23	56
PTB	21	4,1	2	4,8
PV	14	2,7	2	4,8

Fonte: Banco de Dados Necon e Cebrap; www.presidencia.gov.br; www.camara.gov.br

4.2. Comissões e mesas-diretoras do Congresso Nacional (2007-2010)

Dois aspectos do processo de tomada de decisão no Congresso brasileiro são fundamentais para entender como o Executivo controla o Legislativo. Em primeiro lugar, através do poder de legislar. E, em segundo lugar, com a centralização do poder decisório nas mãos dos líderes dos partidos no Congresso. Nesse último aspecto, o Executivo atua estrategicamente junto aos líderes do partido governista, substituindo membros das comissões e assegurando a vitória dos seus interesses. Isso porque as comissões podem colaborar com o Executivo quando suas preferências são próximas, impedindo que legislação contrária chegue ao plenário. Desse modo, as comissões não podem ser contrárias aos interesses do Executivo, pois este último tem diversos meios para contorná-las, forçando-as a cooperar ou punindo seus desvios.

A importância da presidência das comissões em prol do apoio partidário pode ser visualizada na tabela 5. Como podemos observar, os partidos com maior bancada na Câmara dos Deputados (PT e PMDB) foram os que tiveram mais parlamentares eleitos para as presidências das comissões permanentes dos dois mandatos de Lula. Além disso, os partidos da base governista obtiveram, em média, 71% das presidências entre 2003 e 2010, o que mostra que o Poder Executivo conseguiu reunir uma maioria qualificada nas comissões da Câmara dos Deputados. No Senado Federal, embora o PT não tenha conseguido o maior número de presidências de comissões, a base governista obteve 62% de representatividade para o cargo principal durante os dois mandatos. Ou seja: mesmo nas comissões do Senado Federal, o governo petista formou um bloco estável de apoio partidário.

Tabela 5 – Presidências nas comissões permanentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal (2003-2010)

Partido	Nº de presidências nas comissões permanentes da Câmara dos Deputados (2003-2006)	Nº de presidências nas comissões permanentes da Câmara dos Deputados (2007-2010)	Nº de presidências nas comissões permanentes do Senado Federal (2003-2006)	Nº de presidências nas comissões permanentes do Senado Federal (2007-2010)
DEM/PFL	11	10	5	4
PCdoB	-	2	-	-
PDT	4	3	2	2
PMDB	12	12	7	6
PP	8	7	-	-
PPS	4	4	-	-
PR/PL	6	5	-	-
PSB	5	6	1	2
PSC	-	3	-	-
PSDB	8	9	3	4
PT	13	15	2	3
PTB	8	4	1	1
Total	79	80	21	22

Fonte: www.camara.gov.br; www.senado.gov.br

Outro componente institucional que ajuda a explicar o apoio (ou a falta dele) do Poder Legislativo em relação ao Poder Executivo está na composição partidária das mesas-diretoras da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Ao observarmos a tabela 6, pode-se notar que o governo Lula também conseguiu uma base de apoio estável nas mesas-diretoras. Na Câmara dos Deputados, a base governista conseguiu a presidência de 75% das mesas-diretoras, além de 70% do número total de cargos. É necessário reiterar ainda que o PMDB foi o partido com o maior número de cargos (7). No Senado Federal, a dinâmica praticamente se manteve a mesma: o PMDB foi o partido com o maior número de cargos (11) e o único que conquistou todas as presidências da Casa. Porém, nos dois períodos, a coalizão do governo Lula viu a sua porcentagem de ocupação de cargos diminuir em quase 14% - pois a taxa de ocupação chegou a 56,9%.

Tabela 6 – Mesas-diretoras do Congresso Nacional (2003-2010)

Casa	Câmara dos Deputados								Senado Federal							
	Presidências		Vice-presidências		Secretarias		Suplentes		Presidências		Vice-presidências		Secretarias		Suplentes	
Cargo	I	II	I	II	I	II	I	II	I	II	I	II	I	II	I	II
Mandato	I	II	I	II	I	II	I	II	I	II	I	II	I	II	I	II
DEM	-	-	2	1	1	1	-	-	-	-	-	-	4	3	-	1
PDT	-	-	-	-	-	-	1	2	-	-	-	-	-	1	-	-
PMDB	-	1	-	-	2	2	2	-	2	2	-	-	2	2	2	1
PP	1	-	1	-	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
PPS	-	-	-	-	-	-	1	3	-	-	-	-	-	-	-	-
PR/PL	-	-	-	1	1	1	1	-	-	-	-	-	-	1	2	1
PSB	-	-	-	-	-	-	2	-	-	-	-	-	-	-	1	1
PSC	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-
PSDB	-	-	1	1	1	1	1	-	-	-	2	2	1	-	1	3
PT	1	1	-	1	-	1	-	-	-	-	2	2	-	-	2	-
PTB	-	-	-	-	2	1	-	1	-	-	-	-	1	1	-	1
PV	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-
Total	2	2	4	4	8	8	8	8	2	2	4	4	8	8	8	8

Fonte: www.camara.gov.br; www.senado.gov.br

4.3. Poder de agenda e disciplina partidária no governo Lula (2003-2008)

A partir da análise dos cargos ministeriais, das comissões permanentes e das mesas-diretoras do Congresso Nacional, podemos verificar que o governo Lula distribuiu ministérios aos partidos da coalizão, e que grande parte da base aliada foi eleita para os principais cargos legislativos. Mas tal apoio foi suficiente para garantir a governabilidade e a disciplina partidária?

De acordo com Figueiredo e Limongi (1999), o Executivo influencia o Legislativo através do poder de agenda, viabilizando a formação de coalizões e da disciplina partidária. E, para comprovar a tese de poder de agenda do Executivo a partir da observação da disciplina partidária entre os partidos da situação e da oposição, foram analisadas todas as 882 votações nominais que ocorreram na Câmara dos Deputados durante os anos de 2003 e 2008 do governo de Luiz Inácio Lula da Silva¹⁰.

Primeiramente, de acordo com a tabela 7, o que se pode notar através da observação das 882 votações nominais foi que o Poder Executivo teve apoio da coalizão governista, pois o índice de disciplina partidária dos parlamentares foi de aproximadamente 85%. Mesmo o PMDB – partido que historicamente é conhecido por suas divergências internas – teve um alto índice de disciplina partidária (85%). Pode-se visualizar que a taxa de disciplina manteve-se alta em praticamente todos os anos. Somente em 2006, após os escândalos de corrupção, o governo enfrentou dificuldades com a base governista. Entre os partidos de oposição, a taxa de indisciplina partidária foi alta; DEM e PSDB, os principais partidos oposicionistas, seguiram a indicação de não apoiar o governo petista e obtiveram índices em torno de 24,5% e 22,3%, respectivamente.

Tabela 7 – Disciplina partidária (%) da base governista e da oposição

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Média
Coalizão Governista							
PCdoB	97,6	91,6	77,6	63,4	90,4	98,1	86,4
PDT	89,7	-	-	-	89,2	91,4	90,1
PMDB	-	75,6	72,4	68,2	85,4	91,7	78,7
PP(PPB)	-	79,5	74	73,1	88,4	87,7	80,5
PPS	95	84	-	-	-	-	89,5
PR(PL)	95,5	94,5	86,2	82,6	90,0	92,7	90,2
PRB	-	-	-	-	81,4	92,7	87,0
PSB	95,5	92	86,8	80,8	86,8	89,8	88,6
PT	96	90,4	90,8	89,6	94,2	96,8	93,0
PTB	89,5	86,8	78,3	76,7	87,6	84,7	83,9

¹⁰ Fonte: Banco de Dados do Cebrap. Para analisar as votações, o cálculo da disciplina partidária foi realizado através do índice de Rice, cuja fórmula é: $Ri,X = | \% \text{ de votos sim} - \% \text{ de votos não} |$. ¹⁰ De acordo com a definição de Figueiredo e Limongi (1995, p. 523), “o índice de Rice varia entre zero e 100 e é computado subtraindo-se a proporção de votos minoritários dos majoritários. Quando 50% do partido vota SIM e 50% vota NÃO este índice será igual a zero. Se há total unidade, o índice será igual a 100. Será igual a 70 quando 85% dos membros do partido estiverem de um lado e 15% do outro”. Tal cálculo foi desenvolvido para, na atual análise, calcular a disciplina da coalizão governista, dos partidos em relação ao governo, e dos partidos em relação aos líderes partidários.

PV	76,5	71,3	-	-	81,8	74,5	76,0
Disciplina Média	91	85	89	76	87	90	85
Oposição							
DEM (PFL)	34,0	22,8	31,7	15,1	23,4	20,0	24,5
PDT	-	62,8	57,3	32,4	-	-	50,8
PPS	-	-	56,3	34,2	26,3	21,6	34,6
PRB	-	-	-	28,6	-	-	28,6
PRONA	21,5	2,1	24,0	3,1	-	-	12,7
PSDB	34,6	22,4	36,0	17,3	14,9	8,5	22,3
PSOL	-	-	57,5	29,6	33,9	48,2	42,3
PV	-	-	48,4	25,7	-	-	37,0
Disciplina Média	30,0	27,5	44,4	19,0	24,6	24,5	31,6

Fonte: CEBRAP; www.camara.gov.br

Por último, ao observar a tabela 8, pode-se comprovar a tese de que os partidos políticos votam de acordo com a indicação de urgência feita pelos seus respectivos líderes partidários. Nas votações analisadas, 91% dos legisladores seguiram a indicação dos líderes dos partidos, colaborando para apoiar o governo ou para fazer oposição ao Poder Executivo. Além disso, verifica-se que a disciplina partidária em relação aos líderes partidários é praticamente a mesma nos partidos da coalizão governista e nos partidos de oposição. Dentre os quatro principais partidos, o PT foi aquele que possuiu o maior índice (94%), seguido pelo PSDB (91%), PMDB (88%) e DEM (86%).

Tabela 8 - Disciplina partidária (%) da base governista e da oposição em relação aos líderes do partido

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Média
Coalizão governista							
PCdoB	98,2	99,2	92,4	92,3	93,5	93,2	94,8
PDT	92,9	-	-	-	93,0	92,4	92,8
PMDB	93,5	87,2	82,8	83,4	91,7	92,5	88,5
PP(PPB)	89,2	91,4	83,0	82,0	90,1	91,2	87,8
PPS	97,6	95,6	-	-	-	-	96,6
PR(PL)	97,3	94,0	88,6	85,7	93,0	93,5	92,0
PRB	-	-	-	-	95,1	94,2	94,6
PSB	96,1	97,2	88,3	86,4	90,4	92,0	91,8
PT	94,9	96,4	93,7	93,7	93,2	94,4	94,4
PTB	92,0	88,3	84,9	87,5	88,6	88,5	88,3
PV	85,8	88,4	-	-	87,1	92,5	88,5
Disciplina Média	93,7	93,1	87,7	87,3	91,6	92,4	91,8
Oposição							
DEM (PFL)	77,5	90,2	89,9	93,7	83,7	86,5	86,9
PDT	-	89,6	89,4	93,6	-	-	90,9
PPS	-	-	89,9	97,4	78,9	86,2	88,1

PRONA	95,8	97,7	97,3	-	-	-	96,9
PSDB	83,9	90,9	91,0	96,5	92,1	93,7	91,4
PSOL	-	-	97,5	90,7	95,4	96,4	95,0
PV	-	-	86,2	94,3	-	-	90,3
Disciplina Média	85,7	92,1	91,6	94,4	87,5	90,7	91,4

Fonte: CEBRAP; www.camara.gov.br

Portanto, a partir dos dados observados, pode-se constatar que, no período analisado, o Executivo centralizador consegue impor seu poder de agenda ao Legislativo através de mecanismos de urgência dos líderes partidários e do próprio Executivo, de distribuição de pastas ministeriais e de construção de maiorias nas mesas-diretoras e nas comissões do Congresso Nacional, impedindo que o Legislativo atue de modo indisciplinado. Com isso, o Executivo pode antecipar as reações dos legisladores, facilitando a aprovação de projetos.

5. O PRESIDENCIALISMO CHILENO

Para o entendimento da dinâmica do presidencialismo chileno, é necessária a compreensão das relações entre Executivo e Legislativo a partir das noções de força do presidente e da Assembleia, sistema partidário e sistema eleitoral, destacando se há a formação de coalizões para a construção de maiorias estáveis que colaboram para o desenvolvimento da governabilidade e da democracia chilena. Sendo assim, convém analisar as implicações das forças relativas dos poderes do governo e o impacto de variáveis eleitorais, institucionais e partidárias para a cooperação entre os ramos e a governabilidade democrática.

Alguns autores que analisaram recentemente as instituições políticas da América Latina sugeriram que sistemas presidencialistas caracterizados pela forte presença do Poder Executivo têm mais tendência em experimentar dificuldades na governabilidade da democracia (Shugart e Carey, 1992; Mainwaring e Shugart, 1997). No entanto, o Chile, em sua época pós-autoritária, representa um enigma a essa consideração, pois há a cooperação entre os ramos e a governabilidade observada é alta. Sendo assim, por que alguns dos problemas associados com a presença de presidentes fortes não apareceram?

Apesar da existência do presidencialismo exagerado no Chile, o contato fluido, a cooperação e a consulta caracterizaram as relações entre os poderes durante os mandatos presidenciais dos primeiros chefes do Executivo pós-autoritarismo. Houve poucos exemplos de conflito entre os ramos do governo e uma larga coleção de importante legislação foi proposta, aprovada e promulgada. Porém, foi o presidente que predominou o papel de principal legislador. Além disso, a existência da maioria da *Concertación* (a coalizão de centro-esquerda) na Câmara e uma quase-maioria no Senado forneceu tanto para Aylwin quanto para Frei uma circunstância única na história do Chile, pois negociar e legislar tornou-se muito mais fácil.

No entanto, segundo Siavelis (2000, 2002), outros aspectos do sistema presidencialista podem afetar profundamente os incentivos para a cooperação entre os ramos e para a governabilidade democrática. Desta maneira, toda a estrutura institucional

na qual o presidencialismo exagerado está incrustado prejudica os já limitados incentivos para a cooperação criados pelo desequilíbrio de poderes entre o presidente e o Congresso.

Mas existe a negociação entre os poderes. No Chile, o poder de agenda do presidente é bastante amplo. Em situações de urgência, por exemplo, o presidente necessita do voto do Parlamento para converter sua proposta em lei – que pode ser rechaçada. Dessa maneira, o presidente somente pode usar a urgência quando tem certeza de que vai contar com uma maioria parlamentar suficiente. Portanto, pode-se notar que o poder de ação de um presidente não depende exclusivamente de seus poderes constitucionais, mas também do respaldo político que seu partido recebeu nas eleições – o que se manifesta na composição do Congresso. E mesmo em circunstâncias nas quais o partido presidencial não conta com maioria no Congresso, existem mecanismos para superar este percalço. Dessa maneira, a formação de coalizões governamentais é um dos únicos caminhos para dar certa estabilidade ao sistema político.

Para o caso chileno, é possível enumerar alguns fatores que favorecem a formação de coalizões, tais como: o sistema eleitoral de maioria absoluta, que gera forte incentivo para a formação de coligações que se tornarão coalizões governamentais; a existência de um sistema de compensações através dos cargos no governo; as coalizões não correspondem somente a cálculos eleitorais, mas também se baseiam em um programa de governo comum e com consenso; existe uma coordenação de trabalho entre o Congresso e os parlamentares dos diferentes partidos que formam a coalizão, o que é refletido na composição das mesas parlamentares, nas presidências e nos integrantes das comissões, e nas votações das bancas que são membros da aliança; os cargos ministeriais se dividem entre os partidos membros da coalizão levando em consideração seu suporte eleitoral (Nolte, 2003).

Mas o papel do Congresso fica somente limitado à formação de coalizões? Desde 1990 ocorreu uma certa diminuição da centralidade decisória do Presidente em benefício do Congresso (Huneus e Berríos, 2005). Esta tendência foi confirmada pela reforma constitucional de 2005, que forneceu novos poderes ao Legislativo, como a nomeação de quatro dos dez membros do Tribunal Constitucional, e a simultaneidade das eleições presidenciais e parlamentares. Esses fatos demonstram a estreita relação entre os poderes do Estado. Porém, para avaliar a força do Congresso, é preciso considerar, além dos fatores institucionais, as variáveis não-institucionais, pois o emprego abusivo de indicadores quantitativos sobre o processo legislativo podem fornecer uma visão parcial do mesmo.

Ao analisar o perfil institucional do Congresso do Chile, Huneus e Berríos (2005) mostram que o poder do presidente frente ao Congresso está situado numa realidade mais complexa. Os vetos, por exemplo, foram muito pouco utilizados pelos presidentes. Entre 1990 e 2002, houve somente 45 vetos, dos quais 32 foram aprovados pelo Congresso, 7 foram parcialmente aprovados e 4 foram rejeitados. Da mesma maneira, o mecanismo de urgência foi pouco utilizado de modo unilateral. Há, antes de tudo, a negociação com o Congresso. Se a informação recebida é que o projeto não será votado no tempo desejado, o presidente não solicita a urgência. Outro fator institucional é a importância do Congresso no processo legislativo, pois o Poder Executivo só define sua agenda legislativa considerando os interesses dos parlamentares governistas e de oposição e incorporando os projetos de lei que têm certo respaldo nas bancadas.

Por outro lado, o Congresso desempenha várias funções - não apenas legislativas -, tais como o recrutamento político, pois o Parlamento é uma instituição na

qual surgem os dirigentes dos partidos e os candidatos presidenciais. Segundo Carey (2002), a maioria dos legisladores procura seguir carreira no Congresso. E eles têm conseguido sucesso nesta empreitada, pois nas eleições de 1993 e 1997, por exemplo, aproximadamente 75% dos políticos foram reeleitos para a Câmara dentro da mesma coalizão.

De maneira geral, apesar do Executivo ser o ator político central no Chile, é pouco questionável que o Congresso, nos últimos anos, vem ganhando espaço e influência na agenda política nacional – o que contradiz os argumentos de que o sistema partidário fragmentado e multipartidário conduziria o legislativo a um papel insignificante. Acredita-se, com isso, que apesar do Executivo ter muitas prerrogativas constitucionais, o Congresso é o mais eficiente e o mais bem-preparado da América Latina.

Sendo assim, após destacar o funcionamento das relações entre Executivo e Legislativo e mostrar que o Congresso possui papel efetivo no desenvolvimento do presidencialismo chileno, é necessário compreender a estrutura institucional e eleitoral que apóia o presidencialismo chileno.

5.1 A dinâmica competitiva do sistema partidário chileno

Após a redemocratização, o Chile apresentou as coalizões multipartidárias mais estáveis da América Latina, A coalizão da *Concertación por la Democracia*, composta por quatro partidos - Partido Socialista (PS), Partido para a Democracia (PPD), Partido Cristão Democrata (PDC) e Partido Radical da Social-Democracia (PRSD) - , conseguiu a maioria na câmara baixa do Congresso e a presidência do país nos últimos quinze anos. Já a oposição – composta por União Democrática Independente (UDI), Partido da Renovação Nacional (RN) e União do Centro (UCC) – também formou uma aliança formal, denominada atualmente de *Alianza por Chile*. Dessa maneira, a competição entre estas duas coalizões multipartidárias dominou a política eleitoral e legislativa após 1990.

Para Siavelis (2000), não há evidência de que o número de partidos efetivos e de que a competição partidária tenha mudado em relação ao regime militar – onde o multipartidarismo era evidente –, pois o Chile continua sendo um país caracterizado por um multipartidarismo. O que mudou foi o melhoramento da cooperação interpartidária e o aumento dos incentivos para a formação de coalizões, garantindo a integridade e a durabilidade do governo. Embora essa visão de continuidade do sistema partidário tenha prevalecido, a análise que afirma que a reforma eleitoral encorajou a reorganização do sistema partidário em dois blocos e que forças centrífugas dominam as estratégias de coalizão também merece atenção.

A partir de um mapeamento ideológico dos legisladores chilenos, Alemán e Saiegh (2006) testam algumas das implicações dos trabalhos anteriores através de escolhas individuais dos legisladores dos partidos e das coalizões nas votações nominais durante as sessões de 1997-1998 e 1999-2000. Ao analisar as preferências entre as coalizões, as evidências empíricas revelam que as posições legislativas tomadas são diferentes. Independentemente se o foco for nas coalizões, nos partidos ou nos legisladores, existe coincidência das coalizões de oposição e muitas diferenças entre as posições tomadas por cada coalizão. Ao analisar as preferências dentro das coalizões, Alemán e Saiegh (2006) constatam que há a homogeneidade interna. Durante as votações, a *Concertación* parece ser mais unida do que a *Alianza*. Dentro da *Concertación*, a maioria dos legisladores são disciplinados. Já na *Alianza*, as preferências parecem ser mais heterogêneas. Segundo os autores, existe um grupo centrista distinto. No entanto, este grupo representa uma

minúscula proporção de legisladores. Desse modo, a análise de preferências individuais derivadas das escolhas legislativas dos deputados permite apoiar a tese bipolar de competição política, pois os resultados mostram duas coalizões distintas com preferências distintas. Além disso, os autores não encontraram um numeroso grupo de centro, nem diferenças significantes dentro da coalizão governamental, pois a *Concertación* age disciplinadamente.

Portanto, com o retorno da democracia, a nova Constituição delegou muitos poderes legislativos ao presidente, e um novo sistema eleitoral foi formulado. Apesar da existência do controle de agenda sobre o Poder Legislativo, o Congresso chileno está se estabelecendo como uma legislatura competente e profissional. No entanto, talvez a mais notável característica da atual legislatura do Chile é a proeminência de duas coalizões multipartidárias que têm se mostrado mais duráveis do que qualquer coalizão legislativa durante todo o período de 1932 a 1973, estruturando como o Congresso irá se dividir quando for votar.

6. CONCLUSÕES

Durante as últimas décadas, os países da América do Sul – dentre eles, o Chile e o Brasil - têm apresentado a combinação entre multipartidarismo e presidencialismo. Então, de acordo com Mainwaring (1993), poderíamos assegurar que a década de 1990 deveria ser um período de grande instabilidade democrática para o continente. No entanto, os resultados práticos do exercício de governo mostram uma performance distinta. Segundo Chasquetti (2001), os problemas da difícil combinação não pareceram afetar a consolidação e o desenvolvimento das democracias de Brasil e Chile pois, “observando las estrategias presidenciales de muchos presidentes, encontramos que los mismos privilegiaron la negociación y la cooperación y en muchos casos formaron coaliciones de gobierno con mayorías legislativas estables.” (Chasquetti, 2001, p. 327). Analisando os dois países, o autor mostra que, durante os governos de Aylwin e Frei – no Chile - e Cardoso (no Brasil), os presidentes formaram coalizões majoritárias.

Governos minoritários apresentam graves problemas de governabilidade. Estas dificuldades se atenuam quando os presidentes formam coalizões majoritárias. No Chile, há o estímulo para a formação de coalizões através do sistema eleitoral com representação binomial, que gerou impulso para a conformação de blocos políticos: a *Concertación* e a *Alianza por Chile*. Isto implicou na cooperação entre os partidos para a conformação de listas conjuntas e seleção de distritos onde se prioriza a presença partidária.

No Brasil, Figueiredo e Limongi (1999) identificaram a formação de coalizões como o pressuposto básico do funcionamento do presidencialismo brasileiro. E como a análise empírica demonstrou, durante os dois mandatos de Luiz Inácio Lula da Silva (até 2008), os índices de disciplina partidária e o apoio da coalizão governista continuaram a manter a governabilidade.

Portanto, a combinação de presidencialismo e multipartidarismo está apta para a democracia sempre que seus presidentes são capazes de formar coalizões de governo de caráter majoritário. No caso de poder formar uma coalizão de governo, os presidentes de sistemas multipartidários moderados estão em melhores condições de governar, pois seu contingente legislativo é maior do que os presidentes com multipartidarismo extremo. Os sistemas políticos onde se tenham configurado coalizões mostram partidos com

interessantes níveis de disciplina parlamentar, o que indica que este é um fator importante para a efetiva formação de coalizões governamentais.

7. BIBLIOGRAFIA

ABRANCHES, Sérgio Henrique. “Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro”. *Dados*, no.31, 1988.

ALEMÁN, Eduardo e SAIEGH, Sebastián. “Legislative Preferences, Political Parties, and Coalition Unity in Chile. *Comparative Politics*, v. 39, n. 3, 2006.

ALMEIDA, M. “Em defesa da mudança”. *Novos Estudos CEBRAP* 35, 15-20, 1993.

ALSTON, Lee, Marcus MELO, Bernardo MUELLER, e Carlos PEREIRA. “Political Institutions, Policymaking Processes, and Policy Outcomes in Brazil.” Working Paper EB2005-0007, Research Program on Environment and Behavior, Institute of Behavioral Science, University of Colorado at Boulder, 2005.

ALSTON, Lee e MUELLER, Bernardo. “Pork for policy: Executive and legislative exchange in Brazil”. *Journal of Law, Economics, and Organization* 22(1): 87-114,2006.

ALTMAN, David. The Politics of Coalition Formation and Survival in Multiparty Presidential Regimes. Unpublished doctoral dissertation, University of Notre Dame, Indiana, 2001.

AMES, Barry. “Electoral Strategy under Open-List Proportional Representation”. *American Journal of Political Science*, vol. 39, no 2, pp. 406-433, 1995.

_____. *The Deadlock of Democracy in Brazil*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2001.

AMORIM NETO, Octávio. “Of Presidents, Parties, and Ministers: Cabinet Formation and Legislative Decision-Making Under Separation of Powers.” Ph.D. dissertation, University of California, San Diego, 1998.

_____. “The Puzzle of Party Discipline in Brazil.” *Latin American Politics and Society* 44, no. 1 (March): 127-144, 2002a.

_____. “Presidential Cabinets, Electoral Cycles, and Coalition Discipline in Brazil.” In Scott Morgenstern and Benito Nacif, eds. *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002b.

_____. “The Presidential Calculus: Executive Policy Making and Cabinet Formation in Americas”. *Comparative Political Studies*, v.39, 4:415-440, 2006.

_____. “O Poder Executivo, centro de gravidade do sistema político brasileiro.” In Lúcia Avelar and Antônio Octávio Cintra, eds., *Sistema político brasileiro: uma introdução* (2nd revised edition). Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2007.

_____. “O Brasil, Lijphart e modelo consensual de democracia”, em Magna Inácio e Lucio Rennó (org.), *O Legislativo Brasileiro em perspectiva comparada*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009

AMORIM NETO, Octávio e SANTOS, Fabiano. “The inefficient secret revisited: the legislative input and output of brazilian deputies”. *Legislative Studies Quarterly* 28(4):449-79, 2003.

AMORIM NETO, Octávio; COX, Gary e MCCUBBINS, Mathew. “Agenda Power in Brazil’s Câmara dos Deputados, 1989-98”. *World Politics* 54(4): 550-78, 2003.

BEZERRA, M. *Em nome das bases: política, favor e dependência pessoal*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1999.

CAREY, John. “Parties, Coalitions, and the Chilean Congress in the 1990s.” Em Scott Morgenstern e Benito Nacif (org.), *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

CARVALHO, Carolina Juliano de. *O recrutamento ministerial em 20 anos de democracia no Brasil (1985-2005)*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política e Relações Internacionais) – Departamento de Estudos Políticos, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, Universidade Nova de Lisboa, 2005.

CARVALHO, Nelson Rojas de. *E no início eram as bases: geografia política do voto e comportamento legislativo no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

CHANG, Kelly; LEWIS, David e MCCARTY, Nolan. “The Turnover of Political Appointees”. Paper presented at the 2001 meeting of the Midwest Political Science Association, 2001.

CHASQUETTI, Daniel. “Democracia, Multipartidismo y Coaliciones en América Latina: Evaluando la Difícil Combinación”. Em Jorge Lanzaro (org.), *Tipos de Presidencialismo Y Coaliciones Políticas en América Latina*. Buenos Aires: Clacso, 2001.

CHEIBUB, José Antonio. “Minority Governments, Deadlock Situations, and the Survival of Presidential Democracies”. *Comparative Political Studies* 35:284-312, 2002.

CHEIBUB, José Antônio, PRZEWORSKI, Adam e SAIEGH, Sebastian. “Government coalitions and legislative success under parliamentarism and presidentialism”. *British Journal of Political Science* 34:565-87, 2004.

COX, Gary e MCCUBBINS, Mathew. *Legislative Leviathan. Party Government in the House*. Berkeley: University of California Press, 1993.

DEHEZA, Grace Ivana. “Gobiernos de coalición en el sistema presidencial: América del Sur.” Ph.D. dissertation, European University Institute, 1997.

FIGUEIREDO, Argelina. “Government Coalitions in Brazilian Democracy”, in *Brazilian Political Science Review*, n.1, v.2, p.182-216, 2007.

FIGUEIREDO, Argelina e LIMONGI, Fernando. “Partidos Políticos na Câmara dos Deputados: 1989-1994”. *Dados* 38, no.3, 1995.

_____. *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

FLYNN, Peter. “Brazil and Lula, 2005: Crisis, Corruption and Change in Political Perspective”. *Third World Quarterly*, v.26, n.8, p.1221-1267, 2005.

GEDDES, Barbara e RIBEIRO NETO, Arthur. “Institutional Sources of Corruption on Brazil”. *Third World Quarterly* 13(4):641-61, 1992.

GOLDFRANK, Benjamin e Brian WAMPLER. “From Good Government to Politics as Usual: The Rise and Possible Demise of the Workers’ Party.” Unpublished paper, 2007.

HAGOPIAN, F. *Traditional Politics and Regime Change in Brazil*. New York: Cambridge University Press, 1996.

HUBER, John. “How Does Cabinet Instability Affect Political Performance? Portfolio Volatility and Health Care Cost Containment in Parliamentary Democracies”. *American Political Science Review*, vol.92, 3, 1998.

HUBER, John e MARTINEZ-GALLARDO, Cecília. “Cabinet Turnover in Parliamentary Democracies”. *American Political Science Review*, Vol. 102, Issue 2, pp. 169-180, 2008.

HUNEEUS, Carlos e BERRÍOS, Fabiola. “El Congreso en El Presidencialismo. El Caso de Chile.” *Revista SAAP*. Vol. 2, n. 2, pp. 345-391, setembro 2005.

HUNTER, Wendy. “Corrupção no Partido dos Trabalhadores: o dilema do sistema”. In Jairo Nicolau e Timothy Power (Org.). *Instituições representativas no Brasil: balanço e reforma*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

INDRIDASON, Indridi e KAM, Christopher. “Cabinet Reshuffles and Ministerial Drift” in *British Journal of Political Science*, Vol. 38, Issue 4, 2008, pp. 621-656.

JONES, Mark. *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies*. Notre Dame: Notre Dame University Press, 1995.

KENNEY, Charles. *Fujimori’s Coup and the Breakdown of Democracy in Latin America*. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2004.

KINZO, Maria D'Alva Gil. *Radiografia do quadro partidário brasileiro*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 1993.

LAMOUNIER, Bolívar. *A Opção Parlamentarista*. São Paulo: Editora Sumaré, 1991.

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

LIJPHART, Arend. *Modelos de Democracia: Desempenho e Padrões de Governo em 36 Países*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

LINZ, Juan e Arturo Valenzuela. *The Failure of Presidential Democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1994.

LINZ, Juan e Alfred Stepan. *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1996.

LIMONGI, Fernando. "Presidencialismo e governo de coalizão". Em Leonardo Avritzer e Fátima Anastásia (org.), *Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

LYNE, Mona. "Parties as a Programmatic Agents: A test of Institutional Theory in Brazil". *Party Politics* 11(2):193-216, 2005.

_____. "How Party Leaders Build Party Reputations in Brazil". *American Journal of Political Science*, vol.52, n.2, pp. 290-303, 2008.

MAINWARING, Scott. "Presidentialism in Latin America". *Latin American Research Review* 25, no.1, 1990.

_____. "Politicians, Parties, and Electoral Systems: Brazil in Comparative Perspective". *Comparative Politics* 24, 1991.

_____. "Presidentialism, Multipartism, and Democracy: The Difficult Combination". *Comparative Political Studies* 26, no.2, 1993.

_____. *Sistemas Partidários em Novas Democracias: o Caso do Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

MAINWARING, Scott e SHUGART, Matthew. *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

MARTINEZ-GALLARDO, Cecilia. *Designing Cabinets: presidents, politics, and policymaking in Latin America*, PhD Dissertation, New York, Columbia University, 2005.

_____. *Designing Cabinets: Presidential Politics and Cabinet Instability in Latin America*. Unpublished, s/d.

NEGRETTO, Gabriel, “Minority Presidents and Types of Government in Latin America,” Paper prepared for delivery at the annual meeting of the Latin American Studies Association, Dallas, Texas, March 27-29, 2003.

_____. “Minority Presidents and Democratic Performance in Latin America”. *Latin American Politics and Society* 48, 3, 2006.

NOLTE, Detlef. “El Congreso Chileno y su Aporte a la Consolidación Democrática en Perspectiva Comparada”. *Revista de Ciencia Política*, v. 23, n. 2, 2003.

PEREIRA, Carlos e MUELLER, Bernardo. “Uma teoria da preponderância do Executivo. O Sistema de comissões no Legislativo brasileiro”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol.15, n.43, junho de 2000.

_____. “Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: As Relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro”. *Dados*. Vol. 45, nº 2, 2002.

PEREIRA, Carlos; POWER, Timothy e RENNÓ, Lucio. “Under what conditions do presidents resort to decree Power? Theory and evidence from the brazilian case”. *Journal of Politics*, vol.67, n.1, p.178-200, 2005.

_____. “Agenda Power, Executive Decree Authority, and the Mixed Results of Reform in the Brazilian Congress.” *Legislative Studies Quarterly* 33, no. 1 (February): 5-33, 2008.

POWER, Timothy. *The Political Right in Postauthoritarian Brazil: Elites, Institutions, and Democratisation*. University Park: The Pennsylvania State University Press, 2000.

_____. “Optimism, Pessimism, and Coalitional Presidentialism: Debating the Institutional Design of Brazilian Democracy”. *Bulletin of Latin American Research*, vol. 29, n.1, pp.18-33, 2010.

_____. “Centering Democracy? Ideological Cleavages and Convergence in the Brazilian Political Class”. In Peter Kingstone e Timothy Power (org.). *Democratic Brazil Revisited*. Pittsburgh: Pittsburgh University Press (s/d).

POWER, Timothy e MOCHEL, Marília. “Political Recruitment in an Executive-Centric System: Presidents, Governors, and Ministers in Brazil.” In Peter Siavelis e Scott Morgenstern (org.). *Pathways to Power: Political Recruitment and Candidate Selection in Latin America*. College Park: Penn State University Press, 2007.

RAILE, Eric; PEREIRA, Carlos e POWER, Timothy. “The Executive Toolbox: Building Legislative Support in a Multiparty Presidential Regime.” Forthcoming in *Political Research Quarterly*, 2006.

REIS, Fábio Wanderley. “Partidos, ideologia e consolidação democrática”, em F.W. Reus e G. O’Donnell (org.). *A democracia no Brasil: dilemas e perspectivas*. São Paulo: Vértice, 1988.

RENNÓ, Lucio. “Críticas ao presidencialismo de coalizão no Brasil: processos institucionalmente constritos ou individualmente dirigidos?” em Leonardo Avritzer e Fátima Anastásia (org.), *Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

SANTOS, Fabiano. *O Poder Legislativo no presidencialismo de coalizão*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2003.

_____. “Governos de coalizão no sistema presidencial: o caso do Brasil sob a égide da Constituição de 1988”, em Leonardo Avritzer e Fátima Anastásia (org.), *Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

SARTORI, Giovanni. “Neither Presidentialism nor Parliamentarism”. Em Juan Linz e Arturo Valenzuela (Org.), *The Failure of Presidential Democracy: The Case of Latin America*, pp. 106-118. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1994.

SHUGART, Matthew Soberg, e CAREY, John M. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge University Press, 1992.

SIAVELIS, Peter. *The President and the Congress in Postauthoritarian Chile: Institutional Constraints to Democratic Consolidation*. Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press, 2000.

_____. “Exaggerated Presidentialism and Moderate Presidents: Executive-Legislative Relations in Chile.” Em Scott Morgenstern e Benito Nacif, (org.), *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

TAYLOR, Matthew. “Corruption in Brazil.” In Charles Blake and Stephen Morris, eds., *Corruption and Politics in Latin America*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, forthcoming, 2009.

VALENZUELA, Arturo. “Partidos Políticos e Crise Presidencial no Chile: Proposta para um Governo Parlamentarista”. Em Bolívar Lamounier, (org.), *A Opção Parlamentarista*. São Paulo: Idesp/Editora Sumaré, 1991.

WEYLAND, Kurt. *Democracy without equity: Failures of reform in Brazil*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1996.