

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS
CENTRO DE EDUCAÇÃO E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

**Avaliando a literatura sobre o sistema
presidencialista brasileiro pós 88**

Welton Alves da Silva

São Carlos

2011

**Avaliando a literatura sobre o sistema
presidencialista brasileiro pós 88**

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS
CENTRO DE EDUCAÇÃO E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

**Avaliando a literatura sobre o sistema
presidencialista brasileiro pós 88**

Welton Alves da Silva

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de São Carlos, como exigência parcial para aquisição de título de mestre.

Orientadora: Simone Diniz.

São Carlos

2011

**Ficha catalográfica elaborada pelo DePT da
Biblioteca Comunitária da UFSCar**

S586al

Silva, Welton Alves da.

Avaliando a literatura sobre o sistema presidencialista brasileiro pós 88 / Welton Alves da Silva. -- São Carlos : UFSCar, 2011.

162 f.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal de São Carlos, 2011.

1. Ciência política. 2. Presidencialismo. 3. Medidas provisórias. 4. Poder executivo. 5. Poder legislativo. 6. Coalizões partidárias I. Título.

CDD: 320 (20^a)



PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA
BANCA EXAMINADORA DA DISSERTAÇÃO DE MESTRADO DE
Welton Alves da Silva

09/03/2011

Prof. Dra. Simone Diniz
Orientadora e Presidente
Universidade Federal de São Carlos/UFSCar

Prof. Dr. Thales Haddad Novaes de Andrade
Universidade Federal de São Carlos/UFSCar

Prof. Dr. Sidney Jard da Silva
Universidade Federal do ABC/UFABC

Submetida à defesa em sessão pública
Realizada às 15:30h no dia 09/03/2011.

Banca Examinadora:
Prof. Dra. Simone Diniz
Prof. Dr. Thales Haddad Novaes de Andrade
Prof. Dr. Sidney Jard da Silva

Homologado na CPG-PPGPOL na
_____ª. Reunião no dia ____ / ____ / ____.

Prof. Dr. Eduardo Garuti Noronha
Coordenador do PPGPOL

Dedicatória

Dedico este trabalho à minha família, cujo incentivo sempre foi fundamental para a busca da realização de todos os meus projetos, e aos amigos Jean Camargo e Neville Vilas Boas que sempre acreditaram e estimularam nosso trabalho.

Agradecimentos

À minha orientadora, Simone Diniz, por fazer parte desse trabalho; à coordenação, secretaria e corpo docente do PPGPol/UFSCAR e aos colegas do mestrado em Ciência Política.

Avaliando a literatura sobre o sistema presidencialista brasileiro pós 88

Resumo

Essa dissertação trata-se de uma revisão do presidencialismo brasileiro pós-1988, através da análise da literatura disponível. Os levantamentos realizados convergem para a conclusão de que o presidencialismo brasileiro tem conquistado razoáveis níveis de institucionalização, contrariando muitas das críticas levantadas contra si. Esse estabelecimento se deu em grande medida pela estabilização do sistema partidário que polarizou em torno dos sete maiores partidos, aperfeiçoou seu funcionamento interno e sua atuação coerente no Congresso, minimizando assim os possíveis efeitos da alta fragmentação, e principalmente podendo conceder um apoio efetivo ao Poder Executivo. Este, por sua vez, tem se encarregado de utilizar com muita eficiência os poderes e mecanismos de que dispõe para fazer prevalecer sua agenda de governo, distanciando os conflitos entre os poderes e a temida e profetizada paralisia decisória. Em suma, apesar de problemas aparentes, o presidencialismo brasileiro nos moldes atuais tem levado adiante o processo de institucionalização da democracia.

Palavras-chaves: Executivo; Legislativo; coalizões partidárias; poderes de agenda.

Evaluating the literature about the Brazilian presidential system after 88

Abstract

This dissertation is a revision of the post-1988 Brazilian presidentialism, analyzing the available literature. The surveys point to a conclusion that the Brazilian presidentialism has gained reasonable levels of institutionalization, contradicting many of the criticisms raised about the potential for institutionalization. This establishment was in large measure because the stabilization of the party system that has polarized yourself around of the seven main parties, improving its internal functioning and the consistent performance in National Congress, thus minimizing the possible effects of high fragmentation and especially becoming able to provide effective support in the executive branch. This, in turn, has taken it upon themselves to use very effectively the powers and mechanisms to its disposal to enforce its agenda of government, becoming away from the conflict between the powers and the feared decisional paralysis, as predicted. Summarizing, despite his apparent problems in the post-1988, in the Brazilian presidentialism prevails an important democratic character that certainly keep the process of institutionalization of the country.

Keywords: Executive, Legislative, coalitions, power agenda.

Sumário

Capítulo I

Sistema Político Brasileiro: correntes teóricas e variáveis explicativas

<i>As transições de regime e o debate das instituições.....</i>	<i>12</i>
<i>A retomada dos estudos neo-institucionais.....</i>	<i>15</i>
<i>As diferentes abordagens do neo-institucionalismo.</i>	<i>19</i>
<i>A nova democracia: entre dilemas e perspectivas.....</i>	<i>22</i>
<i>O presidencialismo brasileiro e suas interpretações.</i>	<i>28</i>

Capítulo II

As limitações do presidencialismo

<i>Considerações gerais sobre o sistema presidencial.....</i>	<i>34</i>
---------------------------------------------------------------	-----------

Capítulo III

Sistema partidário e atuação parlamentar

Disciplina e atuação parlamentar no Congresso Nacional:

<i>a institucionalização do sistema partidário brasileiro.....</i>	<i>48</i>
<i>Multipartidarismo, fragmentação e disciplina.....</i>	<i>51</i>
<i>Representação proporcional e lista aberta.....</i>	<i>62</i>
<i>Resultados perversos: superando as incapacidades potenciais.....</i>	<i>73</i>

Capítulo IV

Presidencialismo: a importância do apoio das coalizões partidárias ao Executivo.

<i>Formação de coalizões partidárias de apoio no Congresso Nacional.....</i>	<i>79</i>
<i>Construção de Coalizões partidárias no Congresso.....</i>	<i>84</i>
<i>Quão efetivas são as coalizões governistas?.....</i>	<i>89</i>
<i>Desafios a formação das maiorias parlamentares.....</i>	<i>97</i>

<i>Apoio da coalizão e a afirmação do poder do Executivo.....</i>	<i>103</i>
<i>Por que o Executivo tem sido eficientemente respaldado por sua Coalizão.....</i>	<i>110</i>

Capítulo V

<i>Medida Provisória e Execução do orçamento: alguns segredos do sucesso residencial.</i>	
<i>O instituto da Medida Provisória.....</i>	<i>114</i>
<i>Medidas Provisórias: continuidade ou não do poder de decreto?.....</i>	<i>115</i>
<i>Emissão de Medidas Provisórias.....</i>	<i>119</i>
<i>Alterações efetivadas pela EC 32/01.....</i>	<i>124</i>
<i>Qual o significado das MPs para o Poder Executivo.....</i>	<i>125</i>
<i>Instituto da Medida Provisória: usurpação ou não?.....</i>	<i>128</i>
<i>O poder do Executivo na execução orçamentária.....</i>	<i>133</i>

Capítulo VI

Avaliações sobre o presidencialismo brasileiro

<i>Os riscos de uma análise macro, comparativa ou retrospectiva.....</i>	<i>137</i>
<i>Retratando algumas críticas ao presidencialismo.....</i>	<i>139</i>
<i>O sistema partidário e as coalizões.....</i>	<i>141</i>
<i>Divisão dos poderes, governabilidade e poder de agenda do Executivo.....</i>	<i>142</i>
<i>Poderes de agenda do Executivo.....</i>	<i>143</i>
<i>Considerações finais.....</i>	<i>148</i>
<i>Referências bibliográficas.....</i>	<i>150</i>

Capítulo I

Sistema político brasileiro: correntes teóricas e
variáveis explicativas

As transições de regime e o debate das instituições

A década de 1980 praticamente marca o início das discussões sobre o sistema presidencialista fora dos Estados Unidos. O surgimento de tais estudos esteve relacionado ao reaparecimento ou surgimento de novas democracias. No caso do Brasil, a fase inicial dessa discussão, de modo mais objetivo, data exatamente desse contexto. Após a retomada da democracia no país, as classes política e intelectual passaram a discutir qual seria a forma mais adequada de governo, então a ser firmada na nova Constituição do país. As discussões nesse entorno suscitaram várias análises que se processaram em torno da via presidencialista e parlamentarista de governo, sobretudo em decorrência da decisão constitucional de se ter uma posição definitiva somente após cinco anos. De modo geral, não seria grande exagero dizer que houve uma predominância muito forte de avaliações negativas quanto ao sistema presidencial brasileiro, avaliações tanto calcadas nas experiências já vivenciadas pelo país, quanto em termos genéricos – característico da maior parte dos presidencialismos - endógenos ao sistema. Fato é que grande parte das estimativas de institucionalização do sistema político brasileiro eram negativas e pessimistas.

Mais recentemente tem sido bastante verificado qual o verdadeiro poder de institucionalização do presidencialismo brasileiro. Vários são os autores que têm focado seus estudos na compreensão das relações entre os Poderes Executivo e Legislativo brasileiro, e com um diferencial muito grande. A contribuição recente possui um peso muito maior, haja vista o forte respaldo empírico que as sustentam. As análises desenvolvidas mais recentemente dimensionam com mais perfeição qual a efetiva capacidade de institucionalização.

Partindo do exposto, esse trabalho se propõe exatamente a um levantamento bibliográfico das avaliações sobre o sistema presidencial brasileiro, sobretudo no período após a constituição de 1988. Será mostrado posteriormente que houve um forte predomínio de avaliações negativas e pessimistas quanto à capacidade de institucionalização do sistema político brasileiro. Neste sentido, um dos objetivos a que se propõe este trabalho é de avaliar, através da bibliografia especializada, se há ou não correspondência entre as colocações advertidas por essas análises e o que de fato se processou, quanto à dinâmica de funcionamento dessas instituições. Em outros termos, qual a proximidade existente entre as análises, se verificarmos avaliações prospectivas e retrospectivas? Houve fatalmente a confirmação das críticas propaladas pelos autores “denominados pessimistas”? Em que medida a crítica generalizada se aplica ou não ao presidencialismo brasileiro? Esboços de respostas a estas perguntas, de modo geral, constituirá o objetivo deste trabalho. Evidenciaremos no decorrer de nossa argumentação, os resultados emersos da atual dinâmica de funcionamento do presidencialismo brasileiro, fornecendo as razões convincentes para um retratamento teórico da discussão.

No primeiro capítulo deste trabalho, além dessa apresentação, será esboçado um panorama da incipiência dos estudos neo-institucionalistas. Assim, perpassaremos por um levantamento das principais variantes dessa corrente teórica, sobretudo pelo chamado neo-institucionalismo racionalista. Sobre este abordaremos também, ainda em caráter explanatório, as três principais correntes explicativas no que diz respeito à dinâmica de funcionamento do Congresso. Objetivamos, também neste capítulo, mostrar quais variáveis têm sido mais relevantes para a explicação do sistema político do país. Após perpassar por estes pontos, será desenvolvido o segundo capítulo.

O capítulo dois será estritamente focado no levantamento da crítica do sistema presidencial de modo geral. Como já mencionado, várias foram as avaliações que minimizaram, ou mesmo subestimaram, as possibilidades de um sistema político aos moldes do que viria a ser adotado no Brasil pelo advento da constituição de 1988, e essa crítica, num primeiro momento, vinculava as características do presidencialismo de um modo geral. Ou seja, mesmo que por vezes estivesse mencionando o caso brasileiro,

trazia para a linha argumentativa, experiências vivenciadas por outros países que possuíam semelhante arranjo. Várias outras críticas quanto ao presidencialismo, neste capítulo, estão ausentes pelo fato de serem específicas ao sistema político brasileiro. Contudo, serão dialogadas ao longo de todos os demais capítulos.

No terceiro capítulo serão contempladas outras supostas mazelas do sistema político do país, de modo mais restrito ao seu caso. Faremos uma discussão sobre as questões que circunstanciam o subsistema partidário brasileiro, a exemplo da disciplina/indisciplina parlamentar-partidária, do elevado número de partidos, inclusive quanto ao seu número efetivo de partidos, procurando focar na relação que esse subsistema e seus principais aspectos condicionam a dinâmica do sistema político do país, a dinâmica presidencial.

O quarto capítulo trará uma discussão sobre como é possível ao Executivo atuar no quadro caracterizado no capítulo anterior. Mesmo identificando argumentos que respondam solidamente às críticas dialogadas também nesse capítulo, o presidencialismo ainda estaria frente ao desafio de angariar meios para consumir seu programa de governo. Como o Executivo age neste cenário? Apesar de também sua possibilidade ter sido desacreditada no passado, a formação de maioria é uma constante no presidencialismo brasileiro, e essencial para os resultados das relações entre executivo e legislativo. Portanto, o foco deste capítulo recairá sobre a formação de maiorias parlamentares e a importância que as mesmas possuem na estabilidade do presidencialismo brasileiro após a Constituição de 1988.

O capítulo cinco trará uma discussão sobre as Medidas Provisórias (MP) e orçamento, como os principais poderes de agenda do Executivo. O dispositivo constitucional da MP tem sido de uso frequente por parte do Executivo, e normalmente é identificado pela crítica como continuidade resquício autoritário do período militar. Alguns afirmam que trata-se de uma usurpação do Executivo ao Legislativo. Uma sugestão de reinterpretação do uso, significado e consequências desse instituto será esboçada. Quanto ao orçamento, discutiremos como a sua utilização estratégica dá ao Executivo um elemento amais na aprovação de sua agenda.

No capítulo sete nos ocuparemos da retomada de argumentos dialogados em todo o trabalho, sugerindo uma perspectiva mais positiva com relação ao processo de institucionalização do sistema político brasileiro. Buscaremos sintetizar a reflexão sobre o presidencialismo brasileiro pós 88. Após essas novas discussões serão realizadas breves ponderações, finalizando este trabalho.

Feita esta apresentação faremos um panorama dos estudos neo-institucionalistas.

A retomada dos estudos neo-institucionais

Na ciência política norte-americana prevaleceu durante algum tempo, sobretudo após a Segunda Guerra, interpretações fundamentadas no *Comportamentalismo (behaviorism)* e no *pluralismo*. Os pressupostos de tais correntes residiam na compreensão de que as preferências eram essenciais para explicação dos fenômenos políticos.

Contraopondo-se a essa corrente, ressurgiu um grupo de cientistas políticos denominando a si próprio de *Novos institucionalistas*. Tratava-se, pois, de um movimento que conquistara força dentro da *Teoria da escolha racional (rational choice)*, no ensejo dos questionamentos levantados por esta quanto aos métodos *comportamentalismo e pluralismo*, até então predominantes na agenda de pesquisa da Ciência Política (Monteiro, JS; Monteiro, MC e Lima, 2001).

Com o surgimento dessa nova corrente, a centralidade na interpretação dos fenômenos da Ciência Política deixa de elencar as escolhas e/ou preferências, recaindo nas instituições. Estas conseqüentemente passam a constituir as principais variáveis

independentes, justificando, portanto, a referência ao termo institucionalismo. Quanto ao prefixo *Novo*, sua utilização justificava-se pela necessidade de distinguir o institucionalismo incipiente de sua versão mais remota, dominante no período anterior a Segunda Guerra Mundial (1994).

No que diz respeito à sua versão anterior, em verdade, a Ciência Política se ocupa das instituições desde a Antiguidade, desse modo, o institucionalismo é tão antigo quanto o pensar a política, já que, desde a Grécia, as questões políticas eram refletidas em torno das investigações dedutivas, tangenciando elementos constitucionais *estricto senso*. Em sua fase mais remota, o institucionalismo era caracterizado pelo método indutivo, pelo formalismo constitucional, pelo abstracionismo teórico e pela abordagem especulativa, e nessa ocasião, circunstanciava uma fase de abrangência bastante próxima da filosofia Peres (2008). Porém, recentemente os teóricos passaram a abordar as instituições com interesses e vigores renovados em nome dessa nova roupagem convencionalizada “*Novo Institucionalismo*”. Nesse sentido, passariam a valer-se da teoria dos jogos e da construção de modelos de escolhas racionais Putnan (2000).

A transição entre uma fase e outra da agenda de pesquisa *institucionalista* se deu ainda nas primeiras décadas do século passado, porém, de modo mais claro, possui como divisor as três décadas entre 1940 e 1970, período sob vigência predominante do *Comportamentalismo*, como já mencionado. O Comportamentalismo, por seu turno, caracterizava-se pela rejeição aos formalismos especulativos dos estudos institucionais e pela aplicação dos métodos científicos positivos na análise do fenômeno político, que era compreendido como fenômeno comportamental. Caracterizava-se também pelo uso do método indutivo, do verificacionismo e realismo empírico, do qual veio se valer posteriormente o *Novo institucionalismo*, e pelas abordagens sócio-psicológica e estatística Peres (2008).

Atualmente muito se refere ao neo-institucionalismo como uma corrente das mais vigentes na agenda de pesquisa da Ciência Política, mas o que de fato vem a ser essa agenda? O que possuem em comum os estudos intitulados com esse status? O que se entende por instituições? Em quais pontos se diferenciam as vertentes dentro dessa perspectiva analítica? Partindo dessas questões, serão mencionadas algumas elucidações.

Com relação aos questionamentos aludidos, Limongi (1994) chama atenção para o fato de ter havido, num primeiro momento, relativa homogeneidade na bandeira levantada pelos teóricos *neo-institucionalistas*. Posteriormente, houve uma mudança na centralidade da perspectiva e conseqüentemente subdivisões nessa corrente teórico-analítica. Mais recentemente o rótulo passou a ser reivindicado por aqueles que se opõem ao individualismo metodológico. Nestes termos, o Neo-institucionalismo segue o modelo proposto por March e Olsen (1984) e pelos adeptos dos estudos sobre o Estado, a exemplo de Sckopol. De modo geral, pode-se concluir que os estudos neo-institucionais são marcados pela busca da demonstração de que as instituições que organizam os processos de decisões são, em grande medida, responsáveis pela estabilidade dos resultados obtidos e influenciam os resultados políticos substantivos¹.

Numa posição semelhante, Putnan (2000) também pondera existirem divergências, tanto teóricas quanto metodológicas nesse grupo, e destaca que em comum acordo dois pontos são fundamentais: o primeiro é que as instituições moldam a política; o segundo é que as instituições são moldadas pela história. As normas e procedimento operacionais típicos que integram as instituições identificam-se nos resultados políticos, à medida que estruturam o comportamento político. Nessa acepção as instituições moldariam os resultados porque moldam antes a identidade, o poder e a estratégia dos atores. No que tangencia a relação com a história cumpre destacar que as instituições corporificam trajetórias históricas “condicionando” o que delas decorre.

Na mesma direção Peres (2008) pontua que o consenso básico cosmológico da comunidade científica a esse respeito reside na centralidade das instituições, como fica claro na seguinte passagem:

O “programa de pesquisa” neo-institucionalista caracteriza-se pela adoção do paradigma institucional, cujas premissas básicas que produzem o consenso de toda a comunidade científica estabelecem que as instituições – políticas e/ou sociais, conforme o caso – são as entidades fundamentais do

¹ Idem.

fenômeno político e, como tais são as variáveis explicativas centrais dos comportamentos, das decisões dos atores, enfim, dos resultados dos “jogos políticos” (ostrom: 1986; 1991; Immergut: 1998; Nee: 1998) Peres (2008; 14).

Voltando às questões mencionadas, um segundo ponto reside na conceitualização de *instituições*. Sendo consensual, como é sugerido neste trabalho, que as instituições estão no centro gravitacional da agenda de pesquisa da Ciência Política, nada mais pertinente que atentar-se para o entendimento que se faz, na teoria em análise, do que vem a ser instituições.

No que diz respeito ao conceito teórico, instituição se refere a uma estrutura organizacional com suas normas, protocolos, e/ou convenções inertes, a exemplo de um ordenamento constitucional, ou dos parâmetros que protocolam as ações de sindicatos e empresas. É a partir das instituições que se cria um crivo de interpretação para o curso de ação desejada Hall e Taylor (2003).

A emergência do neo-institucionalismo como paradigma concorrente na agenda científica se deu no final na década de 1970, evoluindo para uma posição consolidada e, supostamente hegemônica nas duas décadas seguintes. Quanto ao desenvolvimento dessa agenda registra-se a colaboração decisiva de dois trabalhos clássicos, a saber, o de Arrow² e o de McKelvey³ Limongi (1994). A contribuição do primeiro representou-se num trabalho conhecido como o *Teorema da Impossibilidade*, em que postulava a instabilidade de uma decisão social única e estável. Nessa formulação a constatação do autor é a de que indivíduos (egoístas), quando decidem coletivamente, não produzem necessariamente resultados estáveis, pois mesmo que as preferências individuais sejam conhecidas, é impossível saber qual a preferência da coletividade. Portanto as instituições novamente ganham destaque na teoria política passando a ser considerada como o fator que introduz a previsibilidade e ordenamento no comportamento Peres

² ARROW, Kenneth J. *social choice and individual values*. 2ª edição. New Haven, Yale University Press. 1963.

³ MCKELVEY, Richard D. *Intransitivities in multidimensional voting models and some implications for agenda control*. *Journal of economic theory*, nº 19, pp. 472-82, 1976.

(2008). Quanto ao segundo autor, não menos importante, estabeleceu o assim denominado *Teorema do Caos*, ou *Teorema do tudo é possível*⁴.

De modo geral, nessa fase mais inicial da retomada interpretativa das instituições, o debate se processava em torno de como se dava a lógica das ações coletivas. Essa questão perpassava pelo questionamento de poder-se fazer ou não analogias entre o comportamento de congressistas norte-americanos e comportamento individualista característico do *Mercado*. Havia um pressuposto de que os congressistas eram individualistas e procuravam garantir sua reeleição e, desse modo, questionavam-se: o que esperar do processo deliberativo no congresso? Em que medida as decisões políticas justificam essas características? A agenda de pesquisa dos neo-institucionalistas foi constituída sob o impacto de respostas radicais a estas questões Limongi (1994).

As diferentes abordagens do neo-institucionalismo

Já objetivamos aqui deixar claro em quais pontos os neo-institucionalistas são unânimes, mas, em que pontos o consenso não se estabelece? No processo de desenvolvimento e consolidação dessa corrente teórica, houve a perda de sua unicidade originária (LIMONGI, 1994, HALL E TAYLOR, 2003; PERES, 2008). Neste sentido, há uma variação considerável de abordagens neo-institucionais, inclusive algumas paradoxais. Quais seriam as instituições mais importantes? Os principais métodos utilizados ou dados a serem analisados? Para alguns as instituições sociais são as mais

⁴ Para uma visão mais detalhada desse assunto ver Limongi (1994).

importantes, já outros acreditam serem mais relevantes as instituições mais formais, as internas, as esferas políticas, a exemplo do ordenamento constitucional e do processo decisório Peres (2008).

A esse respeito, na perspectiva de Hall & Taylor (2003), três escolas do pensamento apresentam em comum o objetivo de elucidar o papel desempenhado pelas instituições na determinação de resultados oficiais e políticos, porém sob imagens bastante diferenciadas do mundo político. São elas: o *neo-institucionalismo histórico*, o *institucionalismo da escolha racional* e o *institucionalismo sociológico*.

Procurando retificar as análises de tais autores, Peres (2008) afirma que se pode assegurar a existência de apenas duas vertentes, a saber, o *institucionalismo sociológico* e o *institucionalismo racionalista*. No primeiro predomina uma abordagem histórica, estatística e descritiva. O objetivo principal se volta para o processo de formação e transformação dos valores. No segundo, uma abordagem sincrônica, matemática e analítica, cujo objetivo primordial tangencia o processo de tomada de decisão.

Para os fins da análise em curso, enfatizaremos o assim denominado *institucionalismo racionalista*, entendido aqui como a escolha racional revisitada⁵. Tal escola influencia boa parte dos estudos legislativos norte-americanos, que, por sua vez buscam explicar como as instituições e o regulamento do Congresso influenciam ou condicionam o comportamento dos parlamentares e o porquê de suas decisões, dando especial atenção ao sistema de comissões e as relações entre o Congresso e as autoridades administrativas independentes. Na produção acadêmica fundamentada na escola da Escolha racional há destaque exatamente para três grandes teorias, a *distributiva*, a *informacional* e a *partidária* Pereira e Mueller (2000). O quadro 1.1 é extraído de Rocha e Barbosa (2008) e traz um breve resumo das correntes explicativas distributivista, informacional e partidária. O modelo distributivista está relacionado à postura adotada pelos congressistas, os quais teriam ações motivadas pelo atendimento

⁵ O autor faz sérios questionamentos às demais abordagens em detrimento do institucionalismo racionalista, o qual sustenta. Por esta razão, enfatizaremos também esta perspectiva.

à respectiva base eleitoral, procurando conceder benefícios a uma clientela eleitoral claramente localizada. Esta estratégia eleitoral, diante de um eleitorado que compara os benefícios pretendidos, seria extremamente importante para a reeleição do parlamentar Limongi (1994).

Uma segunda corrente diz respeito à versão informacional. Para essa vertente teórico-analítica a ênfase recai no papel informacional do Congresso. As instituições devem favorecer ao escopo das decisões disponibilizando-lhe o máximo de informações possíveis. Tal procedimento levaria ao aprimoramento da capacidade técnica dos Congressistas. O plenário concederia certos poderes às comissões como incentivo para que se especializassem Pereira e Mueller (2000). Trata-se, pois, de uma corrente focada na racionalização e na especialização técnica dos congressistas Limongi (1994).

Modelos teórico-interpretativos sobre o Poder Legislativo

MODELO	DISTRIBUTIVISTA	INFORMACIONAL	PARTIDÁRIO
Comissões concebidas como:	Espaços de <i>logroll</i> que viabilizam a aprovação de políticas distributivistas.	Espaços de especialização que visam reduzir a incerteza entre as políticas e seus resultados.	Cartéis legislativos: espaços para a realização dos interesses do partido, sobretudo, o majoritário.
Forma de composição das comissões	Auto-seleção. Legisladores escolhem fazer partes das comissões que aumentam suas chances de reeleição.	Proporcionalmente à distribuição das preferências no plenário / ratificação pelo plenário / critério da <i>pericia</i> .	Por meio da indicação das lideranças partidárias, segundo os interesses dos partidos.
Perfil das comissões	Não-representativas do plenário (membros com preferências extremadas na área) / homogêneas.	Representativas do plenário / heterogêneas.	Dominadas pelo partido majoritário.
Caráter das políticas	Particularistas / concentra benefício geograficamente e dispersa custos.	Universalidades e Particularistas (interesses geográficos e de grupos)	Coerentes com a agenda do partido majoritário.

Fonte: Rocha e Barbosa (2008).

Quadro: 1.1

A terceira versão pela qual se dissipou os estudos neo-institucionais centraliza sua atenção no papel desempenhado pelas agremiações partidárias no parlamento, o que não está presente em nenhuma das duas correntes já mencionadas. Para os adeptos desta teoria os partidos majoritários são favorecidos pelas regras legislativas, razão pela qual

podem controlar as ações das comissões em prol do interesse dos membros da agremiação Pereira e Mueller (2000).

As três correntes citadas são normalmente utilizadas com exclusividade entre seus adeptos. Entretanto, no que concerne aos propósitos deste trabalho todas essas vertentes convergirão para observação e análise em questão, à medida que reforçarem, como se espera, a argumentação em construção. Após esse breve retrospecto sobre o neo-institucionalismo originário, o institucionalismo racionalista e as suas subdivisões nas teorias partidária, informacional e distributivista, será feita agora uma análise da teoria institucionalista brasileira. Para tanto, é oportuno levantar algumas questões. A predominância do neo-institucionalismo teria marcado também a Ciência Política brasileira nas últimas décadas? Quais fatores ou eventualidades estimulariam o debate acadêmico lastreado por esse referencial analítico? Serão realizadas algumas considerações a esse respeito.

A nova democracia: entre dilemas e perspectivas

A democracia é uma instituição muito antiga. Entretanto, atualmente quando se mencionam democracia o conceito está contextualizado ao advento do Estado nação. Neste sentido, após intensas discussões sobre definições empíricas, descritivas, filosóficas, idealistas, utópicas, racionalistas, institucionalista e procedimental, um dos conceitos que se manteve mais vigoroso foi o *Schumpeteriano*, no qual se enfatiza uma abordagem procedimentalista e institucionalista da democracia. A afirmação desse conceito frente aos demais foi de grande importância, pois parte da energia concedida ao debate detido a conceitualização de democracia passa a destinar-se a compreensão da natureza das instituições democráticas: como funcionam e quais razões geram seu

desenvolvimento ou colapso, em que circunstância se dá a fragilidade ou estabilidade de um sistema político democrático. Abordagens dessa natureza dizem respeito ao grau de expectativa de permanência de um sistema político, ao seu grau de institucionalização, que é uma dimensão essencial em qualquer sistema político Huntington (1994).

Recentemente houve um ciclo de (re) democratização, mais precisamente nas décadas de 70 e 80, em que aproximadamente trinta países transformaram seus sistemas de governo em democracias. Dentre as principais regiões, vale destacar duas delas. A primeira corresponde ao Leste Europeu, com a adesão de vários países ao regime de governo, após a derrocada do comunismo. A outra é a América do Sul, onde em 1974, entre seus países, pelo menos oito não eram democráticos, sendo que já na década de 90, nove desses governos haviam sido eleitos livremente. Esse processo de formação de novas democracias ficou conhecido como Terceira Onda de democratização⁶.

Com o estabelecimento de novos regimes de democracias os estudos dessa instituição cresceram bastante. As discussões ressurgiram, sobretudo, a partir das reformulações constitucionais, inclusive a brasileira Cintra (2004). Ao ingressar nessa nova fase, esses países chamaram para si a atenção, que, num primeiro momento deteve-se à análise do processo de transição, e, posteriormente, à análise das condições em si do sistema aderido tornar-se eficiente, ou seja, as condições de institucionalização da democracia.

As democracias contemporâneas, no entanto, não seguem um padrão único, um molde rígido na organização de seus governos. Existem variações não apenas na ordem como no modo de funcionamento de cada uma⁷.

No Brasil, a Ciência Política passa a ter, a partir da década de 1980, essa razão a mais para que as instituições do sistema político brasileiro viessem a ser analisadas, pois o país faz parte desse contexto de democracias incipientes. No início desta década

⁶ Idem.

⁷ Idem.

ocorre o enfraquecimento do regime ditatorial frente às pressões de seguimentos políticos e sociais que se avolumaram, culminando com o afastamento dos militares e o fim da Ditadura Militar. A partir de então, bem como entre 1946/64, recorre-se provisoriamente à *democracia presidencial*.

Porém, já após a década de 60, “teve início” a agenda de pesquisa surgida a partir da literatura acerca da institucionalização do sistema político brasileiro. Tais pesquisas orientaram-se para respostas concernentes ao potencial das instituições do sistema político do país. Seriam estas capazes de promover a estabilidade do regime de governo, e conseqüentemente política? No entanto, contornos mais definidos quanto a esse debate são tecidos pelas discussões reiniciadas com advento da redemocratização do país em 1985 e, principalmente, a partir da elaboração da Nova Carta Constitucional, em 1988.

Desde então se destacam, sob novo contexto e foco, velhas preocupações. O quanto efetivo eram as instituições que estavam sendo forjadas naquele momento? Estaria o país lançando mão de mecanismos institucionais adequados à promoção da estabilidade política? A dinâmica proveniente da interação dos dispositivos do novo ordenamento institucional conduziria o país a uma democracia consolidada? Caminhar-se-ia, irreversivelmente para a institucionalização do sistema político brasileiro? No horizonte do debate, este era o teor das questões levantadas.

Com a substituição do Regime Militar adota-se o presidencialismo “nos moldes anteriores”⁸, até que fossem discutidos a adequação e o mérito para que este se tornasse de fato o sistema de governo do novo arcabouço institucional do país. O processo deliberativo da Assembléia Nacional Constituinte, ANC, “trouxe à pauta” a opção de parlamentarismo e presidencialismo. De um lado, os argumentos de que uma mudança mais profunda poderia trazer mais problemas para o país, que, já naquele momento, passava por instabilidade econômica. Estes defendiam deixar as coisas como estavam

⁸ Apesar de haver uma semelhança bastante considerável entre o presidencialismo brasileiro do pós-88 e do 1946/64, algumas diferenças existentes são cruciais, são responsáveis, aliás, por ter tornado a experiência atual mais bem sucedida que a primeira, a nosso ver. Tais diferenças serão contempladas no decorrer do texto.

mantendo-se o presidencialismo. De outro, as mazelas da experiência presidencial 1946/64, juntamente com a desconfiança em especial quanto à combinação de representação proporcional e multipartidarismo eram os principais argumentos dos defensores do parlamentarismo no meio institucional e intelectual. Assim sendo, o parlamentarismo estaria mais adequado à consolidação do sistema político do país e aos propósitos democráticos.

Quanto a esse debate, a ênfase no parlamentarismo parece ser fortemente notável. Tal aceção, em certa medida, parecia também constituir a de boa parte dos intelectuais, pois, a partir das mazelas do sistema político 1946-64, algumas refutações estavam claramente definidas. Nas deliberações constitucionais havia um consenso intelectual de que a consolidação da democracia exigia partidos fortes, e o presidencialismo combinado com a representação proporcional, na visão de muitos, não os favoreciam Limongi (2006). Essa constatação fica evidenciada na seguinte passagem:

os analistas da política parecem ter se dado conta do obvio: o sistema presidencialista nos moldes do adotado pelos Estados Unidos é mais exceção do que regra nas experiências democráticas (...) talvez tenham atendido a peculiaridades muito particulares (...) no século 20 é difícil deixar de realçar (...) dificuldades nos países da América Latina, em contraste com os EUA (...) [há um] imenso fosso que separa os países da América Latina e os EUA (...) é importante que a discussão que anteceda o plebiscito de 1993 leve em consideração não os casuísmos, mas sim uma avaliação sobre que forma de governo serve melhor a consolidação da democracia no país Lamounier (1991;10).

Contudo, a adoção do parlamentarismo, já na Constituição de 1988, não passou da idealização de seus adeptos. A dificuldade encontrada se deu, em certa medida, pela forma como os trabalhos da ANC estavam organizados. As sessões deliberativas estavam divididas em Comissões e Subcomissões. Das Subcomissões os projetos seguiriam para as Comissões, que na fase posterior integrar-se-iam na Comissão de Sistematização, de onde seguiria um projeto final para votação em plenário Pilat (2006). De um lado essa organização tinha o privilégio de manter decisões descentralizadas. Por outro, não refletia a posição majoritária do plenário Diniz (2007). No primeiro

Regimento Interno, as regras da *ANC* concederam a uma minoria um poder muito maior que o de sua representação em plenário Gomes (2006). Percebidas as falhas, houve uma reorganização dos procedimentos em que o peso das aprovações foi reconvertido para o plenário. Tais mudanças levaram a uma maior polarização do debate e o projeto que inicialmente previa o parlamentarismo como o sistema de governo da nova ordem constitucional, perde a oportunidade de se concretizar.

Do outro lado do debate, apesar da adesão ao presidencialismo, o contexto gerado foi de indefinição, pois, após os próximos cinco anos, período em que o país reger-se-ia pela democracia presidencial, seria realizado um plebiscito para decisão popular em definitivo sobre o sistema de governo do Brasil. Desse modo, os defensores do parlamentarismo, além de não ter conseguido aprovar o parlamentarismo na *ANC*, não impediram o fortalecimento do que mais temiam, um presidencialismo com o Executivo munido de amplos poderes Diniz (2007).

Todo esse contexto de polarização nas discussões da *ANC* explicita a importância dos estudos comparativos entre Parlamentarismo e presidencialismo, e a utilização do mesmo em nosso trabalho. O referido processo deliberativo e o agendamento dessa definição para 1993 colocaram ao meio político e acadêmico fortes motivos para o fomento do debate. A passagem a seguir ilustra a existência, a contextualidade e a dupla arena em que o referido debate se processava:

“a própria Constituição de 1988 reconheceu a insegurança de sua opção [em referência a decisão provisória pelo presidencialismo] ao determinar a realização, em 1993, de um plebiscito sobre a questão. O fato incontornável é, pois, que a identidade institucional do país ainda é insegura fazendo-se mister um amplo debate nacional sobre a alternativa parlamentarismo ...o presente livro é fruto de um amplo esforço de análise comparativa. Seu objetivo é estimular o debate público, ampliando o alcance histórico e comparativo da discussão sobre as vantagens e desvantagens das diferentes formas de governo” Lamounier (1991:6).

Nesta perspectiva, é natural que os *trabalhos comparativos* entre ambos os sistemas de governo sejam o ponto de partida de uma análise sobre a dinâmica do presidencialismo brasileiro, a qualidade e capacidade de institucionalização de sua

democracia. Em primeiro lugar porque é a origem da discussão sobre o Presidencialismo de coalizão após a redemocratização brasileira e sua nova Constituição. Ademais, o debate sobre virtudes e mazelas do presidencialismo em contraposição ao parlamentarismo é um debate atual, inconcluso e tem estado voltado para os problemas da estabilidade política e capacidade de cada um em regular conflitos Cintra (2004). Atentando-se para os devidos cuidados, lançar mão de tais estudos é inegável e absolutamente legítimo, ainda que o objetivo final deste trabalho seja analisar os méritos do sistema político brasileiro pelos seus próprios arranjos institucionais, ou seja, em si propriamente.

Quanto aos cuidados cumpre mencionar que, quando se analisa estudos comparados deve-se atentar para alguns fatores. Não se deve buscar identificar um sistema no outro, pois são de fato diferentes. Nota-se que normalmente existe certa expectativa de que isso seja possível, ao ser o Legislativo visto como sendo prejudicado pela atuação do Poder Executivo nas atribuições de sua competência. Nesse tipo de análise, talvez induzida por certa aspiração ao parlamentarismo, não se atenta para a cumplicidade e a mutualidade dos poderes. A esse respeito, a seguinte passagem ilustra bastante o posicionamento defendido aqui: *“Nosso Congresso é parte de uma organização presidencialista. No presidencialismo a Legislatura tem funções diferentes das que desempenham no parlamentarismo* Cintra e Lacombe (2006; 142). Enquanto no parlamentarismo Executivo e Legislativo, constituem um ao outro, no presidencialismo, a separação de poderes é mais realçada, Legislativo e Executivo são eleitos de modo independente, apesar de desempenharem suas funções com relativa autonomia recíproca Cintra (2007). Assumindo-se tais posições, a função do Legislativo, ao contrário do que se vê subentendido em algumas análises, não se resume a cerrar oposição incondicional⁹ ao Executivo, várias competências, inclusive poderes legislativos, são da atribuição de ambos, e ambos estão imbuídos de legitimidade democrática para tanto. A propósito,

⁹ Na verdade, há fortes condicionantes para que o Congresso brasileiro venha a cooperar com o Executivo. Um dos argumentos a esse respeito está, como será visto adiante, em Figueiredo e Limongi (2005) para quem não existe uma agenda conflitante, a não ser a do Governo, que também serve a sua base aliada, e a da oposição.

essa diferenciação é crucial e constitui uma das razões que justificam a análise do presidencialismo mais minuciosa e em termos de sua própria estrutura.

Ademais, deve se atentar também para o fato de que grandes generalizações, por vezes característico de estudos comparativos, podem perder no poder analítico dos contextos individuais e conseqüentemente no poder descritivo. Tanto no parlamentarismo quanto no presidencialismo há uma boa variedade de modelos. Grã-Bretanha, Países Escandinavos, Áustria, Itália, todos são exemplos de modelo parlamentarista marcados por grandes diferenças entre si. Com o presidencialismo não é diferente. Esse sistema foi originado nos Estados Unidos, ainda no século XVIII. No século XX, muitos países o adotaram, porém, grande parte com variações no modelo de presidencialismo. Proveniente dessa diversificação está a relativa dificuldade para chegar a generalizações de maior alcance. Esse caráter problemático é oportunamente reconhecido por Lijphart (1991) na citação abaixo, após a sua citação será iniciado o quarto tópico deste capítulo:

ao olhar para traz, acredito que usei critérios rigorosos demais e que deveria ter incluído também a Índia e a Costa Rica entre as democracias estáveis, principalmente porque a última viria a ser o quarto caso de presidencialismo Lijphart (1991;122)¹⁰.

O presidencialismo brasileiro e suas interpretações

Durante a década de 90, podem ser notados dois fatores relevantes na agenda de pesquisa da Ciência Política sobre o Brasil. O primeiro é que aos poucos as discussões

¹⁰ Arend Lijphart (1991) referindo-se aos critérios por ele utilizados para observação de 21 democracias estáveis. O reconhecimento em questão denota o quanto pode ser problemático fazer uma generalização mais ampla.

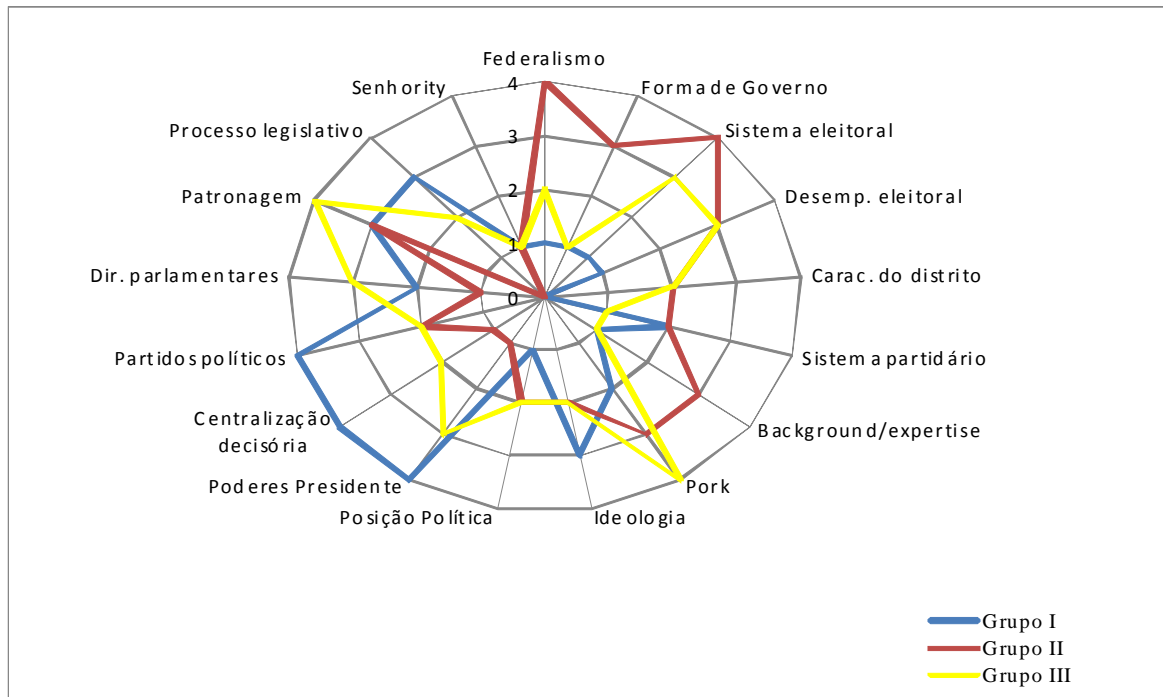
foram se processando mais adequadamente em termos da própria estrutura presidencial. Segundo, é que essa discussão passou a ter explicitamente um forte cunho empírico, ao contrário dos estudos circulantes até então, distanciados do empirismo, seja por decorrência das práticas científicas da época, ou pela ausência de dados¹¹. Questões sobre o Congresso Nacional e a relação estabelecida entre os Poderes Legislativo e Executivo passaram a ser observadas, agora, com razoável disponibilidade de dados, os produzidos no pós-88, dados que no decorrer da década permitiriam maior sustentação das análises.

Neste sentido, uma das primeiras análises sobre o Congresso Nacional e consequentemente sobre o Presidencialismo de coalizão nesta “nova fase”, sob influência da literatura norte-americana, corresponde ao projeto de pesquisa de Figueiredo e Limongi, publicada em 1994 e intitulado: “*Terra incógnita: funcionamento e perspectiva do Congresso Nacional*”. Referindo-se aos estudos do Congresso Nacional afirma o autor: “*não são muitos os estudos que o tomam como objeto. Se se pretende alterar essa situação, travar conhecimento com o debate que se desenvolve entre os estudiosos do congresso mais desenvolvido de todo o mundo me parece um bom começo*” Limongi (1994; 4).

Quanto aos estudos sobre o Congresso norte-americano, é amplamente reconhecida na literatura a divisão, como já mencionado, em três principais teorias, a saber, a teoria informacional, centralizada no papel exercido pelas comissões, teoria partidária, que enfatiza o papel da atuação legislativa das agremiações, e ainda a teoria distributiva, que busca analisar o Congresso Nacional norte-americano realçando a importância da distribuição de políticas e recursos dos parlamentares para suas bases. No Brasil, em algum nível, as três teorias fizeram sentido na explicação dos padrões.

¹¹ As primeiras formulações sobre a teoria do presidencialismo de coalizão não apresentam uma forte fundamentação empírica. É importante mencionar que por volta de 1987/88, anos em que a nova Constituição do país estava sendo elaborada, as previsões sobre a capacidade do presidencialismo, ou fundamentadas pelos dados e experiência observados no presidencialismo entre 1946 e 1964, ou o faria por meios mais proféticos ou supositórios. Fato é que existiam muito poucos dados para ser observados.

Principais variáveis interpretativas do sistema político brasileiro



Fonte: Santos, (2008)¹².Gráfico: 1.1

Observe no gráfico 1.1 o peso¹³ com que as principais variáveis explicativas se apresentam nas interpretações do sistema político brasileiro. Esse gráfico apresenta uma

¹² SANTOS, Manoel Leonardo. Teoria e Método nos estudos sobre o legislativo brasileiro: uma revisão da literatura no período 1994-2005. BIB 66, 2008.

¹³ O peso atribuído para as variáveis presentes no gráfico foram: 0, para os casos em que as variáveis não teve referência nos diferentes modelos explicativos analisados; 1, se a variável aparece me pelo menos uma das explicações; 2, se a variável aparece com freqüência, mais de uma vez, em mais de uma modelo ou explicação; 3, se a variável aparece em pelo menos um modelo, mas também mostra ter força explicativa (estatisticamente significativa) e 4, se a variável for consideradas, nos próprios trabalhos verificados, com maior peso explicativo, considerando todos os seus modelos.

análise da produção acadêmica sobre os estudos que tiveram por objetivo interpretar o sistema político brasileiro e foram publicados entre 1994 e 2005. O autor faz uma desagregação teórica, permitindo observar a frequência com que aparecem as variáveis explicativas nas análises do presidencialismo brasileiro. Valores são atribuídos ao peso das variáveis de forma que se possa mensurar o peso que elas possuem em pelo menos três arenas. A linha azul (A) demonstra o peso das variáveis para a explicação na arena decisória, ou do Executivo-Legislativo. A linha vermelha (A) exibe o peso das variáveis na chamada arena eleitoral. Por fim, a linha com sinalização amarela (C) traz a importância das principais variáveis explicativas nas duas arenas.

Na identificação azul (A), nota-se o predomínio das variáveis centralização decisória, poderes do presidente e atuação dos partidos com maior peso explicativo. Na arena eleitoral (B), sinalizada de vermelho no gráfico, destaca-se a presença das variáveis: sistema eleitoral, federalismo, patronagem¹⁴, *pork*¹⁵ e forma de governo. Já na sinalização gráfica amarela (C), há um destaque, sobretudo para a patronagem e o *pork*.

Essas variáveis possibilitam uma forte fundamentação para interpretação do sistema político brasileiro. Nesta perspectiva, assim como Shepsle e Weingast¹⁶ *apud* Limongi (1994), defende-se aqui a complementaridade das versões teóricas. Não há um marco rígido para a utilização de tais variáveis de modo que o uso de uma implique na exclusão de outra. Um estudo mais detalhado sobre o sistema político brasileiro focado na dinâmica do presidencialismo de coalizão, sendo pretendido elevar a capacidade analítica, deve contemplar ao máximo as vertentes teóricas e as variáveis explicativas. Partindo disso, este trabalho constituirá num exame detalhado, o tanto quanto possível, do sistema partidário brasileiro; sistema eleitoral, representação proporcional e voto de

¹⁴ *Patronagem* é entendida nos termos da bibliografia citada como um conjunto de recursos a disposição do presidente para induzir o Legislativo a aprovar sua agenda política e cumpre um papel decisivo nesse processo Santos (2008).

¹⁵ *Pork* aqui entendido como distribuição de emendas ao orçamento e a distribuição de convênios dos ministérios entre as prefeituras, sobretudo as de interesse eleitoral do presidente Santos (2008).

¹⁶ SHEPSLE, K; WEINGAST, B. R. Legislative Politics and Budget Outcomes. In: MILLS, G; PALMER, J. L. (eds). Federal Budget Policy in the 1980s, Washington, The Urban Institute Press, 1984.

lista aberta; a influência do federalismo; o comportamento de partidos e parlamentares no Congresso Nacional; a participação do Legislativo no processo orçamentário; os poderes de agenda disponibilizados ao Poder Executivo; a distribuição de pastas ministeriais e a formação de coalizões de apoio ao governo; as modificações constitucionais e as peculiaridades do presidencialismo brasileiro na sua atual configuração.

Feito esta explanatória, passaremos agora ao levantamento das críticas relacionadas ao sistema presidencialista.

Capítulo II

As limitações potenciais do sistema presidencialista

Considerações gerais sobre o sistema presidencial

Estudos sobre o presidencialismo brasileiro adquiriram maior importância no contexto do novo ordenamento institucional brasileiro, em 1988. Neste sentido, há um destaque muito claro para o artigo intitulado “*Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro*”, de autoria de Abranches (1988).

Em tal artigo, o autor aborda o que seria, na sua concepção, problemas e demandas relativos ao sistema político brasileiro em sua fase de redemocratização. Ele questiona a inadequação do sistema político brasileiro com as características políticas, sociais, econômicas e culturais do país, que são fortemente heterogênicas, afirma-o. Haveria no plano macro-político, uma diversidade de comportamento situada entre o moderno e o arcaico. Essa pluralidade de valores refletir-se-ia nas diferentes expectativas. A consequência prática desse quadro seria a dificuldade na adequação do arcabouço institucional¹⁷, no modo de organização, funcionamento e na legitimação da ordem política que dele emergir-se-ia. O perfil múltiplo e fracionado das demandas sucederia insatisfações e frustrações de todos os setores da sociedade Abranches (1988).

Essa estrutura diversificada e complexa amplia o escopo do conflito, ao passo que se tem um Estado incapaz de processar toda a diversidade, de agregar e expressar com eficácia e regularidade, a pluralidade de interesses e valores. Nesta acepção, conclui o autor:

o dilema institucional brasileiro defini-se pela necessidade de se encontrar um ordenamento institucional que suficientemente eficiente para agregar e expressar as pressões derivadas desse quadro heterogênicamente adquirindo, assim, bases mais sólidas para a sua legitimidade Abranches (1988; 7).

¹⁷ Nestas circunstâncias se discutia a Nova Constituição do país.

Tais problemas refletir-se-iam no sistema de representação proporcional e na capacidade de se formar maiorias estáveis no Congresso Nacional, exigindo maior poder de articulação e representação das demandas. No que concerne ao sistema partidário e de representação proporcional, o quadro brasileiro em muito se assemelha à maioria das democracias estáveis do mundo. Por sua vez, a associação de representação proporcional, multipartidarismo e presidencialismo, não é comum a nenhuma das democracias liberais mais estáveis, afirma o autor. Grande parte das análises responsabiliza o sistema de representação e o quadro partidário pelas mazelas do sistema político brasileiro, porém, a centralidade da origem de tais mazelas reside não propriamente nesses subsistemas, mas na incompatibilidade institucional com a heterogeneidade¹⁸, essa era a grande preocupação do autor.

Questionamentos semelhantes foram realizados por Lamounier (1991), defensor da adoção do parlamentarismo como sistema de governo no Brasil. Na sua concepção, entre todos os sistemas presidenciais, apenas um “tem” qualidade, e este é o modelo norte-americano de presidencialismo, a propósito, o que originou todos os demais modelos. O presidencialismo norte-americano, desde seu início deu forte ênfase aos *checks and balances* e ao federalismo como contrapesos ao poder presidencial. Este modelo, ao contrário dos demais, consegue articular a concepção de democracia com concepção de autoridade carismática, um dos aspectos mais marcantes do presidencialismo. No entanto, presidencialismo bem sucedido do ponto de vista do equilíbrio democrático constitui muito mais a exceção que a regra¹⁹.

No que tangencia a decisão pelo referendo de 1993, em que o sistema de governo seria definitivamente escolhido pela população do país, e, reconhecidamente extrapolando os objetivos puramente acadêmicos, alerta para a necessidade de uma discussão ponderada sobre qual forma de governo melhor propicia a consolidação da

¹⁸ Idem.

¹⁹ Lamounier (1991).

democracia no país. Evidentemente que a escolha ideal, do seu ponto de vista, é o parlamentarismo.

Segundo o autor, a essência da autoridade presidencial é a natureza plebiscitária do cargo: *“o modo de escolha do presidente é projetado para torná-lo independente da confiança parlamentar e capaz de utilizar o apoio” difuso dos eleitores para barrar pressões ou resistências parlamentares” Lamounier (1991; 19).*

As interpretações, tanto de Abranches quanto de Lamounier, possivelmente estiveram associadas à forte influência da contribuição de Linz (1986)²⁰ ao debate sobre virtudes e deméritos do presidencialismo. Entre os anos sessenta e meados dos anos oitenta, quase não existiam teorias sobre o presidencialismo fora dos Estados Unidos. Esse quadro tem mudado, desde 1985, quando Linz havia argumentado que os sistemas presidencialistas possuíam uma debilidade inerente, o que, sendo confirmada, fazia-o menos capaz de institucionalizar a democracia que o parlamentarismo. A partir de então o debate sobre esse sistema de governo tem sido tema significativo em relação às nações recentemente democratizadas Mainwaring (1995), fortemente marcado pela presença do diálogo com as concepções linzianas. Tão ampla recorrência na literatura especializada o tornou bem mais que um clássico no debate, uma espécie de marco inicial (MAINWARING, 1993; CHASQUETTI, 2001).

Linz (1991) , bem como Lamounier (1991), sobrevaloriza o sistema parlamentar frente ao presidencialismo. Na sua acepção, no presidencialismo prevalece um jogo de soma zero, quem ganha leva tudo, os derrotados, ainda que representem grande parte dos votos, ficam excluídos. Outro ponto criticado por ele é a rigidez da estrutura temporal definida ao cargo presidencial. Critica ainda a propensão, maior no presidencialismo, para a formação de governos minoritários, e a disposição para que representantes menos qualificados ao cargo almejem e conquistem o Poder Executivo, respaldados pelos apelos demagógicos e populistas.

²⁰ Ano da obra original. A versão presente em nossa argumentação é de 1991.

Após esboçar os contrastes entre os dois sistemas de governo, presidencialismo e parlamentarismo, para em seguida concluir sobre aquele que seria o melhor deles, Linz pondera que: *“talvez a consequência mais séria do presidencialismo seja a introdução de um forte elemento de soma zero na política democrática, com normas do tipo o ganhador leva tudo”* Linz. (1991;70). Na sua concepção, pelo fato de no parlamentarismo haver uma necessidade maior de angariar o apoio dos partidos e parlamentares, decorre uma possibilidade maior para que o Executivo integre as demandas dos diferentes grupos compartilhando melhor o poder.

Críticas também são dirigidas quanto à atuação dos partidos e à formação de líderes. Para ele, o parlamentarismo é muito mais propício à formação de líderes, para ser fiel aos seus termos, é um *“viveiro de líderes”*, pois, nessa instituição, vários líderes podem se destacar e criar prestígio nos debates parlamentares em moções de censura e votos de confiança. Nenhum dos dois sistemas em questão pode assegurar o surgimento de uma liderança real e capaz, com habilidade para conquistar a confiança de um partido e da nação, porém uma das principais vantagens do parlamentarismo é a de produzir líderes em maior número que o presidencialismo²¹.

Quanto à atuação dos partidos, sua concepção é a de que no parlamentarismo a atuação dos partidos é decisiva, o que não se daria no presidencialismo. Neste, aliás, os partidos são marcados por individualismos e infidelidade interna, os quais por sua vez, detêm com Congresso fraco uma relação de causa e consequência indistinguível. Além disso, os partidos não se veriam como responsáveis nem avalistas da estabilidade governamental, uma vez que essa é exatamente a função do presidente, assim, ao contrário de conceder apoio ou fiscalizar, poderia voltar-se para a obstrução ao congresso²². Estas são, sucintamente, as principais críticas direcionadas por Linz ao sistema presidencial.

²¹ Idem

²² Idem.

As idéias de Linz foram fortemente aceitas nos trabalhos de parte da comunidade científica, o que fez de seu artigo uma obra clássica na Ciência Política. Foi um trabalho que instigou enormemente novas pesquisas no sentido de confirmar ou não a veracidade de suas idéias. Tais observações ficam evidenciadas na seguinte passagem:

En un artículo de un seminario que desde 1985 circulaba ampliamente aún sin publicar, Linz (1984) argumentaba que los sistemas presidenciales poseían una debilidad inherente que les hacía menos favorables para sustentar la democracia que los sistemas parlamentarios (1). Desde entonces el debate acerca del presidencialismo ha sido un tema significativo en relación con las naciones recientemente democratizadas (Chasquetti, 2001;115, 116).

Stepan (1990) corresponde exatamente a um dos trabalhos que integram a esse grupo. O autor segue praticamente a mesma linha dos argumentos defendidos por Linz. Em sua avaliação, o parlamentarismo é mais condizente com a democracia. Uma das distinções mais marcantes quanto às regras institucionais no parlamentarismo e no presidencialismo, diz respeito à dependência mútua entre os poderes neste primeiro e a independência no segundo. Ou seja, no parlamentarismo é facultado ao Poder Legislativo o voto de confiança ao Executivo, que por sua vez pode dissolver o congresso convocando novas eleições, o que não existe no presidencialismo.

A diferença que tais instituições promovem se dá no campo dos incentivos para a busca permanente de consenso no processo deliberativo, uma vez que o parlamentarismo é por definição um sistema que depende da maioria de um partido ou normalmente da coalizão de partidos para a sua existência no dia-a-dia. Há neste sistema grandes estímulos para o Executivo negociar com o Congresso, pois o Executivo deve procurar manter uma maioria por lá, haja vista a forte eminência de o Governo cair pelo poder facultado aos parlamentares²³.

Quanto ao presidencialismo, do fato de ter, o Poder Executivo, um mandato fixo

²³ Idem.

e próprio, e o Legislativo também ter seu mandato fixo e próprio, decorre que ambos os poderes possuem sua própria fonte de legitimidade e independência²⁴. Pode-se ter mais clareza da entonação com que o autor defende seus argumentos na seguinte passagem: *“Parece-me que, ao tratar este assunto através de uma análise sobre incentivos, parlamentarismo é um sistema que constrói partidos e governos, enquanto o presidencialismo os destrói” Stepan (1990; 99).*

Partindo dessas constatações, o autor sustenta que, ao contrário do que se observa no parlamentarismo, no presidencialismo, raramente o Executivo tem maioria no Congresso. Então o autor observa um grupo de países, entre os quais alguns não formaram maioria legislativa nos últimos trinta anos. Na não formação dessa maioria, reside o principal problema, pelo menos em potencial, para a legitimidade da democracia, que são os bloqueios e impasses, ou ainda a utilização de meios excepcionais, o que condiciona uma possibilidade muito mais baixa de eficácia.

O pessimismo se estabelece também quanto à instituição do impeachment. Esse instituto pode ser visto como um fator de reequilíbrio do poder, porém, seria este muito mais difícil, perigoso, além de virtualmente não ocorrer. Um último ponto apresentado por ele na obra supracitada é a fixação do calendário eleitoral no presidencialismo. Na aceção do autor é importante haver a flexibilidade para se necessário for antecipar eleições e enfrentar problemas: *“a inflexibilidade do calendário eleitoral presidencial na América do Sul trouxe complicações para a consolidação” Stepan (1990; 103).*

Analisando um grupo de sistemas a que o autor atribui o status de democracias estáveis, Mainwaring (1993) chega a conclusões semelhantes, quanto aos pontos repassados até aqui, quanto à avaliação do potencial dos sistemas presidencialista e parlamentarista. Em resumo, os arranjos institucionais do segundo condiciona muito mais a institucionalização democrática.

²⁴ Idem.

A democracia presidencialista coincide, na maioria dos casos, com a formação de Governos minoritários. Segundo o autor, “*sistemas presidencialistas são em geral desfavoráveis à criação de coalizões estáveis. Essa dificuldade amplia-se quando os partidos são extremamente indisciplinados*” Mainwaring (1993; 49). As dificuldades de se formar coalizões seriam também provenientes da indivisibilidade da chefia do Executivo e pela rigidez do mandato.

Há diferenças no estímulo concedido por ambos os sistemas à formação de coalizões. E, nos casos em que existirem coalizões de apoio ao Executivo, estas seriam muito mais voláteis, tendendo a ser mais segura apenas enquanto a popularidade do representante do Executivo mantiver alta²⁵. Ainda na sua acepção, nada assegura o comprometimento em manter o apoio prometido na pré-campanha, o que no parlamentarismo é diferente, pois os partidos são corresponsáveis pelo governo.

As críticas do autor se assemelham muito às de Linz, no que concerne ao surgimento espontâneo de líderes e a personificação do poder. Para Linz (1991), o parlamentarismo é um verdadeiro “viveiro de Líderes”, como já foi referido. O recrutamento de candidatos ao Executivo, no presidencialismo, é de qualidade inferior ao parlamentarismo, pois se trata de recrutamento extensivo, em que candidatos podem tecer uma carreira política vertical. Nesse sentido, seria bastante comum, candidatos disputarem os pleitos sem ter significativa experiência e/ou filiação partidária, ou mesmo experiência em cargos públicos. Assim, outro ponto negativo no presidencialismo corresponde à personificação do poder individual do candidato em detrimento das organizações partidárias. Tomando o presidencialismo brasileiro como exemplo, Dutra, Vargas Quadros e Collor foram políticos que tiveram vínculos fracos com seus partidos, identificados como políticos de inclinação anti-partido Mainwaring (1993).

Críticas também são dirigidas à rigidez do mandato presidencial e às eleições separadas para Executivo e Legislativo. “quando acaba a sustentação legislativa de um

²⁵ Idem.

Governo, os sistemas parlamentaristas têm mecanismos institucionalizados para enfrentar o problema. Os presidencialistas não²⁶. Assim como para Stepan (1990), na concepção do autor o instituto do voto de desconfiança pode derrubar o governo no parlamentarismo e mesmo levar a novas eleições que talvez mudem o equilíbrio de poder e ajudem a resolver a crise, sem que esta se torne uma crise do regime:

Los sistemas presidencialistas son más proclives al inmovilismo que los sistemas parlamentarios por dos razones primarias. Son más aptos para tener ejecutivos cuyo programa esté permanentemente bloqueado por el legislativo, y son menos capaces de enfrentarse a este problema cuando aparece. El presidente puede ser incapaz de perseguir un curso coherente de acción a causa de la oposición parlamentaria" Mainwaring (1995, 125).

Partindo do sistema político brasileiro, marcado por mazelas no seu entendimento, em síntese, o autor afirma que a explicação para a precária atuação dos partidos, parlamentares e chefes do Executivo está nas estruturas políticas, e a possibilidade de se erigir uma democracia institucionalizada no presidencialismo é muito menor que no parlamentarismo. A combinação entre presidencialismo e um sistema multipartidário fragmentado, uma das formas pelas quais se afigura o presidencialismo de todas as críticas²⁷, ajuda a entender a escassez de democracias presidencialistas multipartidárias estáveis. Estados Unidos, Chile, Costa Rica, Colômbia, Filipinas, Uruguai e Venezuela são os únicos países em que a democracia presidencialista manteve-se por pelo menos vinte e cinco anos. Neste grupo somente o Chile e a Venezuela possuem um sistema multipartidário.

As conclusões de Valenzuela (2004) convergem para o mesmo sentido. O autor argumenta que as democracias presidenciais latino-americanas, do ponto de vista empírico, passaram por freqüentes rupturas no processo de democratização em curso.

²⁶ Idem.

²⁷ Presidencialismo de um modo geral, sem adjetivos.

Democracias interrompidas (1985-2004)

País	Chefe Executivo	Período vigente	Substituição
Argentina	Raul Afonsin	1983/89	Eleição
Haiti	J. B. Aristide	1991	Golpe Militar
R. Dominicana	Joaquim Balaguer	1994/1996	Eleição
Equador	Abdala Bucaran	1996/1997	Nomeação
Brasil	Fernando Collor	1990/1992	Vice-presidente
Paraguai	Raúl Cubas	1998/1999	Nomeação

Fonte: Valenzuela (2004). Tabela: 2.1.

Democracia interrompida (1985-2004): renúncia

País	Chefe Executivo	Período Vigente	Substituição
Guatemala	José Serrano	1991/1993	Nomeação
Peru	Alberto Fujimori	1990-/1995	Nomeação
Equador	Jamil Mahuad	1998/2000	Vice-presidente
Argentina	Fernando de La rua	1999/2001	Nomeação
Venezuela	Carlos André Pérez	1989/1993	Nomeação
Bolívia	Gonzáles Lozada	2002/2003	Vice-presidente
Bolívia	Hermán Suazo	1982/1985	Eleição

Fonte: Valenzuela (2004). Tabela: 2.1.

As tabelas nº 2.1 e 2.2 reúnem as interrupções mencionadas pelo autor no período compreendido entre 1985 e 2004, em países latino-americanos. Como explicar essa grande lista de inúmeros fracassos, questiona o autor? Em suma, na concepção do autor, os regimes parlamentares se baseiam em uma lógica política que impulsiona a cooperação e o consenso no âmbito de políticas coerentes. Seu posicionamento fica mais claro na seguinte passagem:

The underlying logic of presidentialism is far more conflict-prone, meaning that miscalculations or other personal failures of leadership can more easily set loose the perverse logic that leads legislators to hope for the president's failure, particularly late in a term or at a time of special difficulty when citizens become peculiarly eager for a savior or failing that, a scapegoat Valenzuela (2004;16).

Portanto trata-se de uma abordagem somatória às perspectivas negativas sobre o presidencialismo.

A maior parte dos pontos encontrados na crítica mencionada aqui até então, é também defendida pelo autor. Além da maior propensão do parlamentarismo para se construir decisões, menciona o presidencialismo como sendo menos apreciável do ponto de vista da expectativa da consolidação da democracia, a distinta natureza de onde emergem os poderes Executivo e Legislativo, no sistema presidencial. Critica ainda o fato de que, pela forma com que o sistema está configurado, possibilita-se que candidatos sem trajetória política comprovada ou mesmo desvinculados aos partidos conquistem ao poder presidencial. Sua posição quanto ao tempo definido para o mandato presidencial, a que chama de rigidez do mandato, também o iguala aos demais críticos. Para ele, a flexibilidade que se tem no parlamentarismo é positiva em momentos de crise, pois trata-se de situações aonde se passa de um governo para o outro, já que não haveria tal rigidez, sem grandes estragos. Contraditoriamente, a rigidez intrínseca ao presidencialismo pode fazer com que um simples defeito de liderança ou fracasso da política venham deflagrar rapidamente em confrontos institucionais e até instabilidade com elevados custos. No parlamentarismo, crise de governo raramente se torna crise de regime.

De forma sucinta, a citação à frente identifica o teor das avaliações nas comparações de desempenho entre os sistemas parlamentarista e presidencialista: “*debate sobre as virtudes institucionais de ambos os sistemas estabeleceu como um de seus pontos estruturais a conclusão de que a democracia presidencial não é estável quando se combina presidencialismo e multipartidarismo*” Chasquetti (2001;325). Tal conclusão ganha respaldo na análise empírica dos “parcos” desempenhos das democracias latino-americanas que tem essa configuração²⁸, a saber, Brasil, Equador, Peru, entre outros, completa o autor. O quadro abaixo consiste num breve resumo das principais características associadas ao presidencialismo e ao parlamentarismo. Comparando as duas colunas, pelo que sugerem os autores dialogados até então, tem-se que os pontos da coluna do parlamentarismo, à esquerda, são mais condizente com a estabilidade e a consolidação das democracias, enquanto tudo o que se afigura na coluna oposta, se não está na direção contrária da institucionalização de um regime democrático, pelo menos trata-se de aspectos menos favoráveis.

**Resumo dos principais aspectos do presidencialismo
criticado comparativamente pela literatura especializada*.**

Parlamentarismo	Presidencialismo
Instít. <i>voto de desconfiança</i> : gera impacto constante e positivo na relação Exec./Legislativo.	Ausência do instituto <i>voto de desconfiança</i> , que mantém a dependência entre os Poderes Ex/Leg.
Melhor para produzir consenso. Existem mais estímulos para ambos buscarem o consenso.	Menor capacidade de consenso; predisposição à paralisia decisória e ingovernabilidade.
Favorece a que chefes de Estados sejam mais experientes e tenham fortes vínculos partidários.	Possibilita ascensão de líderes com vínculos partidários fracos, ou sem grande experiência pol.
Forma-se governo de maioria com mais facilidade	Possibilita a formação de governos minoritários.
Formam-se coalizões governistas; o Executivo é	Não se formam (facilmente) coaliz. de gov;

²⁸ Na concepção do autor o único caso que não se enquadra seria o sistema político chileno.

um governo colegiado, não unipessoal.	Executivo pode ser unipessoal e n repartir cargos.
A natureza do Executivo e Legislativo é comum; o primeiro minis. emerge dos representantes eleitos.	A config. do sistema possibilita aos presidentes apelar direto às massas para superar opositores.
Mandato flexível: o que é positivo, pode se buscar alternativas sem maiores problemas ao regime.	Mandato rígido: veta agilidade em substituições; crises institucion. podem levar à crises de regime.
	Elemento soma zero: ganhou levou tudo sozinho; amesquinha a votação obtida pelo adversário.

Fonte: autores supracitados.

*Não esgota o debate, diz respeito apenas ao núcleo central das críticas representadas pelos autores citados acima.

De um modo geral, estas são avaliações que consagraram uma vertente bastante difundida na crítica sobre o presidencialismo, sobretudo o brasileiro. Procuramos neste capítulo reunir o núcleo rígido da crítica ao sistema presidencial, perpassando pelos principais pontos levantados pela crítica ao presidencialismo destituído de qualquer adjetivo, não simplesmente o caso brasileiro. As críticas enumeradas aqui possuem uma relação inversa entre assertivas e observação empíricas dos sistemas isoladamente. Alguns teóricos veicularam críticas menos contundentes, ou mais cuidadosas, admitindo-se a possibilidade da ocorrência de casos fora do padrão advertido por esse “núcleo duro”.

Mesmo com toda a crítica recapitulada acima, Mainwaring (1993, 1995) afirma prudentemente que nem a todos os casos se aplicariam às críticas veiculadas. Mais que isso, para o autor alguns sistemas presidenciais estariam mais bem contemplados com o multipartidarismo, amplamente criticado no debate em questão, que com um sistema bipartidário. A natureza do sistema partidário bem como as prerrogativas institucionais do Legislativo e do Executivo podem tanto promover quanto minar a viabilidade da democracia, seja ela parlamentar ou presidencial. Apesar das conclusões de Abranches (1988), o Brasil é marcado por forte heterogeneidade social, política e econômica por toda sua extensão. E quanto a esse fato, a seguinte colocação nos parece

muito complementar:

En las sociedades caracterizadas por el predominio de estructuras complejas el multipartidismo contaba con mayores capacidades de representación de intereses que el bipartidismo, al tiempo que se adaptaba mejor a las características y demandas del pluralismo social evitar o congrsso para a tomada de Chasquetti (2001,323).

Analisando o sistema institucional brasileiro, considerando os estudos mais recentes sobre as peculiaridades da dinâmica do seu presidencialismo, evidenciam-se fortes contradições quanto a maioria dos pontos preconizados na visão negativa da crítica localizada acima Cheibub, Przeworski e Saiegh (2002). Esses estudos mais recentes são mais minuciosos e voltam-se para à análise do presidencialismo em si mesmo e por apresentar uma fundamentação empírica relativa aos dados produzidos na atual dinâmica presidencial brasileira, o que, sem dúvida, traz em si uma riqueza muito superior a qualquer tipo de especulação embasada no presidencialismo brasileiro 1946/64. De modo contrário, as análises mais consagradas enfileiram os sistemas presidenciais em um conjunto tentando identificar padrões, em geral, sendo o mais comum a durabilidade e institucionalização da democracia. Partilhamos da idéia de que o presidencialismo pode se afigurar mais bem ou menos bem, conforme as suas peculiaridades. Partindo disso, faremos, a partir de agora, uma avaliação do presidencialismo brasileiro pós 88 e a associação que se pode fazer com tais críticas.

Partindo para o capítulo 3, discutiremos as questões que circunstanciam o subsistema partidário brasileiro, a exemplo da disciplina/indisciplina parlamentar-partidária, do elevado número de partidos, inclusive quanto ao seu número efetivo de partidos, procurando focar na relação que esse subsistema e seus principais aspectos condicionam a dinâmica do sistema político do país, de modo mais específico, a dinâmica presidencial.

Capítulo III

Sistema partidário e atuação parlamentar

Disciplina e atuação parlamentar no Congresso Nacional:

a institucionalização do sistema partidário brasileiro

Analisar a disciplina partidária nas votações do Congresso Nacional exige, em quaisquer circunstâncias, uma atenta observação ao sistema partidário brasileiro, o que requer identificar parte do arranjo institucional do sistema político ao qual se insere, bem como suas inter-relações. Neste sentido, por volta da década de 60, os diagnósticos sobre o sistema partidário brasileiro realçavam um subdesenvolvimento partidário, associado aos resíduos das relações tradicionais na sociedade brasileira, traduzidos na forma de clientelismo e controle oligárquico do voto Santos, (2001)²⁹. Nas décadas posteriores, minimizou-se a responsabilidade de ambas as características para com as mazelas dos sistemas políticos, ainda assim, a maior parte das análises manteve um padrão diagnóstico negativo. Pereira e Mueller (2002) advertem para o conteúdo das avaliações do sistema político e partidário brasileiro:

*é interessante notar que o Brasil “padece” de quase todas as “patologias” institucionais identificadas pela literatura como fatores responsáveis pela elevação do custo de governar: é um sistema presidencialista; uma federação; possui regras eleitorais que combinam sistema de lista aberta com representação proporcional; tem um sistema multipartidário com partidos políticos considerados débeis na arena eleitoral; e tem sido governado por uma ampla coalizão no Congresso **Pereira e Mueller (2002;266).***

No escopo de tais mazelas estaria a indisciplina parlamentar. Por disciplina considera-

²⁹ SANTOS, André Marengo dos. *Sedimentação de lealdades partidárias no Brasil: tendências e descompassos*. RBCS, Vol. 16, nº 45, Rio de Janeiro, 2001.

se, a fidelidade de um deputado a posição do líder de seu partido nas votações nominais em plenário. Nos casos brasileiro e latino-americano, tal crítica possivelmente teve uma tonalidade especulativa, haja vista as evidências ancoradas no reconhecimento de Mainwaring e Liñan (1998), de que estudos sistemáticos sobre disciplina partidária no Brasil e na América latina eram bastante raros. Na concepção dos autores a causa de tal ausência estaria associada ao curto período de democracia na região, bem como o pequeno número de legislaturas.

Convém aludir ao fato de estarem, estas conclusões negativas sobre o sistema político do país, predominantemente fundamentadas em grandes generalizações ou na experiência por que passou o país entre 1946-64, na medida em que no presidencialismo pós-1988, os dados inexistiam. Partindo disso, involuntário se faz mencionar as conseqüências das modificações institucionais. Embora naquele período o país também estivesse sobre a vigência do presidencialismo, as mudanças anexadas pela Constituição de 1988 e suas disposições transitórias foram responsáveis por grande diferença qualitativa na relação entre Executivo e Legislativo, e por decorrência na disciplina partidária, de forma a beneficiar a estabilização do regime político ao distanciar impasse decisório da dinâmica do sistema.

A essa altura uma pergunta seria adequada. Se o arcabouço institucional registrou mudanças que se traduziram em importantes diferenças, e se não existiam dados referente ao presidencialismo após 88 suficientes para uma conclusão mais segura, como tais críticas estariam estruturadas? Advertindo o estabelecimento de críticas ilegítimas, Shugart e Carey (1998) chamam a atenção para a necessidade de haver condições mais específicas a fim de se ter conclusões mais precisas sobre um sistema político em análise. Na mesma direção Samuels e Eaton (2002) sugerem cuidados para com as variações institucionais no âmbito dos regimes. Deve-se contemplar a forma como cada tipo de governo interage com variáveis menores, pois isso pode ser central nas investigações, afirmam os autores.

Palermo (2000) faz conclusões que exprimem a relevância dessas observações. Ao referir-se especificamente à críticas ao presidencialismo brasileiro, o autor

argumenta que os que afirmam que a fragmentação institucional brasileira gera ingovernabilidade, fazem-no por que não levam em conta todas as variáveis relevantes, pois estudos mais recentes tenderiam ao contrário. Se no passado próximo não foi possível lançar mão dos dados mais condizentes sobre o comportamento parlamentar, atualmente, se é pretendida uma avaliação mais cabal, tais dados de forma alguma podem ser negligenciados.

Partindo disso, uma variável muito pertinente para confirmar se de fato há no sistema partidário os reflexos tão propalados pela crítica concerne às votações nominais no Congresso. O processo decisório no interior das modernas casas legislativas admite modalidades e procedimentos distintos de votação, que podem alternar entre ostensivo ou secreto, simbólico ou nominal Fleury (2006). Alguns desses métodos de votação não registram os votos. Em alguns países não ocorre, ou pelo menos não com frequência, a votação nominal. Este é o caso, por exemplo, de Argentina e Venezuela. Neste último, os congressistas acatam as decisões dos partidos e os líderes partidários votam em seu nome. As votações nominais costumam ser relevante principalmente quando o parlamentar individualmente tem autonomia suficiente para votar contra a liderança do partido Mainwaring e Liñan (1998), a exemplo do caso brasileiro.

No Congresso brasileiro a votação nominal, além de elencar o nome dos votantes e seus votos, canaliza matérias politicamente importantes Cintra e Lacombe (2004). Esse tipo de votação é exigido no deferimento de propostas de emendas à Constituição ou projeto de Lei complementar, aonde se exigem quorum especial Fleury (2006). Em outras palavras, partindo das votações nominais é possível dimensionar o grau de coesão das bancadas e a institucionalização do sistema partidário Nicolau (2002), identifica-se o comportamento de parlamentares e partidos no Congresso Nacional. Seriam os parlamentares disciplinados? Atenderiam ou não ao posicionamento do partido nas votações, manifesto na figura de seu líder?

Há praticamente um consenso na literatura em questão, de que a disciplina partidária é um fator que agrega valor ao processo de institucionalização de um sistema político, o que incontestavelmente eleva a importância de análises bem fundamentadas.

De modo contrário, indisciplina normalmente se associa a falta de consistência do apoio concedido ao Executivo cujo reflexo é o realce das dificuldades de imprimir sua agenda de governo, o que pode inclusive tornar insuficiente a coalizão governista Amorim Neto (2004).

Estudos mais recentes têm lançado mão das votações nominais e verificado empiricamente como se dá o comportamento de partidos e parlamentares no Congresso Nacional brasileiro. As evidências convergem para o estabelecimento de um padrão satisfatório de disciplina partidária. Os parlamentares seguem ao posicionamento de seu líder, o que é fundamental para a coesão da coalizão do Executivo e aprovação de sua agenda no Congresso. Estas conclusões são de grande relevância na medida em que desarticulam argumentos de uma vertente analítica, na qual a dinâmica promovida pelos arranjos institucionais do país promoveria o impasse decisório, conduzindo-o a ingovernabilidade.

Na seção posterior serão revisadas as principais conseqüências negativas associadas ao multipartidarismo e sua conseqüência direta, alta fragmentação dado o elevado número de partidos. Na terceira o foco será mais detidamente a representação proporcional de lista aberta. Na quarta será abordada a influência do federalismo nas deliberações do Congresso Nacional. Finalizando o capítulo, faremos uma avaliação dos resultados obtidos nos estudos mais recentes e da ausência de comprovação empírica da maioria dos pontos salientados pelos críticos do presidencialismo brasileiro.

Multipartidarismo, fragmentação e disciplina

Após vinte um anos de ditadura militar o Brasil volta ao regime democrático de

governo, com um sistema presidencialista e multipartidário³⁰. No período de transição foi previsto a elaboração de uma nova Constituição Federal, cuja elaboração e promulgação viriam a ocorrer nos anos de 1987/88. Apesar do crivo promovido pelas deliberações constitucionais, é mantido³¹ o presidencialismo e o sistema multipartidário como parte de seu arcabouço institucional. Além disso, para a composição da Câmara dos deputados seria utilizado o critério de representação proporcional com voto de lista aberta. Para definir o número de membros na Câmara baixa, seria (deveria³²) efetuado o cálculo de um representante para cada 180 mil habitantes de qualquer das unidades federativas, respeitando-se um limite mínimo e máximo respectivamente de 8 e 70 representantes por cada uma. Tais representantes poderiam ser escolhidos diretamente pelos eleitores no pleito eleitoral. Evidentemente, tais características, como qualquer outra, possuem conseqüências, e para boa parte dos analistas, neste caso são conseqüências conflitantes com o processo de institucionalização da democracia e do sistema político do país.

Nesta acepção, para Lijphart (1991), a combinação entre multipartidarismo e representação proporcional trata-se de uma combinação explosiva. O Executivo necessita obter apoio dos partidos e seus parlamentares no Congresso para conseguir levar adiante sua agenda de governo, uma vez que os quadros de multipartidarismo e fragmentação partidária existentes, praticamente impossibilitam ao partido do presidente conquistar a presidência e a maioria no Legislativo simultaneamente. Uma conseqüência prática disso pode ser a formação de governos divididos. Noutro caso poderia formar governos com reduzida base de sustentação, dificultando a aprovação das propostas do Executivo.

³⁰ Em verdade não existiu um sistema bipartidário legalmente constituído, mas a conseqüência prática dos arranjos institucionais, tamanha a dificuldade imposta pelo militarismo a formação de novos partidos, foi claramente a de um sistema bipartidário. Esse sistema foi extinto por lei aprovada no Congresso em dezembro de 1979. Estrategistas do governo compreenderam o desconforto de facções tanto na Arena como no MDB Kinzo (1980) *apud* Fleischer (2007).

³¹ O plebiscito realizado em setembro de 1993 deu a vitória ao presidencialismo (em detrimento do parlamentarismo) por ampla margem Cintra (2004;65).

³² Apesar de constitucionalmente definido, a atualização do cálculo da magnitude dos distritos eleitorais não tem sido praticada no Brasil.

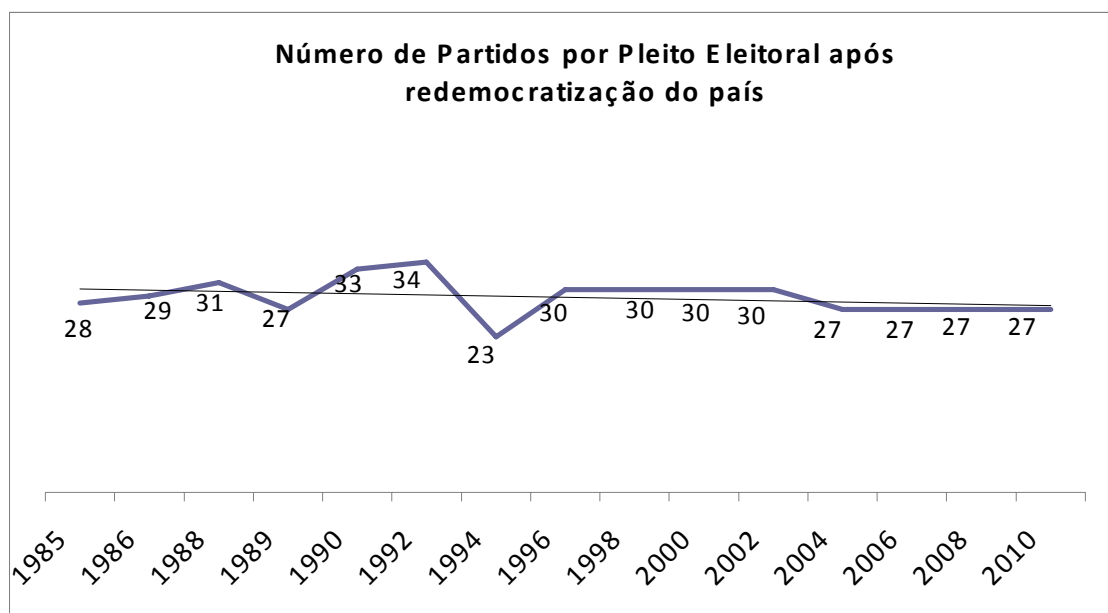
A grande complexidade atribuída ao sistema presidencial multipartidário justificaria em parte seu pequeno número de casos. Esse argumento fica claro ao ser analisado um levantamento realizado por Klein (2007). Nesse levantamento o autor distingue quais são as combinações do sistema eleitoral de diversos países. Partindo dos seus resultados é possível perceber que somente a Polônia e a Finlândia são, assim como o Brasil, países que combinam representação proporcional com lista aberta (RPLA).

Ao analisar o quadro de estabilidade das democracias, Mainwaring (1995) verifica que dentre as 31 que conquistaram um razoável grau de institucionalização ao permanecer sem obstrução durante pelo menos 25 anos após a Segunda Guerra, somente quatro delas eram constituídas por sistemas presidenciais. E combinado presidencialismo com multipartidarismo havia apenas a democracia equatoriana, que, aliás, apresentava problemas, na aceção do autor.

Voltando a crítica geral, existe quase um consenso de que o sistema partidário brasileiro é fatalmente caracterizado por um número muito elevado de partidos políticos. O país chegou a ter pleitos eleitorais com a participação de mais de cem partidos concorrendo às disputas. Neste contexto os partidos se destacavam como organizações estaduais, afirma Nicolau (2007). O período do Regime militar, apesar de agremiações partidárias serem mantidas extra-oficialmente e de não haver restrições constitucionais quanto à criação de partidos, vigorou sob o “sistema bipartidário”. Porém o elevado número de partido e a alta fragmentação vieram logo em seguida, com a retomada do multipartidarismo, sobretudo em 1985, com a redemocratização brasileira. O gráfico 3.1, logo abaixo, explicita a dimensão do alto número de partidos no país, através do número dos partidos oficialmente inscritos no TSE em cada pleito eleitoral ocorrido após a Constituição de 1988.

Da redemocratização ao primeiro pleito eleitoral após a promulgação da última Carta Constitucional, notifica-se a participação de 29 partidos. No pleito seguinte, período no qual os pleitos passaram a ocorrer concomitantemente na esfera estadual e nacional, registra-se a participação de 33. Na terceira eleição registra-se uma redução

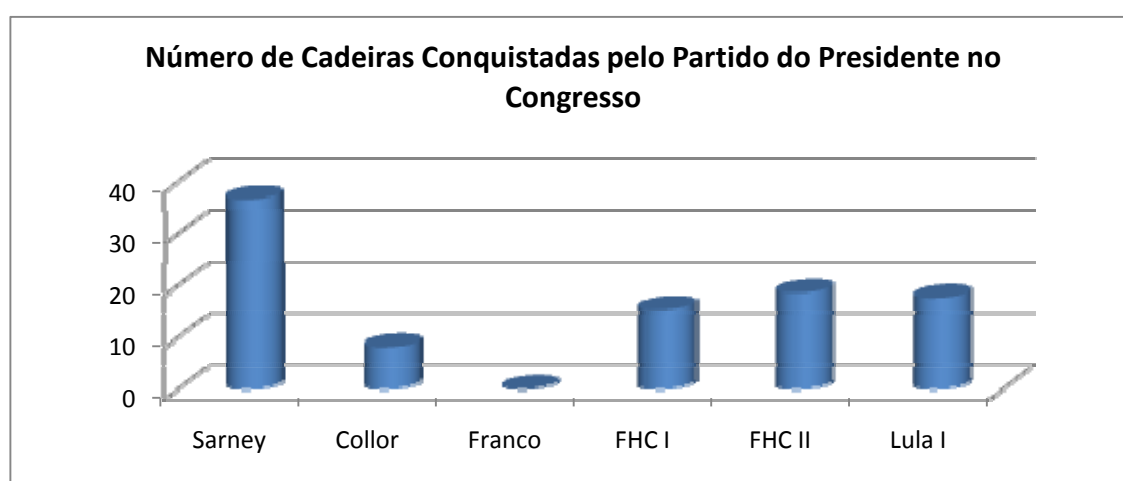
um pouco mais expressiva, e nos pleitos seguintes tende a estabilização no número de partidos participantes nas disputas. A redução no número de partidos oficialmente inscritos no TSE, muito maior sob legislações mais brandas, pôde representar as dificuldades instituídas à criação de novas agremiações pelo advento da *Lei dos Partidos (nº 9096)*. No passado, mais precisamente nos anos entre 1945 e 1950, as regras definiam respectivamente a exigência de dez mil e cinqüenta mil assinaturas para a permissão a criação de um partido. Com a referida lei, vigente atualmente, o número de assinaturas exigidas passou a ser 437.000.



Fonte: <http://jairicolau.iuperj.br/> e www.tse.gov.br. **Gráfico: 3.1.**

Do quadro exibido pelos dados do gráfico 3.1, exibido acima, emergiria uma das mazelas argumentada na crítica ao presidencialismo multipartidário. Num sistema tão fragmentado quanto o partidário brasileiro, as possibilidades de se ter um partido que

conquiste, ao mesmo tempo, o Poder Executivo e maioria no Congresso são raras. Além disso, poderia ser gerada uma pulverização muito intensa nos conflitos, de onde proviriam impasses decisórios e grande elevação do ônus na produção do consenso. Evidentemente há uma estrutura lógica no argumento, sobretudo porque de fato nenhum entre todos os partidos atingiu mais de 20% da representação no congresso nos pleitos eleitorais entre 1988 e 2002 Nicolau (2002), como é possível notar através dos dados representados também no gráfico 3.2. Porém, outros fatores enfraquecem o argumento.



Fonte: Limongi (2006). Gráfico: 3.2.

Apesar do grande número de partidos, uma possibilidade muito relevante não foi considerada pela crítica, a saber, a capacidade de ajustamento, por si próprio e pelo próprio eleitorado, do sistema partidário. Neste sentido, Rae³³(1967), que aperfeiçoou significativamente os estudos das conexões entre sistemas eleitorais e partidários, defendia que mesmo havendo diferenças entre os sistemas eleitorais, todos eles tendem a sobre-representação dos partidos maiores. Existem dois importantes aspectos conseqüentes dessa tendência: o primeiro é que todos os sistemas eleitorais tendem

³³ Douglas W. Rae³³ (1967:67-129).

também a reduzir o número efetivo de partidos parlamentares, comparados com o número efetivo de partidos eleitorais. O Segundo é que todos os sistemas eleitorais podem fabricar uma maioria parlamentar para os partidos que não tenham recebido apoio majoritário dos eleitores. Essas são tendências que ocorrem, sobretudo no sistema de representação proporcional, segundo Rae (1967).

Os argumentos realçados pelo autor são muito importantes porque legitimam características positivas do sistema político brasileiro, que, embora já tivessem sido mencionadas, foram minimizadas pela crítica. Segundo Nicolau (2002), o eleitorado brasileiro foi eficiente na sua capacidade de reduzir a oferta de representação e o excessivo conflito no Congresso. Já em 1996, o autor defendia a idéia de princípio de institucionalização do quadro partidário brasileiro.

O predomínio dos sete maiores partidos

Nível da representação	Ano						
	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2002
Governo Estadual	85,1		92,5		92,5		74,1
Senado Federal	80,6		87,1		96,2		88,9
Câmara dos Deputados	77,6		82,6		89,9		81,1
Assembléia Legislativa	75,4		78,8		79,7		72,0
Prefeitura Municipal		83,7		87,4		85,8	
Câmara dos Vereadores				84,9		79,3	

*Em 2003, o PPB (ex-PDS e ex-PPR) mudou sua designação para PP.

Fonte: Nicolau (2003). Tabela: 3.1.

Os dados representados na tabela 3.1 confirmam haver um predomínio bastante elevado no desempenho conquistado pelos sete maiores partidos nos pleitos eleitorais do período especificado. Também neste sentido, Rennó (2006) demonstra que o sistema partidário brasileiro caminhou, nos últimos anos, para uma relativa estabilização e

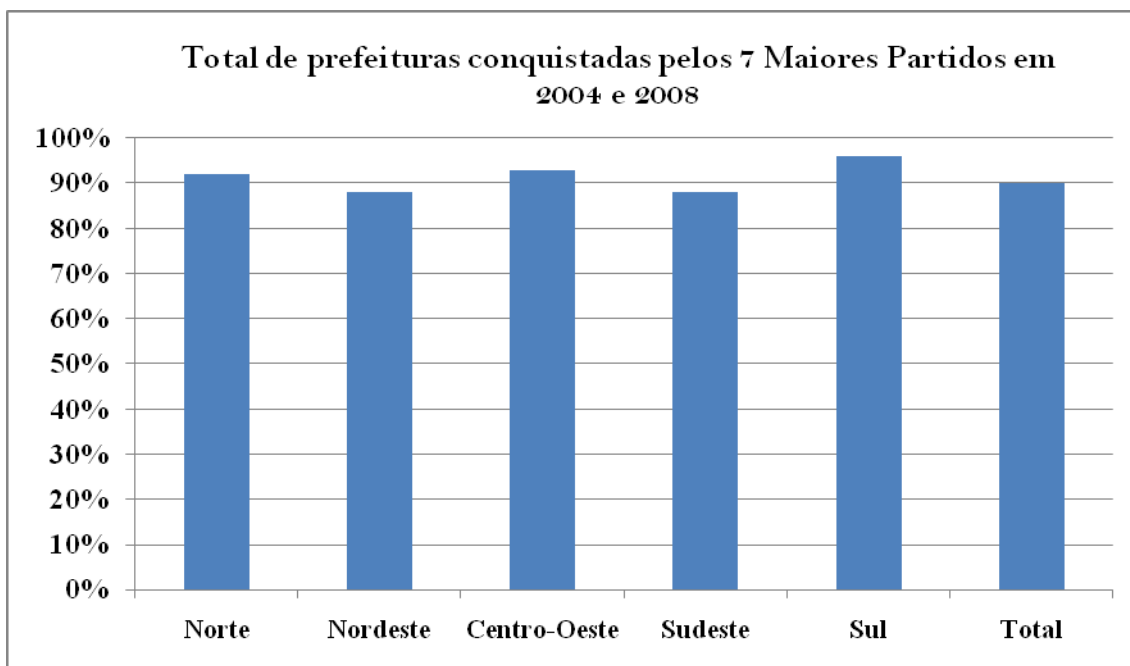
institucionalização de um pluripartidarismo de feição moderada com algo em torno de sete partidos relevantes (*PP, PTD, PT, PTB, PMDB, PFL e PSDB*). Esses sete partidos são agremiações que têm força e presença política na arena parlamentar e juntos têm hegemonizado a representação institucional no país.

Analisando tais dados se comprova que esses partidos, os sete maiores, têm enorme peso no eleitorado, tendo controlado a grande maioria da representatividade em toda a década de 1990, reduzindo consideravelmente o potencial conflitivo que o elevado número de partidos pudesse gerar. Os argumentos de Rennó e Nicolau são ainda confirmados por Melo (2002)³⁴, pois na sua concepção, esse grupo de partidos de fato controla o processo eleitoral, já que fecharam a década ocupando esmagadora maioria das cadeiras no senado, nos governos estaduais e nas prefeituras municipais.

Estudos mais recentes também apontam para a institucionalização do sistema partidário brasileiro e redução do conflito potencial. Em 2008 as eleições foram disputadas por 27 partidos. Desse total, alguns dos partidos considerados menores não conseguiram eleger se quer um representante. Deste caso são exemplos PCB, PCO, PSOL e PSTU. Tais agremiações lançaram respectivamente 40, 9, 280 e 34 candidatos ao Executivo nos três níveis Kerbauy (2008).

No que concerne as prefeituras, os 7 maiores conquistaram em 2004 e 2008, ver no gráfico 3.3, na região Norte, 92% da representação; na região Nordeste 88%; no Centro-oeste 93%; Sudeste 88% e 96,7 no Sul do país. No âmbito das câmaras municipais a média também se manteve nesses dois pleitos. Em 2004, 81,5% dos vereadores eleitos eram desse grupo de partidos, média praticamente mantida em 2008, 81,6%. Ou seja, pelos dados mais recentes também há uma confirmação da institucionalização do sistema partidário no que se refere à redução do conflito potencial e a conseqüente superação dos impasses decisórios.

³⁴ Carlos Ranulfo F. de Melo.



Fonte: Kerbauy (2008). Gráfico: 3.3.

Se o ponto negativo do multipartidarismo é exatamente gerar ou inclinar para um alto grau de conflito, onerando em demasia as decisões e polarizações no Congresso Nacional, possibilitando impasses ou paralisia decisória, os resultados acima evidenciam o quanto esse problema se afigura passível de resolução. Portanto, tais argumentos já não teriam mais o mesmo valor lógico-explicativo.

No que diz respeito à disciplina partidária, Mainwaring (1993), num dos primeiros trabalhos sobre o tema no Brasil, conclui a não existência de disciplina parlamentar/partidária no primeiro período do presidencialismo brasileiro. Sobre o sistema político brasileiro o autor afirma que a atuação dos partidos não favoreceu o processo de institucionalização do sistema político, nem no presidencialismo (1946/64), nem no período mais recente (1985/1992), recorte analisado pelo autor, trazendo efeitos negativos à consolidação do sistema. *“a combinação de presidencialismo, um sistema multipartidário fragmentado e partidos indisciplinados, tornou difícil aos presidentes atuarem por meio de canais partidários e encorajou práticas anti-partidárias”* Mainwaring (1993; 49).

Santos (2002), por sua vez, reduz a crítica a apenas o primeiro período. Afirma

que, apesar de os presidentes conseguirem formar coalizões no período 1946/1964, elas foram insuficiente, em várias votações, para assegurar o apoio necessário, diante da indisciplina dos parlamentares da base aliada. Desse modo, o Executivo teve que articular negociações de apoio individual dentro da oposição, configurando uma ordem a que denominou de presidencialismo faccionado. Os níveis de disciplina podem ser identificados na tabela 3.2, de sua própria autoria.

Disciplina Média dos principais partidos do período 1951-1962: Câmara dos Deputados

Partidos	1951-1955	1955-1958	1959-1962
PSD	78,80	75,34	82,51
UDN	73,82	66,74	74,46
PTB	78,78	80,00	90,00
PR	67,74	72,00	76,87
PSP	75,95	78,73	88,67
Média	74,87	74,56	82,50

Fonte: Santos (2003). Tabela: 3.2.

Em trabalho mais recente, o quadro de indisciplina, já identificado pelo autor, é corroborado a partir da observação do comportamento parlamentar em 1021 votações nominais da Assembléia Nacional Constituinte. Neste estudo Mainwaring e Liñan (1998) concluem pela ausência de disciplina parlamentar no interior dos maiores partidos brasileiros, com exceção dos partidos de esquerda. A tabela 3.3 exhibe os dados verificados.

Disciplina partidária na ANC

Partidos	Nº de membros - períodos I e II	Disciplina	Desvio	Disciplina	Desvio	Taxa média	
		relativa	padrão	absoluta	padrão	de ausências	
PC do B	I	5	99,8	0,4	97,9	0,9	1,8
	II	5	99,8	0,4	97,9	1,4	1,9
PT	I	16	98,5	1,3	93,9	4,0	4,5
	II	16	97,8	1,7	92,7	5,4	5,0
PCB	I	3	97,1	3,4	95,2	3,0	1,6
	II	3	100,0	0,0	96,9	1,3	3,1
PSB	I	2	95,3	1,2	85,9	12,3	9,9
	II	7	94,7	3,9	84,3	12,2	10,5
PDT	I	26	83,6	18,7	67,8	20,1	19,4
	II	26	90,4	5,7	65,0	19,4	27,6
PDC	I	6	79,6	3,4	55,9	13,2	26,4
	II	12	76,6	7,0	42,9	13,5	40,8
PFL	I	133	76,6	14,2	51,0	16,2	30,9
	II	124	76,5	11,0	48,0	15,8	35,9
PDS	I	39	77,4	13,7	56,2	18,9	24,8
	II	35	79,9	14,2	54,9	18,0	29,6
PL	I	8	73,5	13,1	51,6	14,7	26,8
	II	9	67,6	14,0	42,9	20,7	34,4
PTB	I	17	72,2	7,9	54,6	13,0	22,5
	II	26	68,4	9,2	48,2	19,0	29,7
PMDB	I	306	65,7	9,7	48,7	14,0	24,8
	II	256	64,7	9,9	43,7	15,7	31,2
PSDB	I	-	-	-	-	-	-
	II	43	82,6	9,9	66,2	18,1	20,2
Outros (a) Outros (b)	I	3	-	-	-	-	-
	II	5	-	-	-	-	-
Total	I	561	71,9	14,1	53,1	17,9	25,0
	II	564(c)	73,1	13,9	50,9	20,1	29,9

Fonte: Mainwaring e Linã (1998). Tabela: 3.3.

Quanto a esses dados é preciso mencionar que analisar o caso particular do processo constituinte pode não corresponder a uma aproximação rigorosa do quadro geral da atuação dos partidos e de seus parlamentares, pois as condições foram muito especiais. Primeiramente por se tratar de um projeto tão importante, o que sem dúvidas já era motivo para trazer a tona uma polarização bem maior que em deliberações “comuns”. Além disso, as alterações regimentais dos trabalhos, a apresentação de sucessivos projetos, a saída de 70 parlamentares do PMDB para o PSDB, no ensejo que o originou, e a formação da coalizão que teve a taxaço de “centrão” são algumas das evidências de um contexto totalmente específico.

Quanto às causas para a infidelidade partidária são mencionadas pelo autor, razões já conhecidas, fundamentalmente seis; sistema eleitoral, a representação proporcional de lista aberta; seleção de candidatos, as escolhas realizadas nas convenções partidárias; o controle nas mãos dos líderes dos partidos, controle disponibilizados pelos arranjos institucionais; normas vigentes no momento das votações, o que no caso analisado caracterizou-se por facilidade de propostas de fragmentos constitucionais; o próprio presidencialismo, pelo fato de não ter, supostamente, arranjos que tornem mais espontâneos o consenso entre Legislativo e Executivo, como é no parlamentarismo, e o federalismo que, por ser forte pode favorecer a barganha e/ou a oposição de interesses Mainwaring e Liñan (1998).

Focando o período da atual experiência presidencial, Mainwaring (1993) pondera ter havido, assim como na velha república e na ANC, indisciplina nos partidos: *“a ausência de disciplina partidária continuou sendo uma característica saliente de 1985 para cá [1992]”* Mainwaring (1993; 37). Assim, os partidos não teriam tido capacidade de oferecer uma base de sustentação estável aos presidentes. Esse quadro foi responsável por impedir a estabilização no Brasil e em vários regimes democráticos, defende o autor.

Na direção contrária, estudos mais recentes mostram que o sistema partidário brasileiro tem conquistado razoável estabilidade no que concerne ao posicionamento disciplinado em conformidade com a posição de suas lideranças partidárias no

Congresso (NICOLAU, 1997, 2002; SANTOS, 1997, 2002; FIGUEIREDO E LIMONGE, 1996, 1999, 2001, 2005, 2007; PEREIRA E MUELLER, 2002; MENEGUELLO, 1998; ARRETCHE, 2009). Retornaremos a esta discussão na quinta seção deste capítulo.

Representação proporcional e lista aberta

Bastante condenada pela crítica ao sistema presidencialista, a *Representação Proporcional*, aliada ao *multipartidarismo*, e com *lista aberta* para a escolha de candidatos, seria demasiadamente complexa, o que explica na concepção de muitos autores o pequeno número de casos dessa combinação, sobretudo de casos bem sucedidos. O Brasil está incluído nesse grupo tanto reduzido. Como nosso objetivo é uma análise da literatura sobre o presidencialismo brasileiro, analisaremos, para tanto, o quanto tais condenações foram, ou não, pertinentes aos resultados da dinâmica do sistema político do país, observados na literatura mais recente.

A composição da Câmara dos deputados no sistema político brasileiro faculta aos eleitores a possibilidade dos mesmos votarem nos partidos ou no próprio representante Carey e Rinhardt (2003). Juntas, essas duas regras podem promover a personalização do voto. Voto personalizado corresponde ao apoio eleitoral a um candidato, apoio que tem origem em suas qualidades pessoais, qualificações, atividades e desempenho. Já o voto não personalizado atribui importância a filiação partidária do candidato, bem como no desempenho de seu partido Nicolau (2006).

Percentual voto de legenda (1986/2002)

Partido	1986	1990	1994	1998	2002	Média
PT	22,8	43,4	33,0	26,3	14,6	28,00
PCB/PPS	13,8	23,2	2,9	27,7	11,4	15,8
PDT	13,5	23,6	5,1	17,5	18,4	15,6
PDS/PPR/PPB	17,9	27,6	2,1	9,1	8,1	13,0
PSDB	-	9,7	10,8	19,7	9,4	12,4
PMDB	14,4	16,0	3,6	8,8	6,1	9,8
PTB	18,9	11,3	2,3	8,7	7,4	9,7
PCdoB	17,1	18,2	1,8	7,7	3,5	9,7
PSB	12,0	9,0	2,1	8,4	9,4	6,6
PL	3,3	9,6	2,2	9,6	5,7	6,1
DEM	5,7	6,9	2,3	5,7	5,7	5,3
Brasil	13,8	18,3	8,3	14,1	9,9	12,9

Fonte: Nicolau (2007). Tabela: 3.4.

Apesar de facultativo, uma consequência prática dessas duas regras é a predominância do voto focado no candidato. A tabela 3.4 mostra a divisão em percentual das votações dirigidas a legendas e diretamente ao candidato. Os percentuais encontrados evidenciam a predominância do voto focado no candidato. Com exceção do PT, cujo registro de 28% se dá bem acima da média dos demais partidos, e do PCB em três dos períodos analisados, o restante não ultrapassa a casa dos 16%.

Podemos complementar essas informações através dos dados de uma pesquisa de opinião realizada pelo Iuperj³⁵, aonde se buscou identificar a principal razão justificada pelo eleitor em ter votado no candidato de sua escolha. Os resultados, constantes na tabela 3.5, apontam que 29% dos eleitores justificaram ter votado em candidatos que eles conheciam, ou que conheciam seu trabalho, ou seu passado. Outros

³⁵ Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro.

20%, porque simpatizavam com as idéias do candidato. 18% votaram porque um conhecido ou amigo o indicou e outros 8,8%, por ser do mesmo bairro ou cidade do candidato. Em outras palavras, é bastante forte a predominância do voto personalizado. Mas o que isso de fato pode gerar ao sistema político? Vejamos alguns posicionamentos a esse respeito.

Na escolha para Deputado Federal, o que foi mais importante, o candidato ou o partido ao qual ele pertence?

Partidos	Candidato %	Partido %	Os Dois %	Total %	Total da Coluna %
PFL	96	2	2	100	4
PMDB	86	8	6	100	8
PSDB	87	7	6	100	10
PT	83	7	10	100	25
Outros	91	6	3	100	7
Não sabe / Não respondeu	98	1	1	100	46
Total	92	4	4	100	100

Fonte: Pesquisa IUPERJ-2002. Tabela: 3.5.

Questionamentos desta natureza são reiterados por Carey (1997). Em resposta o autor afirma que seu sistema eleitoral cria fortes incentivos para que parlamentares cultivem a sua personalidade frente aos eleitores, comprometendo a estabilidade das coalizões. A citação a seguir esclarece sobre seu ponto de vista:

the electoral system creates strong incentives for legislators to cultivate personality loyalties among voters, even when doing so means ignoring their parties broader, the presidents cannot count on stable legislative coalitions to negotiate policy Carey (1997: 68).

Concepções semelhantes são as de Mainwaring (2001) e Ames (2003). Também para tais autores a representação proporcional de lista aberta gera fortes incentivos ao comportamento indisciplinado e individualista dos parlamentares. O comportamento dos parlamentares se tornaria quase exclusivamente voltado para o interesse na distribuição de benefícios localizados, objetivando o sucesso eleitoral do parlamentar. Tais características refletem um Congresso pouco colaborativo, com coalizões instáveis, exigindo do presidente um imenso esforço para governar:

a estrutura do Legislativo brasileiro enche o Legislativo de partidos fracos e indisciplinados, assim como de centena de deputados que se preocupam muito mais com seu eleitorado pessoal e seus interesses particulares do que com grandes questões nacionais. Em outras palavras o caos estaria estabelecido, provocando instabilidades decisórias que deixariam o governo instável Ames (2003; 235).

Como esse é um sistema no qual a grande maioria dos eleitores apóia candidatos em vez de partidos, a eleição depende basicamente da capacidade dos candidatos de obterem votos para si próprio Leoni; Pereira e Rennó (2003). O grande problema é proveniente exatamente do fato de ter os candidatos tanta autonomia em relação a seus partidos, pois duas caracterizações desse quadro podem ser destacadas: primeiramente pode ser gerada indisciplina dentro do partido, de parlamentares que, movidos pela grande expressividade conquistada nas urnas poderiam sentir-se imbuído de poder de afronta aos partidos, aonde o respeito à ordem dos líderes pudesse ser ignorado. Portanto, é um sistema que retira das lideranças importantes instrumentos de controle do comportamento legislativo de suas bancadas Santos (1997); ademais, pode gerar um fator de peso para que parlamentares se sintam no dever de levar políticas paroquiais como forma assistir a sua base eleitoral, dando ênfase nas políticas localistas, em detrimentos das questões de cunho nacional.

Muitos autores enfatizam o fato de possivelmente os deputados preterirem políticas nacionais, restringindo sua postura à adoção de políticas distributivas com o objetivo de levar benefícios para o seu reduto eleitoral, haja vista a importância que isso teria para sua reeleição, que é tida como um dos principais objetivos dos parlamentares.

Evidentemente, em algum nível há essa perspectiva entre os parlamentares, porém, deve haver uma reavaliação dessas questões. A esse respeito Ricci (2001) realça a ausência de trabalhos de maior envergadura teórica, com leituras mais articuladas e abrangentes, e a insuficiência de comprovações empíricas das suposições teóricas relativas ao parochialismo. O autor também chama a atenção para a rejeição acadêmica, aqui no Brasil, sobretudo na década de 90, de aceitar integralmente essa matriz analítica³⁶. Exemplos disso podem ser comprovados nos vários estudos que têm resgatado o papel dos partidos políticos, o desempenho das lideranças e o peso relativo das regras internas do Congresso como variáveis a se levar em consideração no exame do processo decisório³⁷, e ainda nos estudos que mostraram que a produção legislativa do Congresso brasileiro não é caracterizada pelo domínio dos assuntos paroquiais (FIGUEIREDO E LIMONGI, 1999; 2002; LEMOS, 2001).

Na direção de tais argumentos estão os resultados encontrados por Amorin Neto e Santos (2003). Observando os dados relativos a legislação produzida entre 1985 e 1999, no que tange a segmentação por assunto e aos efeitos proporcionados pelas leis, os autores chegam a conclusão, surpreendente, na concepção dos mesmos, de que dois terços das 269 leis produzidas por deputados são de efeito nacional. Os dados podem ser conferidos na tabela 3.6, que apresenta uma distribuição mais detalhada sobre o total de leis pelos níveis, individual, local, regional, setorial e nacional de agregação dentro do recorte observado.

³⁶ Que versa sobre a personificação do poder.

³⁷ São exemplos de análise desse teor: Figueiredo e Limongi (1995), Santos (1997) Amorin Neto (2000).

Nível de agregação da produção legislativa dos deputados (1985-1999).

Nível	Nº de Leis	Percentual
Individual	12	4,5
Local	23	8,6
Regional	5	1,9
Setorial	50	18,6
Nacional	179	66,5
Total	269	100,0

Fonte: Amorin Neto e Santos (2003). Tabela: 3.6.

O grande percentual de leis que de algum modo produzem efeitos nacionais é por si só um forte argumento para desarticular críticas com relação ao suposto predomínio de políticas paroquialistas no Congresso Nacional. Mas há também o relevante fato de que as demais leis, um terço desse total, não representam atitudes paroquiais dos parlamentares. Esse é o caso, por exemplo, das políticas setoriais, que somam 18,6%.

Partindo disso fica claro que, apesar da crítica mencionar possibilidades quanto ao paroquialismo, não é o que ocorre na prática. É equivocado supor que o paroquialismo predomina na produção legislativa do Congresso brasileiro. Tais práticas seriam desestimuladas pelo estilo dos trabalhos legislativos Ricci (2001).

Na seção seguinte serão levantados os principais argumentos relacionados à forma como o federalismo brasileiro se afigura.

A influência do Federalismo no processo legislativo

Característico do sistema político, o forte federalismo seria um dos obstáculos à disciplina partidária no país. Revisando parte de uma vertente do debate, Palermo (2000) ressalta a colocação na qual, apesar do Executivo ter bons elementos para articular sua base de apoio, esse apoio poderia não coincidir com o apoio dos líderes estaduais, e os parlamentares possivelmente estariam mais vinculados aos seus estados que aos seus partidos. Haveria forte influência das instâncias políticas municipais e estaduais nas decisões dos parlamentares, os quais priorizariam esses fatores, por sua vez tidos como contraditórios a interesses e políticas de cunho nacional.

Nesta acepção, Fernando Abrucio³⁸ *apud* Amorim Neto (2004) destaca o papel desempenhado pelos Governos nos Estados. Na concepção do autor há um predomínio incontestável dos governadores sobre as Assembléias Legislativas, bem mais acentuado que a dominância do presidente ao Congresso. Os Governos estaduais teriam força e recursos suficientes para conquistar o apoio a sua agenda política estadual. Essa força refletiria também em influência no Congresso Nacional, uma vez que haveria uma dependência eleitoral por parte dos parlamentares federais, do papel exercido pelos Governos dos Estados.

O impacto desse forte federalismo teria como reflexo a insuficiência do apoio das coalizões formadas pelo executivo. O não cumprimento da orientação do líder traria um aumento no teor do conflito e demandaria a alocação de um esforço muito maior do Poder Executivo no sentido de conquistar a aprovação de suas políticas no Congresso. A complexidade do regionalismo manifesto no Congresso associado à alta fragmentação termina por fazer com que a presidência esteja sempre numa coalizão informal. O gabinete formado exprime essa heterogeneidade e complexidade, e a configuração de sua coalizão seria insatisfatória por não conseguir manter a estabilidade

³⁸ ABRUCIO, Fernando Luiz. *Os Barões da Federação: Os Governadores e a Redemocratização Brasileira*. 1ª edição. São Paulo, Hucitec, 1998.

do apoio. Sob tais condições a formação de coalizões não seria uma solução efetiva no marco dos regimes presidencialistas, segundo a bibliografia dialogada por Amorim Neto (2004).

Samuels (2003) defende que o componente regional na política nacional seja, certamente, bastante forte, mas, além do poder de influência dos Estados e de interesses regionais, haveria outro motivo. O grande objetivo da maior parte dos parlamentares consiste na conquista de cargos no Executivo. Essa aspiração força-os a cooperar com executivos de instância regional visando o apoio à etapas futuras de sua carreira política. Resultaria disso uma influência da política estadual sobre o comportamento do parlamentar muito maior que a organização interna do Legislativo e do partido político nacional.

Outro ponto neste debate diz respeito ao fato de os candidatos eleitos terem acesso aos dados de mapeamento eleitoral, a partir do que podem identificar quais foram as regiões de maior concentração de votos recebidos. Carvalho (2003) apud Amorim Neto (2004) desenvolve argumentos que restringe a generalização quanto ao comportamento dos parlamentares. Fundamentando-se na análise de projeto de lei, requerimento de informação, emendas orçamentárias e pesquisas de opinião, ele observa que o suposto comportamento paroquial inclui apenas parlamentares que obtiveram apoio eleitoral geograficamente concentrado. Ricci (2001) contesta esse pressuposto pela relevância da magnitude dos distritos eleitorais. Como no sistema político brasileiro os distritos eleitorais são os próprios Estados, e por ser mediana a magnitude destes distritos, os parlamentares agiriam com a destinação mais de benefícios difusos que concentrados em alguns locais, afirma-o. Seria arriscado, para um parlamentar, ter em perspectiva a estratégia de privilegiar algumas regiões do distrito total.

Voltando ao poder de influência representado pelos governos dos estados convém mencionar a tentativa de Mainwaring e Liñan (1998) em mostrar que o componente federalismo robusto, como defende ser o caso brasileiro, possivelmente pode gerar mais dificuldades para o entendimento entre Executivo e Legislativo no Congresso Nacional. Os autores, no trabalho referido anteriormente, verificam o perfil

das votações na *ANC* também pelo crivo partidário/estadual, e chegam a uma conclusão de que nos dois partidos analisados as taxas médias de disciplina excedem as nacionais. A tabela 3.7³⁹, logo abaixo, mostra as referidas taxas.

**Percentual de Disciplina partidária na
ANC por dois critérios**

Critério analisado	Disciplina em %	
	PMDB	DEM
Partidário/estadual	83,1	71,8
Partidário/nacional	76,5	64,7

Fonte: Mainwaring e Liñan (1998). Tabela: 3.7

Quanto a sua conclusão, deve ser lembrado, advertem os autores, que Governos estaduais mostraram um forte poder de influência nos trabalhos da *ANC*, a exemplo de sua participação no processo de transição para a democracia. Eles foram os verdadeiros guardiões do novo regime ao negociar ativamente com a transição com os militares. A forte influência dos interesses subnacionais esteve fortemente presente no processo deliberativo constitucional Melo (2005)⁴⁰. Tais detalhes dão margem para uma crença maior na variável federalismo como fator importante para os desfechos da relação Executivo Legislativo. Porém, apesar das dificuldades que o federalismo representa,

³⁹ Para a construção desses dados, ao invés de observar se o parlamentar votou com a maioria do seu partido no Congresso, foi verificado se ele votou com seus colegas de partidos e estado. Pelas taxas observadas os autores defendem que a articulação em nível estadual pode ser uma variante nas relações entre Executivo e Legislativo.

⁴⁰ Marcus André Melo.

manifesto na autonomia fiscal subnacional, regionalismo e faccionismo, nos partidos, em bases regionais, somados a fragmentação partidária e às características do sistema eleitoral que eventualmente incentivam a personificação do poder do parlamentar, os presidentes tiveram fortes atrativos para angariar apoio no Congresso e têm convertido esses atrativos em aumento de capacidade de implementar suas agendas legislativas. Os presidentes têm poderes institucionais importantes e, mesmo agindo em um espaço político institucional com restrições, não se confirma a presença de impasses ou entraves significativos⁴¹.

O poder do federalismo é muito limitado, pois divergências de cunho federalista são capazes muito mais de pulverizar os interesses dos congressistas que gerar sua união. Não há razão imediatamente lógica para supor que o federalismo por si só tenha força e recursos para *articular* algum obstáculo mais formalizado aos interesses do Executivo no Congresso. Na ausência de maiores ganhos estratégicos numa perspectiva de integração e organização dos parlamentares com os interesses regionalistas, combinando com um Executivo detentor e “distribuidor” de importantes recursos, este último se afigura mais atrativo, de modo que há sim incentivos para que os parlamentares atuem coerentemente com as ações de seus partidos nacionais buscando maximizar privilégios por participar da base governista.

A capacidade do sistema presidencial brasileiro em superar as mazelas ponderadas pela sua crítica pode se confirmar através das análises empíricas das votações. Sendo que o federalismo exerce grande influência no processo legislativo, podendo aliar oposições ao Executivo no Congresso, ou simplesmente obstruir a agenda da presidência por simples divergência, deveria ser observado um alinhamento entre parlamentares por estados, maior que pelo interesse do Executivo. No entanto, esse quadro não se caracteriza.

Avaliando o posicionamento de partidos e parlamentares no processo legislativo em projetos cuja matéria “divergiriam” interesses da União, representado pelo

⁴¹ Exceto em casos isolados.

Executivo Nacional, e de Estados e/ou Municípios em 308⁴² votações nominais, Arretche (2009) identifica que na maioria delas as votações foram disciplinadas, em primeiro lugar marcadamente em conformidade com a instrução do líder partidário. Segundo, em todos os Estados, a maior parte dos parlamentares votou favoravelmente a instrução do líder do Governo, ou seja, foi priorizado o apoio ao Executivo federal antes que aos Executivos estaduais, mesmo nas questões em que estar-se-ia favorecendo interesses da União, inevitavelmente em conflito com interesses locais e regionais, os parlamentares optaram pelo apoio ao Executivo.

Dentre suas observações a autora buscou verificar se foi possível à União aprovar no Congresso Nacional, legislação que afete os interesses dos governos subnacionais no país. Para tanto, a autora analisou as legislações que tiveram esse tipo de conflito no período desde a aprovação da Constituição de 1988, até o primeiro Governo Lula, 2006. Foram recortadas 308 votações nominais, as quais abrangiam 59 matérias que diziam respeito à distribuição de autoridade nas áreas, tributação, gastos e encargos⁴³. É natural supor que governadores e prefeitos mobilizassem seus representantes e toda a sua influência política de que dispõem para buscar vetar a aprovação de matérias que foram de encontro com interesses das entidades que representam. Neste sentido, Arretche (2009) afirma que, caso tenham tido essa postura, não obtiveram sucesso, pois o voto favorável em tais propostas foi superior a 60% em cada bancada estadual. Para autora, o comportamento das bancadas estaduais na Câmara dos Deputados não parece ter sofrido alterações relevantes. Tanto no Governo FHC, quanto no Governo Lula, dois períodos analisados com mais detalhamento pela autora, projetos que sobrevalorizavam interesse central obtiveram o apoio da maioria das

⁴² O período do recorte temporal para tais análises corresponde ao período 1988-2006.

⁴³ Essa análise permitiu classificar as 59 iniciativas mencionadas de acordo com o tipo de interesse dos governos subnacionais afetado por seu conteúdo, a saber: (a) matérias que afetaram as receitas de Estados e municípios; (b) matérias em que a legislação federal afeta a autonomia decisória dos governos subnacionais na arrecadação de seus próprios impostos; (c) matérias em que a legislação federal afeta a autonomia decisória dos governos subnacionais no exercício de suas próprias competências; (d) matérias em que a legislação federal afeta a autonomia decisória dos governos subnacionais para decidir sobre a alocação de suas próprias receitas.

bancadas estaduais. Desta feita, não existiriam razões contundentes para se afirmar que governadores tenham poder de comando, acima dos líderes partidários, sobre o voto dos parlamentares.

Resultados perversos: superando as incapacidades potenciais

Se na perspectiva de Mainwaring (1993) foi mantido inalterado o quadro de indisciplina partidária nos períodos 1946/64 e 1985/92, a exemplo do que foi identificado na ANC por Mainwaring & Liñan (1998), tais avaliações não foram corroboradas nos estudos posteriores. Apesar de ter sido tão veiculada, a crítica sobre as mazelas do presidencialismo brasileiro, sobretudo no que diz respeito à combinação de multipartidarismo, federalismo, representação proporcional de lista aberta, os trabalhos mais recentes tem apontado resultados noutra direção. Na concepção de Palermo (2000) a interpretação na qual se sustenta que a dispersão do poder decisório cria no Brasil problemas de governabilidade tendencialmente insolúveis não contempla satisfatoriamente a interpretação do processo político. Atualmente a capacidade de o Executivo fazer prevalecer sua agenda no Congresso é muito forte. A disciplina partidária e a estabilidade da coalizão são mais expressivas que no período 1946/64. Tais resultados inviabilizam grande parte da crítica ao presidencialismo brasileiro Santos (1997).

Comparativamente, os registros de disciplina partidária foram bem maiores no período após 1988, que na experiência presidencial brasileira do entre 1946/64 Santos (2002). A previsibilidade do comportamento parlamentar ganha uma significância bem mais qualificada. Como pode ser visualizado nos dados representados na tabela 3.8, no primeiro período (1946/64), a maior disciplina média situou em torno de 0,64, no

partido do PTB. Já no segundo período o partido que atingiu o menor nível de disciplina, manteve-se em níveis acima dessa melhor marca no período anterior. No geral, tanto partidos de oposição, PT e PDT, como de situação, PSDB, PFL, PPB e PTB, aturam com coerência partidária registrando altas taxas de disciplina. Na tabelas 3.8 e 3.9, são exibidas as diferenças nos dados relativos aos dois períodos quanto à votação de projetos de grande importância política⁴⁴.

Média e Desvio-Padrão dos Índices de Rice em Votações das Políticas Desenvolvimentistas 1951-1962

	PSD	PTB	UDN
Índice de Rice	0,63	0,64	0,57
Desvio-Padrão	(0,30)	(0,27)	(0,30)

Fontes: Santos (2002). Tabela: 3.8.

Média e Desvio-Padrão dos Índices de Rice em Votações da Reforma Constitucional 1995-1997

	PPB	PDT	PFL	PMDB	PSDB	PT	PTB
Índice de Rice	0,72	0,90	0,92	0,68	0,89	0,98	0,84
Desvio-Padrão	(0,24)	(0,15)	(0,14)	(0,20)	(0,12)	(0,10)	(0,18)

Fontes: Santos (2002). Tabela: 3.9.

Nicolau (2002) avalia o comportamento partidário entre 1995 e 1999, circunstâncias da 50ª legislatura. São excluídas 75 votações de um total de 445, por não

⁴⁴ É importante salientar que as votações nominais escolhidas foram relativas as emendas constitucionais. O quadro descrito favoreceu as vitórias do governo em quase 80% das votações.

apresentarem polarização mínima nas deliberações. Nestas votações foram rejeitados os projetos cuja aprovação se deu bem acima de 90%. Outras 121 votações são excluídas por versarem requerimentos parlamentares. Deste modo, foi analisado um total de 249 (56%) das votações. Os resultados compõem os dados apresentados na tabela 3.10, logo abaixo.

Apoio à indicação do Líder do governo (1995/98).

Partidos	1995	1996	1997	1998	Média
PFL	77,5	70,5	79,5	80,4	77,5
PSDB	77,4	74,9	76,7	79,3	77,3
PTB	72,9	67,9	69,9	70,1	70,4
PPB	68,3	63,6	66,0	69,3	67,0
PMDB	63,6	62,1	66,5	60,1	63,1
PL	68,3	47,2	50,0	42,3	49,5
PDT	9,6	17,0	11,2	4,3	10,0
PSB	16,3	11,3	3,3	8,7	1,5
PC do B	7,4	20,4	3,3	0,8	6,3
PT	4,7	2,4	3,5	1,9	2,9

Fonte: Nicolau (2002). Tabela: 3.10.

Os dados apresentam um quadro de razoável disciplina partidária, confirmando os resultados encontrados por Figueiredo e Limongi (1996). A média de coerência a indicação das lideranças foi menos expressiva no Partido Liberal, PL, porém, quanto aos demais partidos todos registraram médias acima dos 80% de disciplina. Como pode ser observado, há um claro destaque para as elevadas taxas encontradas no PCdoB e no PT, respectivamente 98,8 e 98,7. Tais resultados se assemelham aos dos partidos mais disciplinados das democracias industriais mais avançadas, afirma Nicolau (2002).

Neste capítulo procurou-se discutir o sistema partidário brasileiro e seus principais aspectos, para identificar que associações e conclusões poderão ser realizadas numa avaliação mais cabalística sobre a dinâmica do presidencialismo brasileiro, bem

como a institucionalização da democracia e do sistema político do país. No que tange aos partidos, dada a argumentação esboçada acima, é muito pertinente a citação seguir.

O argumento de que os partidos brasileiros são organizações débeis, pouco institucionalizadas e nacionalizadas, porque são descentralizadas e pouco coesas, não mais se sustenta. Os partidos que participam de forma reiterada e consistente das eleições presidenciais apresentam estratégias eleitorais e parlamentares que denotam centralização ou coordenação da ação política Miranda (2008;34).

As conclusões de Meneguello (1998), também estudiosa do sistema partidário brasileiro, são muito úteis a interpretação de seu quadro, pois na sua acepção os partidos brasileiros exercem uma posição central na organização do processo legislativo. As maiores agremiações têm uma dinâmica caracterizada por um significativo grau de coerência ideológica e constitui a formula dominante na relação entre Executivo e Legislativo no Congresso.

Foi mostrado anteriormente que alguns autores advertiram a necessidade de realização de estudos que levassem em conta variáveis menores ou mais correlacionadas ao se investigar um sistema político, aspectos que caracterizam, em geral, estudos embasados numa observação empírica e minuciosa. Os resultados obtidos sobre o quadro da disciplina do parlamentares brasileiros dão evidências da importância de tais advertências. Se numa fase mais especulativa os resultados seriam negativos, olhando para os dados, propriamente produzidos no pós-88, nota-se a insustentabilidade de grande parte das críticas.

O multipartidarismo, a representação proporcional de lista aberta e o federalismo não parecem ter sido problemático para o aperfeiçoamento da democracia no país. A capacidade de institucionalização do sistema foi subestimada pela crítica, que não anteviu adequadamente os incentivos gerados pelos arranjos institucionais e a capacidade de superar os pontos negativos que num primeiro momento aparentaram-se

irremediáveis.

A propósito, o multipartidarismo talvez seja a resposta relativamente mais apropriada ao sistema político brasileiro, no sentido dos anseios mencionados por Abranches (1988), circunstâncias em que o autor refletia sobre a diversidade da estrutura social, política e econômica do país. Bastante complexa, essa ordem se apresentava a construção do novo ordenamento constitucional como um grande desafio. Partindo disso, o dilema institucional do país dizia respeito à adesão de instituições adequadas para tamanha heterogeneidade. Instituições capazes de canalizar com legitimidade a diversidade representada nas demandas sociais.

Neste sentido convém destacar que o multipartidarismo traduz uma tentativa mais ousada de adequar arranjo institucional com a realidade da estrutura econômica, política e social do país. Uma ordem complexa exigirá inevitavelmente um ordenamento complexo, à exemplo do multipartidarismo. Ademais, no que concerne a eficiência do sistema partidário do país defende-se aqui os argumentos de Carey e Shugart (1992), entre os quais a oportunidade de sucesso depende das circunstâncias e das especificidades de cada sistema. Assim sendo, em algumas estruturas sociais o multipartidarismo pode ser mais adequado que outros arranjos.

Capítulo IV

Presidencialismo: a importância do apoio das
coalizões partidárias ao Executivo.

Formação de coalizões partidárias de apoio no Congresso Nacional

Grande parte da crítica dirigida ao sistema presidencialista diz respeito ao seu potencial para permitir ao Executivo aprovar sua agenda de governo nas deliberações do Congresso Nacional. Na maior parte das comparações entre presidencialismo e parlamentarismo, chama-se a atenção para o fato de neste último o Legislativo também ser responsabilizado pelo sucesso ou fracasso do governo, e, sobretudo, para o fato de o representante do Executivo, o primeiro ministro, emergir, com naturalidade, do poder Legislativo.

Entre outras razões, tais aspectos seriam responsáveis por uma maior expectativa no que tange a produção de consensos e decisões, enquanto no presidencialismo, como se trata de poderes divididos, ter-se-ia um sistema de governo (provavelmente) com dificuldades, cuja construção de consensos seria mais difícil. O custo das decisões poderia ser bem mais elevado, podendo inclusive gerar uma paralisia decisória ou ingovernabilidade. Esse contexto poderia se complicar ainda mais em casos de multipartidarismo com alta fragmentação, aonde se tem um risco maior de pulverização dos interesses representados no Congresso.

Quanto a tais perspectivas é importante mencionar que, focalizando as particularidades de alguns sistemas políticos, como o caso brasileiro, pode-se concluir que tais avaliações terminaram por subestimar a capacidade de articulação e efetivação das instituições do presidencialismo. A literatura sobre regimes presidencialistas “tende” a desconsiderar, sem oferecer boas razões para tanto, a possibilidade de que presidentes sejam apoiados por coalizões⁴⁵ partidárias Figueiredo e Limongi (1999). Na verdade, o fenômeno da *coabitação*, tão temido pela crítica, não corresponde à realidade

⁴⁵ Conceito utilizado por Abranches (1988), no qual se identifica o grupo de parlamentares que negociam apoio à execução da agenda legislativa do Executivo.

dos sistemas presidenciais.

No Brasil, a articulação do próprio sistema tem sido conduzida de modo a distanciar essa crítica da realidade, aliás, essa capacidade não tem sido uma especificidade apenas do sistema político brasileiro. Em sistemas presidenciais multipartidário, de representação proporcional e lista aberta, o Executivo se vê obrigado a articular coalizões Santos (2002), e, contrariando certas concepções analíticas, é essa a configuração que tem tido o presidencialismo brasileiro, ordenamento vital para a governabilidade.

Segundo Amorim Neto (2000), estudos recentes sobre o presidencialismo latino-americano mostram que os governos de coalizão são mais frequentes do que normalmente a crítica supõe. A concepção de Limongi (2007) corrobora essa posição, ao afirmar que governos de coalizão é um resultado corriqueiro onde não existe um partido majoritário, e ocorre tanto no parlamentarismo quanto no presidencialismo. Na verdade a formação de governos de coalizão é um resultado passível de ocorrência em todos os sistemas do mundo.

Além de não ser um resultado exótico, essas coalizões operam em bases semelhantes às coalizões articuladas no parlamentarismo. Na concepção de Cheibub, Przeworki e Saiegh (2002), não há razões para tratar o presidencialismo de coalizão como significativamente diverso dos governos de coalizão praticados sob regimes parlamentaristas. Tais autores analisaram a dinâmica das coalizões em ambos os sistemas e concluíram que as previsões “trágicas” quanto a capacidade do presidencialismo não possuem fundamentação empírica. Correspondem às generalizações indutivas, feitas a partir de observações ainda por fazer. Para tais autores, as circunstâncias sob as quais coalizões ministeriais se formam, ou não, são as mesmas nos dois sistemas. Existe uma diferença mínima na frequência de coalizões no parlamentarismo, porém, essa diferença é de grau e não de espécie, ou seja, não se vincula a associação “coalizão e eficácia legislativa”, afirmam os autores.

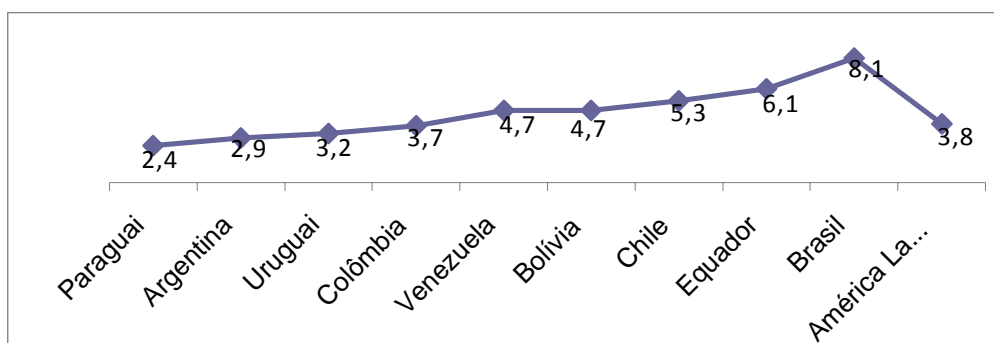
Outro ponto veiculado pela crítica tangencia a repartição do Poder nos dois sistemas de governo. Linz (1991) e Mainwaring (1993) parecem concordar no ponto em

que a grande premiação no sistema presidencial é a conquista do Executivo. Este último afirma que a presidência, principal prêmio no presidencialismo, *não é um bem divisível*, como fica claro na citação abaixo:

o sistema presidencialista contribuiu para a dificuldade de construção das coalizões. Isso em geral é mais problemático em sistemas presidencialista do que em parlamentarista, acima de tudo porque o principal prêmio no presidencialismo - a presidência - não é divisível e é atribuído por um período fixo de tempo Mainwaring (1993; 52).

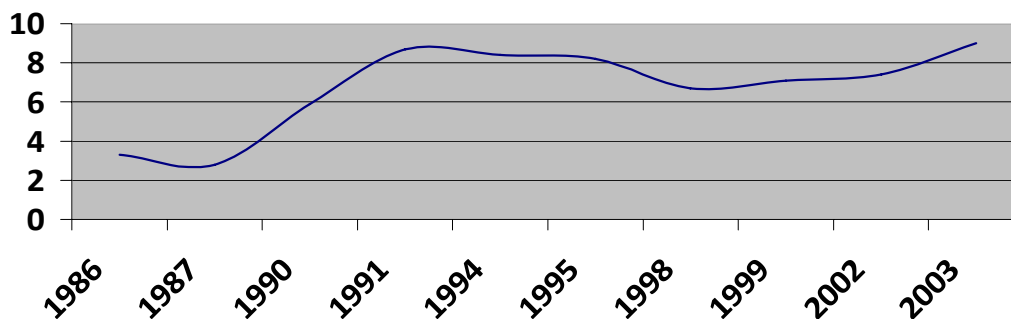
Já Linz (1991) afirma que o partido vitorioso nas eleições poderia se negar a dividir o poder disponibilizado ao Executivo. Os resultados das análises mais recentes mostram que tais argumentos são equivocados. Parece muito pouco provável que o Executivo consiga governar sem o apoio de uma base aliada no Congresso, como a displicência de Linz o levava a acreditar. Apesar do que foi demonstrado no capítulo anterior, o número de partidos no Brasil é muito elevado, e, apesar do próprio sistema político do país ter sido capaz de reduzir o potencial do conflito, como foi argumentado, realçando-se o papel exercido pelo número efetivo de partidos, ainda assim se tem um número bastante expressivo. O gráfico 4.1 compara o quadro de fracionamento (pelo número efetivo de partidos) do sistema partidário brasileiro com os principais sistemas da América Latina.

Média do N° Efetivo de Partidos no SP América Latina 1990-2002



Fonte: Adaptado de PNUD (2004). Gráfico 4.1.

Número efetivo de partidos no Brasil por ano (1985-2003).



Fonte: TSE 2010.

Em suma, a análise dos dados deixa claro que posterior a década de 1990, houve uma pequena oscilação em torno dos 8,0 o qualitativo do fracionamento partidário. Diante de mais uma confirmação do alto grau de fracionamento do sistema partidário, tem-se assim um forte estímulo, mesmo que não constitucional, para que o Executivo

busque apoio junto aos partidos para consumir seus interesses, pois um programa de governo se efetiva de fato na sua concretização, e não na aprovação majoritária das urnas. A conquista de aliados é, portanto, essencial. Caso contrário, sua concretização torna-se inviável. Portanto, na verdade os governos buscam distribuir os poderes de que dispõem, manifestos em especial nas competências que lhe são atribuídas quanto as pastas ministeriais e aos órgãos do governo, angariando o apoio Legislativo de que necessita. A esta altura cabe questionar: como são formadas as coalizões? A próxima seção consistirá no tratamento de questões que tangenciam a lógica da formação de coalizões, sua dinâmica de atuação e o papel verdadeiramente exercido por estas na aprovação da agenda do Poder Executivo.

Construção de Coalizões partidárias no Congresso

Para formar maiorias governistas, os presidentes articulam coalizões multipartidárias distribuindo "recursos" aos partidos aliados Carey e Reinhardt (2003). Conforme Nicolau (2000) as negociações para formação das coalizões entre os partidos ocorrem em três momentos distintos; o momento inicial se dá pela formação das coligações para o primeiro turno do pleito eleitoral, como também defende Mainwaring (1993). Buscando ganhar competitividade na disputa do pleito, os partidos brasileiros se organizam em Coligações, tanto nas eleições presidenciais como na dos Estados. No geral, a lógica que rege a formulação das coligações se dá pela busca por reunir o maior número de lideranças e partidos para a chapa apresentada à disputa. Esse processamento traduz complexas negociações, tanto em âmbito nacional quanto em regional.

Num segundo momento, a articulação da coalizão se dá em torno do segundo turno das eleições, considerando, obviamente o desempenho e os resultados obtidos pelos partidos e candidatos no primeiro turno. Após a constituição de 1988, os pleitos eleitorais passaram a ser disputados em dois turnos nas cidades cujo número de habitantes é maior que 200 mil. Na política nacional, quando nenhum dos presidencialistas adquire votação com a expressão de 50% mais um dos votos válidos, maioria absoluta, os dois candidatos mais bem votados vão para disputa em segundo turno. Em pleitos de dois turnos os partidos apresentam candidatos, caso não sejam vitoriosas, as alianças se reorganizam de modo a apoiar os candidatos que disputarão o segundo turno das eleições, afirma Nicolau (2003). Neste momento é composta uma segunda etapa na formação das coalizões governistas.

Já numa fase mais conclusiva das negociações para a formação da base de sustentação ao Executivo, o governo eleito distribui os cargos do Executivo, em ministérios, secretarias, entre outros, para dar o contorno definitivo à sua coalizão Nicolau (2000). A constituição brasileira define ser competência do Poder Executivo a nomeação de ministros para ocupação das pastas ministeriais, e também a nomeação para os cargos nos Órgãos do Executivo. Desse modo, o Executivo tem aí um grande recurso para angariar, junto aos partidos, o apoio desejado nas deliberações do Congresso no processo legislativo. A distribuição de cargos é um dos recursos que melhor assegura ao presidente instrumentos para a conquista de apoio no Congresso, sobretudo, também porque essa é talvez a fase mais importante das articulações, pois estará expressa a magnitude conquistada por cada partido no Congresso nacional. No processo eleitoral o desempenho dos partidos pode gerar, tanto seu enfraquecimento, como seu fortalecimento, e a formação da coalizão de governo adquire sua maior coesão, uma forma mais cabal, exatamente após definido o pleito. A tabela 5.2 representa uma síntese dos argumentos em questão e mostra o processo evolutivo na formação das coalizões tendo por base os governos primeiros de FHC e Lula.

Evolução das coalizões dos Governos FHC (1) E Lula (1)

Anos	Aliança Eleitoral % de cadeiras	Coalizão governista % de cadeiras	
		1995	1997
FHC	35,5	56,3	76,6
Anos	2002	2003	2005
Lula	42,5	48,3	56,7

Fonte: Bernardes, Fleury e Miranda (2006).

Tabela: 5.2: coalizões nos momentos: Aliança eleitoral/ posse / governo em andamento.

No caso do presidencialismo brasileiro, as nomeações ministeriais representam um importante fator de coesão política e garantia de governabilidade D'Araújo (2008). Quanto aos critérios utilizados na distribuição destas pastas ministeriais, tanto no presidencialismo de 46/64, quanto no atual, houve uma caracterização dessa distribuição em atendimento a lógica partidária (AMORIM NETO, 2006; VASSELAI 2009)⁴⁶. A tabela 5.3, logo em seguida, mostra o como tem se dado a distribuição dos ministérios no período posterior a Constituição de 1988.

⁴⁶ Conclusão semelhante já havia sido realizada por Brownie & Franklin (1973), corroborada posteriormente por Schofield e Laver (1985).

Gabinetes presidenciais: duração e composição ministerial

Presidente e Gabinete	Duração do governo	Partidos representados no Ministério
Sarney I	03-85/02-86	PMDB-PFL-PTB-PDS
Sarney II	02-86/01/89	PMDB-PFL
Sarney III	01-89/03-90	PMDB-PFL
Collor I	03-90/10-90	PMDB-PFL-PRN
Collor II	10-90/01-92	PFL-PDS-PRN
Collor III	01-92/04-92	PFL-PDS
Collor IV	04-92/10-92	PFL-PDS-PSDB-PTB-PL
Franco I	10-92/01-93	PMDB-PFL-PSDB-PTB-PDT-PSB
Franco II	01-93/05-93	PMDB-PFL-PSDB-PTB-PDT-PSB-PT
Franco III	05-93/09-93	PMDB-PFL-PSDB-PTB-PSB
Franco IV	09-93/01-94	PMDB-PFL-PSDB-PTB-PP
Franco V	01-94/01-95	PMDB-PFL-PSDB-PP
FHC I (1)	01-95/04-96	PSDB-PMDB-PFL-PTB
FHC I (2)	04-96/12-98	PSDB-PMDB-PFL-PTB-PPB-PPS
FHC I (1)	01-99/03-99	PSDB-PMDB-PFL-PTB-PPB-PPS
FHC II (2)	03-99/10-01	PSDB-PMDB-PFL-PPB-PPS
FHC II (3)	10-01/03-02	PSDB-PMDB-PFL-PPB
FHC II (4)	03-02/12-02	PSDB-PMDB-PPB
Lula I	01-03/01-04*	PT-PSB-PDT-PPS-PCdoB-PV-PTB
Lula II	12-04/12-04	PT-PL-PCdoB-PPS-PSB-PTB-PV-PMDB

*O PDT sai da base aliada do Executivo dentro desse intervalo.

Fonte: Santos (2006); Figueiredo e Limongi (2006). Tabela: 5.3.

Nota-se haver uma composição bastante multipartidarizada. O Gabinete expressa, em regra, a composição do Parlamento, estabelecendo uma correspondência entre o tamanho das bancadas de cada partido integrante da coalizão e o número de pastas destinadas a cada um deles D'Araújo (2009).

Partindo dessa constatação, dois autores buscaram afunilar mais o conhecimento a esse respeito, procurando saber em que nível se dava o estabelecimento da proporção entre número de cadeiras de que dispõe cada partido no Congresso e distribuição dos ministérios aos mesmos⁴⁷. A conclusão de Vasselai (2009) é de que a variação quanto à

⁴⁷ A análise se restringe aos partidos que compõem a base do governo.

porcentagem de ministérios recebidos é explicada pela variação de cadeiras com que os partidos contribuíam a coalizão. Essa lógica torna-se mais notável se forem observados os índices de coalescência, formulado nos termos de Amorim Neto (2006). O autor estipula uma variação de 0 a 1, em que são mensurados os índices de correspondência do prevailecimento dessa lógica. Quanto mais efetiva for a relação entre a proporção de cadeiras do partido da coalizão governista no Congresso e a quantidade de ministérios recebidos por este partido, mais próximo esse índice será de 1. Por outro lado, a relação se estabelece inversamente. Quanto menos efetiva for essa correspondência, mais aproximado de zero o índice estará. A tabela 5.4 exibe os índices de coalescência observados nos governos após 1988, com exceção do atual.

Índice de Coalescência

Governos	Coalescência I	Coalescência II
Sarney I	0,94	0,94
Sarney II	0,88	0,91
Sarney III	0,89	0,94
Sarney IV	0,82	0,91
Sarney V	0,67	0,83
Collor I	0,33	0,67
Collor II	0,33	0,67
Collor III	0,33	0,67
Collor IV	0,72	0,85
Franco I	0,62	0,78
Franco II	0,56	0,75
Franco III	0,54	0,76
Franco IV	0,33	0,67
FHC 1 I	0,62	0,77
FHC 1 II	0,62	0,80
FHC 1 III	0,59	0,79
FHC 2 I	0,79	0,87
FHC 2 II	0,67	0,82
FHC 2 III	0,63	0,81
FHC 2 IV	0,68	0,83
FHC 2 V	0,50	0,75
Lula 1 I	0,59	0,74

Fonte: Amorim Neto (2002) e Vasselai (2009). Tabela: 5.4.

Através dos dados é possível notar que o grau de coalescência e estabilidade produzidas no presidencialismo de coalizão brasileiro permitem fazer aproximações entre este e os sistemas parlamentaristas, argumenta Amorin Neto (2002).

Foi argumentado até o momento que, ao contrário do que muitos analistas postularam, coalizões são formadas pelos representantes do Executivo, e que as coalizões obedecem a uma lógica partidária, na qual se procura manter a proporção entre a distribuição de pastas e magnitude da representação dos partidos no Congresso. No entanto, a esta altura, um questionamento muito pertinente diz respeito à qualidade do apoio. A partilha de tais cargos, por si só, condiciona o sucesso da coalizão no apoio ao Executivo de modo que este consiga imprimir a sua agenda no Legislativo? O simples fato de o Executivo conseguir costurar uma coalizão no Congresso o assegura o

apoio de que necessita? De imediato se pode afirmar que a presidência deve manter esse apoio através de um manejo eficiente do seu bloco de apoio, pois os interesses e preferências diferenciadas, embora não vetem essa possibilidade, estão fortemente presentes. No geral, o Executivo tem sido bem sucedido, como será mostrado adiante, mas, não se trata de uma questão simples. A próxima seção trará algumas elucidações a esse respeito.

Quão efetivas são as coalizões governistas?

Como já se sabe, coalizões são comuns a maior parte dos sistemas presidenciais Limongi (2005), divergindo apenas quanto ao modo como influenciam, interferem e definem o *Processo Legislativo*. Partindo disso, cumpre questionar o quanto seria possível, no presidencialismo, o Executivo contar com seu apoio. Se para alguns autores o presidencialismo é um sistema de governo fadado a permanecer em dificuldade, uma vez que, como se supõem, sua configuração é menos espontaneamente voltada para a formação de consensos decisórios Pasquino (2004), em outras abordagens (ainda dentro das críticas ao presidencialismo) se aceita a possibilidade de formação de coalizões, apenas colocando em xeque as dificuldades quanto à segurança do apoio concedido por eles Mainwaring (1993). Apesar do que já foi argumentado, o presidencialismo brasileiro não só se organiza em coalizões, como isso é vital para a governabilidade e institucionalização do sistema político do país. Segundo Carey e Reinhardt (2003), a coalizão é a unidade organizacional decisiva da política parlamentar brasileira.

Para Mainwaring (1993), embora sejam articuladas coalizões também no presidencialismo, elas passam por mais problemas. No presidencialismo nada assegura

o comprometimento dos partidos que apoiou a chapa vitoriosa nas eleições, sobretudo pelo fato de o Legislativo não ser, ao contrário do que ocorre no parlamentarismo, responsabilizado pelo sucesso ou fracasso das políticas praticadas pelo governo.

O autor tem certa razão, pois não se pode afirmar que o simples fato de ter o presidente a competência para nomear postos ministeriais e formar sua coalizão de sustentação no Congresso se traduza efetivamente na aprovação de sua agenda. O próprio autor exibe um quadro referente ao presidencialismo de 1946/64, no qual se observa uma consistência na estratégia dos presidentes na composição multipartidária dos ministérios, no entanto, avalia o autor:

Se os partidos representados no ministério apoiassem em bloco os presidentes, estes teriam conseguido constituir alianças extremamente amplas e teriam muita facilidade para assegurar maiorias estáveis no Congresso Mainwaring (1993⁴⁸).

As ponderações do autor são de fato condizentes, como sugerem os dados contidos na tabela 5.5. Mesmo os Governos conseguindo formar coalizões de amplas maiorias, as taxas de sucesso e dominância mostram que de fato concederam um respaldo insatisfatório ao Executivo. Analisando os dados empíricos compreendidos entre 1949/64, o sucesso do poder executivo foi de 29,5%, e, mesmo o governo mais bem sucedido neste intervalo não ultrapassa a 50% de aprovação dos projetos de sua autoria, ainda dentro de sua gestão.

⁴⁸ Não houve acesso ao texto no modelo da diagramação da Revista Lua nova, por isso não há paginação. Para maior precisão ver 22ª linha do subtópico Coalizões partidárias, do texto versão digital do Scielo Library.

Sucesso e dominância do Executivo (1949-1964).

Governo	Coalizão de Governo %	Sucesso do Executivo %	Dominância do Executivo%
Dutra	74,0	30,0	34,5
Vargas	88,0	45,9	42,8
Café Filho	84,0	10,0	41,0
Nereu Ramos	66,0	9,80	39,2
Kubitschek	66,0	29,0	35,0
Quadros	93,0	0,80	48,4
Goulart	72,0	19,4	40,4
Média	77,1	29,5	38,5

Fonte: Limongi (2006). Tabela: 5.5.

As avaliações de Vassalai (2009) ratificam o posicionamento supracitado. Para o autor, ao se comparar a atual combinação de força do Executivo com força partidária no Legislativo, percebe-se que, ao contrário do que foi registrado no período mais recente, o sucesso e a prevalência do Executivo no processo decisório não eram tão elevados na democracia de 1946/64.

Conclusões semelhantes foram identificadas por Santos (2002). No período entre 1946/64, no presidencialismo brasileiro, o Executivo esteve ávido do apoio necessário para aprovação de sua agenda. Tratava-se de um apoio insuficiente para levar adiante seu programa de governo. Os poderes de agenda do Executivo eram mais modestos e a consequência prática desse quadro foi a necessidade de angariar respaldos no seio da oposição isoladamente. Esse aspecto caracterizava um *presidencialismo faccionado* nos termos atribuídos pelo autor. Quanto aos bons resultados do período atual, o autor afirma que sem dúvida está associado aos razoáveis índices de disciplina partidária. Pelo contrário, o quadro de insuficiência no apoio da base governista no presidencialismo do entre 46/64, estaria condicionado aos baixos índices de fidelidade partidária.

No intervalo entre 1951 e 1964, os partidos puderam contar com o apoio de seus parlamentares na seguinte proporção:

**Disciplina média dos principais partidos do período
1951-1962: Câmara dos Deputados.**

Partidos	1951-1954	1955-1958	1959-1962	Média
PSD	78,80	75,34	82,51	78,88
UDN	73,82	66,74	74,46	71,67
PTB	78,78	80,00	90,00	82,92
PR	67,74	72,00	76,87	72,20
PSP	75,95	78,73	88,67	81,11
Média	74,87	74,56	82,50	77,31

Fonte: Santos (2003). Tabela: 5.6.⁴⁹

No entanto, a relativa razão de Mainwaring (1993), mencionada há pouco, está circunscrita apenas ao presidencialismo brasileiro do período 1946/64. Quando o autor discorria sobre tais argumentos ainda se tinha poucos dados para uma avaliação menos profética do atual presidencialismo, e o que se tem diante disso é a não confirmação de suas previsões⁵⁰. Na verdade, o sucesso nas coalizões partidárias no pós-88 fornecem fortes indícios de que o autor tenha se equivocado.

Contrastando os resultados acima com os produzidos no presidencialismo pós-88, observa-se duas dinâmicas distintas. O primeiro período caracterizado por um apoio ao Executivo insuficiente, o segundo é marcado por níveis satisfatórios de apoio. O fato é que, para a experiência mais recente essas dificuldades não se confirmaram. Dentre as razões que justificam o aspecto positivo no quadro atual, está o arcabouço institucional,

⁴⁹ Estes dados já foram utilizados anteriormente.

⁵⁰ Os argumentos desenvolvidos por Mainwaring (1993) foram fundamentados empiricamente, porém, as inovações constitucionais que diferem um e outro sistema não foram apontadas pelo autor como sendo capaz de prover a mudança nos padrões da dinâmica do presidencialismo brasileiro.

pois, mesmo que os sistemas de governo sejam o mesmo para os dois períodos, algumas diferenciações foram cruciais. Observações empíricas mostram que, após a Constituição de 1988 até 2010, somente o Governo Collor enfrentou dificuldades para formação de maioria no Congresso Nacional. Exceto Collor, os demais formaram coalizões e obtiveram delas respaldo real, como ficará mais claro posteriormente. Sob a vigência do novo ordenamento constitucional, os partidos brasileiros passam a exibir um grau razoável de disciplina nas votações nominais em plenário Santos (2002), o que sem dúvida foi fundamental para o apoio da base governista.

Apesar das inovações contidas na Carta Constitucional de 88, os pontos criticados pela literatura “pessimista” foram mantidos. Em tal perspectiva, frente ao multipartidarismo e a representação proporcional de lista aberta deveria prevalecer a dificuldade de aprovação da agenda presidencial no Congresso, gerada pela fragmentação e baixos índices de coesão partidária. Porém, essa visão não se sustenta após observação empírica. Atualmente a capacidade do Executivo fazer prevalecer sua agenda é muito mais expressiva que no período 1946/64. Tais resultados inviabilizam grande parte da crítica ao presidencialismo brasileiro Santos (1997). Partindo deste quadro, nosso objetivo agora será analisar ao que se deve essa predominância do Executivo no Congresso Nacional após 1988.

Executivo e articulação da coalizão: aspectos e desafios.

Lijphart (2003) pondera existir três diferenças básicas entre presidencialismo e parlamentarismo. Uma dessas diferenças possui razão especial para constar na linha argumentativa desenvolvida aqui, primeiro porque pode ter levado o autor ao equívoco,

segundo porque é elucidativa de toda uma corrente explicativa. A referida diferença diz respeito ao fato de que no parlamentarismo o Executivo é coletivo ou colegiado. Pelo contrário, no presidencialismo o Executivo é unipessoal ou não colegiado⁵¹. Isso teria a conseqüência prática de ações tomadas de forma centralizada. Neste contexto os membros do gabinete são meros assessores e subordinados do presidente: “nos sistemas presidencialistas as decisões mais importantes podem ser tomadas pelo presidente com a opinião do gabinete, sem ela, ou até mesmo contra ela” Lijphart (2003;143). Na verdade existem boas razões para acreditar que tal conclusão não corresponda integralmente a realidade, pois não se trata de um gabinete unilateral.

Um dos argumentos negativamente associado ao sistema presidencial brasileiro, corresponde à visão na qual o Executivo destitui o poder de agenda do Legislativo. Nesta visão, o Executivo usurpava o Legislativo ao limitar a atuação do Congresso Nacional, que seria então excluído do processo decisório. Tal perspectiva apresenta falha argumentativa, pois, o presidencialismo brasileiro tem se organizado em coalizões, da qual tem recebido importante apoio, mas a simples distribuição de pastas ministeriais, juntamente com os seus poderes de agenda, não é suficiente para que o Executivo conquiste de fato o apoio do presidente. Isso implica em que, o Executivo estabelece sua coalizão, usando em seguida os instrumentos de que dispõe para forçar a cooperação de seus aliados (não para excluir), porém, em algum nível essa relação deve ser estabelecida de modo bilateral. Como sugerem Figueiredo e Limongi (2005), não há discrepâncias quanto a suas agendas. Não existe uma agenda do Legislativo e uma agenda do Executivo, se é verdade que exista alguma diferença neste sentido, a diferença está na agenda do governo e da oposição.

A decisão de participar ou não de uma coalizão governista é uma decisão que interessa também aos partidos políticos. Verificando as coalizões formadas após a constituição de 1988, pode ser observado que os dois maiores partidos brasileiro, PT, PSDB, estiveram apoiando os governos antecedentes na coalizão partidária no

⁵¹ Idem.

Congresso. Tem-se, portanto, na integração de um partido à coalizão de governo, uma estratégia importante de ascensão.

Vasselai (2009) destaca que aos partidos é importante participar das coalizões, porque assim podem aumentar sua influência nas decisões, seu prestígio, além de ter maior acesso a patronagem e aos cargos governamentais que alocam recursos públicos. Na mesma direção, D'Araújo (2008) afirma que aos partidos e ministros, a ocupação do cargo é extremamente importante, uma vez que, além do prestígio, notoriedade, *expertise*, há também o controle de recursos financeiros que podem ser reconvertidos em prestígio eleitoral aos ministros e partidos. Segundo Lopez (2005),⁵² existem quatro postulados nas teorias sobre a formação de coalizões governistas. Os políticos que decidem participar destas podem: almejar cargos como um fim em si; aos cargos como um meio de implementar *policies*; as *policies* como um fim em si ou as *policies* como um meio de conquistar cargos.

Sob tais perspectivas pode-se afirmar que o governo não atua de forma unilateral. A montagem da coalizão tem efeitos significativos na própria estrutura do Executivo. Geralmente o apoio parlamentar é concedido ao Executivo, em contrapartida, esse respaldo parlamentar exige que os partidos façam parte do governo Palermo (2000). A esse respeito é pertinente referenciar a seguinte citação:

Os líderes políticos têm muito capital e recursos políticos, e também sabem fazer contas. Se um poderoso grupo minoritário se colocar contra muitos dos seus projetos favoritos, os líderes serão parcimoniosos na medida que tentarão fazer passar por esse poderoso grupo de obstrução. Vendo as coisas dessa perspectiva metodológica, qual destes dois fatos é mais importante: que a maioria das medidas propostas pelo presidente ao Congresso seja realmente aprovada, ou que o presidente decida não submeter formalmente ao Congresso a maior parte das medidas que deseja aprovar porque enxerga a existência de grupos de obstrução? [...] a última opção é

⁵² O autor cita Schofield e Laver (1998), mas tais autores não foram encontrados na relação bibliográfica.

É natural que a presidência confira aos aliados alguma expressão dentro de seu gabinete. Se o presidente continua sendo um ator individual, a presidência, por sua vez, é caracterizada por ser um agente coletivo: “*Embora a iniciativa da formulação de políticas, sem dúvida, esteja nas mãos do presidente, o núcleo de poder decisório parece estar radicado na coalizão, e não com o chefe do Executivo*” Palermo (2000). A autonomia do presidente encontra limites em um arco duplo. A presidência lida com as divergências dentro do congresso. Já o presidente, no lide com sua base, enfrenta as divergências dentro da presidência, ainda segundo o autor. Isto significa haver uma necessidade de o presidente negociar e de que as agremiações partidárias possuem dentro da arena presidencial, canais de acesso e influência permanentes.

Por outro lado, isso não significa uma desfiguração total do poder que tem o Executivo para levar a cabo seu programa de governo. O papel exercido pelo Executivo, bastante distinto, concede ao Presidente o poder para construir seu gabinete, e isso lhe coloca numa posição muito importante no que diz respeito a sua capacidade de montar e remontar as estruturas administrativas vinculadas ao seu projeto político⁵⁴. Voltaremos a tais argumentos posteriormente.

Desafios a formação das maiorias parlamentares

⁵³ Citado por Palermo (2002). STEPAN, Alfred. “Federalism and Democracy: Beyond the US Model”. *Journal of Democracy*, vol. 10, no 4, pp. 19-34, 1999.

⁵⁴ Idem.

A formação de maiorias no Congresso pode não ser muito fácil mesmo em países com baixa fragmentação. Na Venezuela, por exemplo, entre 1979 e 1998, apesar de ter um número de partidos extremamente reduzido (2,8), somente em 30% desse período o país esteve sob o governo de coalizões efetivamente majoritárias Figueiredo, Salles e Vieira (2010).

No Brasil, alguns fatores se somam ao fracionamento do sistema multipartidário, dificultando ainda mais a formação, o sucesso e a condução das coalizões partidárias por parte do Executivo. O sistema político do país é caracterizado por uma diversidade muito grande de interesses, realidades e divergências. Na concepção de Nunes (1997), a convivência de gramáticas políticas diferentes antes de representar a exceção, tem sido a regra na política brasileira. A propósito, exatamente quanto a isto se dava a preocupação advertida por Abranches quanto ao dilema institucional brasileiro: forjar um sistema de modo que fosse suficientemente capaz de canalizar as diversidades que eram reflexos da estrutura complexa do país.

Dentro desse espectro, o Executivo deve atuar nessa gramática (como o faz) na formação de maiorias e no atendimento as demandas particularistas de setores e região Amorim Neto e Tafner (2002). Deve atentar-se para a dimensão dos partidos na distribuição das cadeiras no Congresso, assim como para os interesses divergentes de grupos regionais, proveniente do federalismo. Em outras palavras, o Poder Executivo se depara com a necessidade de acomodação de uma grande diversidade de forças políticas, provenientes sobretudo do sistema partidário e do caráter federativo. Em tal empreitada reside o problema a que grande parte da crítica se refere.

A esse respeito Scartascini e Crain⁵⁵ *apud* Pereira e Mueller (2002) afirmam que problemas podem surgir simplesmente pelo grande número de partidos. Em parlamentos multipartidários, conforme aumenta o número de partidos efetivos, as coalizões tornam-

⁵⁵ SCARTASCINI, C; CRAIN, W. The size and Composition of government spending in Multi-Party Systems. Trabalho apresentado na Public Choice Society Conference, San Antonio, Texas, 2001.

se instáveis e o tamanho do orçamento cresce como consequência da norma do universalismo, afirmam os autores. Lijphart (2003), por sua vez, afirma que, quanto maior o número de grupos em divergências ideológicas acomodado na maioria formada, mais difícil será a tarefa de satisfazer a todos, e mais fraca e instável será a posição do gabinete.

Na mesma linha vão as ponderações de Abranches (1988). Segundo este último, quando o Executivo forma coalizões heterogêneas, o presidente se torna prisioneiro de vários compromissos, de ordem partidária e regional, situação em que sua autoridade pode ser contestada por lideranças dos outros partidos e por lideranças regionais, sobretudo representada na figura dos governadores (Abranches 1988;26). Em tais circunstâncias, a formação de coalizões não seria uma solução efetiva no marco dos regimes presidencialistas.

O próprio presidente FHC deixou claro ter enfrentado dificuldades para montar suas coalizões no que diz respeito às demandas do sistema. Segundo o presidente, ao ceder à barganhas e lógicas estaduais e partidárias na distribuição dos ministérios se deparou com uma composição ministerial fortemente masculina. Há, na sua avaliação, pouca capacidade para a imposição de nomes ao contemplar o interesse dos partidos aliados D'Araújo (2008;5). Quanto às pressões pela concessão de cargos, convém mencionar o espanto que Lula externou tê-lo acometido após ter vencido o pleito eleitoral de 2002. Em reportagem veiculada pelo jornal Folha de São Paulo, o presidente Lula, antes de assumir o governo teria estado espantado com a pressão por posições no governo desde que fora eleito.

No entanto, a visão de federalismo predatório⁵⁶ (um Executivo fraco, incapaz de superar as pressões da periferia do sistema político) não se aplica ao quadro do federalismo de FHC. No período em que esteve no governo, o primeiro Governo FHC, teria havido uma transformação importante na estrutura federativa do país, e

⁵⁶ As dificuldades representadas aos partidos pelo fator federalismo da política brasileira já foi contemplada no capítulo anterior. No atual o objetivo é estender o que seriam problemas para a dinâmica do funcionamento das coalizões presidenciais e qualidade do apoio concedido ao Executivo.

consequentemente na relação Executivo Legislativo, de modo que possibilitou sua ampla agenda de reformas Melo (2005)

Com efeito, qualquer sistema político é resultado de um equilíbrio complexo e delicado entre inúmeros fatores institucionais e sociais Ricci (2001). Em algum nível, os próprios partidos refletem a heterogeneidade contida na sociedade. Portanto é natural que se tenha pela frente o desafio de articular essas múltiplas variáveis ao buscar a coerência da coalizão de apoio Bohn (2006). Dificuldades existem, mas as negociações políticas garantem a aprovação da agenda legislativa definida pelo governo. Pelo menos esse tem sido o padrão predominante após a Constituição de 1988.

São vários os mecanismos que possui a presidência para forçar seus aliados cooperarem. Além do mais, a inteligência política aconselha que a dinâmica do sistema político se mova em direção a formulas de cooperação presidente/congresso Mustapic⁵⁷ *apud* Palermo (2000). Para Amorim Neto & Tafner (2002) o Executivo possui uma posição estratégica na formação de coalizões, pois fica ao seu cargo a responsabilidade de operacionalizar o manejo de sua coalizão. Em suma, concluem os autores, não existe um conflito estrutural entre executivo e legislativo, o que de fato existe é um conjunto de interesses e preferências múltiplas que podem ser circunstancialmente coordenados ou não pelos membros de ambos os poderes⁵⁸. Com ou sem dificuldades, fato consumado é que os governos têm conquistado o apoio das coalizões que formam.

O arcabouço institucional brasileiro apresenta vários elementos que jogam a favor do Executivo permitindo-lhe ser mantida, relativamente, tanto a coalizão quanto a coerência de suas políticas, na medida em que seu estilo de formulação e implementação seja congruente com as características básicas da morfologia político-institucional Palermo (2000). Além disso, dois outros fatores contribuem para o sucesso

⁵⁷ MUSTAPIC, Ana Maria. “Las relaciones Ejecutivo-Legislativo em Brasil y Argentina”, IN: M. Lladós e S. P. Guimarães (comps.) perspectivas Brasil e Argentina. Brasília Buenos Aires, IPRI/CARI.

⁵⁸ Idem.

e manutenção do apoio ao Executivo, sem que seu programa de governo se desfigure. Um diz respeito a forma de distribuição dos ministérios, o outro, a atuação estratégica dos ministérios sob comando direto do partido do Executivo.

Já foi mencionado que, dada a fragmentação partidária, há poucas chances de que um só partido venha a conquistar a presidência e a maioria no Congresso. Essa probabilidade é confirmada nas urnas, pois nas eleições ocorridas após 1988, nenhum partido conseguiu representação maior que 20% do Congresso Nacional. Frente a este contexto de multipartidarismo, é irreal supor que uma coalizão possa se sustentar única e *exclusivamente* com base na afinidade programática. Além do grau de concordância, a decisão de partidos e deputados em participar das coalizões dependerá da concessão a cargos políticos oferecidos pelo Executivo. A participação na coalizão é assegurada enquanto os partidos observarem que os ganhos consequentes se mantenham superiores aos ganhos potenciais Santos (1997). Mas o Executivo pode fazer uso estratégico da distribuição dos ministérios. O governo pode destinar os ministérios mais importante para a consumação do seu programa de governo aos partidos aos quais mais se aproxima do ponto de vista ideológico, otimizando a adequação da negociação firmada com os partidos ao conteúdo ideológico de suas propostas. Já quanto à atuação estratégica de alguns ministérios, o governo pode contingenciar gastos e despesas aos demais ministérios, como forma de submeter o apoio desejado de sua coalizão.

As negociações quanto à distribuição de pastas ministeriais não significam necessariamente abandono de aspectos de sua política programática. A presidência pode destinar as pastas menos disputadas ou de menor importância aos partidos mais distantes de seu ponto ideal, deixando a seu cargo os ministérios mais decisivos para a sua agenda de governo. A precisão quanto a esse ponto variaria conforme a rigidez com que se definem as metas do Executivo na arena organizacional Bernardes, Fleury e Miranda (2006). A tabela 16 exibe a amplitude ideológica dos partidos que compõem as coalizões de dois governos. Nela os partidos integrantes de coalizões afiguram num contínuo esquerda-centro-direita, sob o espectro ideológico. Na primeira coalizão o partido formador foi o PSDB. Na segunda, o PT.

Amplitude ideológica e distribuição das cadeiras nas coalizões governistas FHC1 E Lula na Câmara dos Deputados.

	Esquerda	Centro	Direita
Coalizão 1997 - FHC 1	PPS	PSDB, PMDB	PTB, PFL, PPB
N	2	191	207
Coalizão 2005 - Lula 1	PT, PSB, PC do B	PMDB	PTB
N	118	79	94

Fonte: Bernardes, Fleury e Miranda (2006). Tabela: 5.7.

Uma avaliação da figuração desse quadro (tabela 5.7) converge para ratificação do argumento acima, pois nota-se claramente haver uma predominância, no Governo FHC, do contínuo centro-direita, e no Governo Lula do contínuo centro-esquerda. Ademais, a esquerda, nitidamente minoria ideológica dentro do núcleo desta coalizão, não conquistou nenhum ministério perante o formador da coalizão. Pelo contrário o partido manteve sob seu controle os ministérios da Fazenda, do Planejamento e o ministério formado exclusivamente para a Reforma ministerial. Tendo em vista que sua agenda essencial era a “Reforma do Estado” e “ajuste fiscal”, há um claro predomínio de seu controle nos setores estratégicos de suas prioridades de governo.

Por seu turno, no Governo Lula, que foi quem mais concentrou ministérios sobre seu poder, os dois partidos que afiguram o espectro ideológico direita, possuíram ministérios, o PTB o ministério do turismo e o PL, o do transporte. Porém, ambos os ministérios são de menor importância para o programa de governo. Não se abriu mão, no Governo Lula (1), dos ministérios mais importantes para o seu programa de governo, cuja área central é a social. O partido manteve sobre domínio os Ministérios, da Saúde, Educação, Trabalho, Reforma Agrária, e Seguridade Social Loureiro e Abrucio (1999).

Além disso, manter o domínio sobre o Ministério da Fazenda é essencial para controlar a atuação dos ministérios e órgãos onde não há representantes diretamente ligado ao Executivo, sobretudo aos que foram cedidos a partidos de menor proximidade

ideológica com o conteúdo das políticas de interesse da presidência. Mediante a liberação administrativa dos recursos estabelecidos na lei do Orçamento, fica sob domínio do Ministério da Fazenda controlar, direcionar, condicionar, limitar os recursos financeiros aos demais ministérios⁵⁹. Essa condição permite ampla margem de articulação e controle da coalizão do Executivo segundo suas diretrizes.

Para tais autores, o Ministério da fazenda possui um insulamento e status maior que os demais, além de assumir a função fiscalizadora a partir do ângulo financeiro. Se os cargos de ministro são negociáveis, pelo menos quanto ao Ministério da Fazenda, o que se observa é que nos últimos quatro governos eleitos não se abriu mão de manter esse Ministério sob controle do partido do Executivo.

Retornado a posição defendida por Bernardes, Fleury e Miranda (2006), a mesma parece ter fortes evidências. Isto se pode confirmar pela análise da distribuição de “alguns ministérios importantes” a quais quer que sejam as diretrizes do governo em questão. No Governo FHC, o Ministério da Economia ficou a cargo do próprio PSDB nas duas gestões. Esse ministério foi extinto no governo Lula, que por sua vez criou o Ministério da Casa Civil. Tido, juntamente com o Ministério da Fazenda, como o mais importante politicamente, o partido do governo, o PT, manteve o controle do Ministério nas duas gestões⁶⁰. Além disso, Os secretários executivos, homens de confiança do Executivo, que integram os ministérios cujos titulares não são de confiança do governo exercem o controle institucional da presidência ao avaliar o cumprimento das diretrizes, a fim de coibir o desajustamento das ações dos representantes ministeriais com os objetivos do Executivo.

Em resumo, a despeito do que a própria experiência tem apresentado como resultados, apesar de inúmeros desafios para formação de uma coalizão e a manutenção de um apoio em níveis satisfatórios, existem vários mecanismos, institucionais e informais, à disposição do Executivo no sentido de superá-los. Tais mecanismos têm

⁵⁹ Idem.

⁶⁰ À segunda gestão do Governo Lula ainda restam 3 meses de administração.

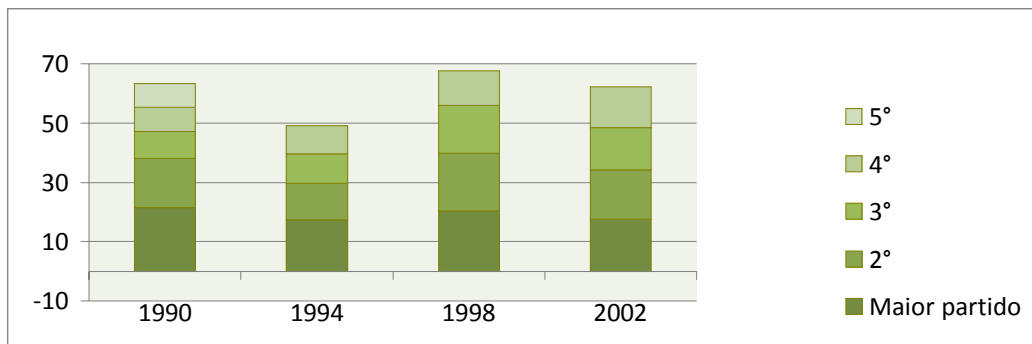
sido convertidos em padrões de estabilidade à dinâmica do presidencialismo brasileiro esse ordenamento tão vital para o sistema político do país.

Apoio da coalizão e afirmação do poder do Executivo

Recentemente tem sido desenvolvida uma versão na literatura na qual a atuação de partidos e parlamentares no Congresso Nacional tem favorecido a execução das propostas enviadas pela presidência, e conseqüentemente a efetivação de sua agenda Pereira e Mueller (2003). Coalizões de apoio ao presidente tem se formado em torno de uma estrutura partidária consistente Santos (2002; 250). Os poderes de agenda e a capacidade de controlar o processo legislativo fazem com que a ação coordenada do Executivo e dos líderes da coalizão que o apóia seja não só possível como eficaz Figueiredo (2001).

A constituição brasileira distingue os percentuais de consenso para aprovação de um projeto segundo o status em que tramita uma proposta. Nos casos de Emendas Constitucionais é exigida a aprovação de três quintos dos 60% dos representantes na votação. Desse modo, a vitória do Executivo em projetos dessa natureza exige um esforço maior de movimentação da sua base. O gráfico 4.3 mostra o quanto seria insuficiente a representatividade no Congresso, de apenas um partido para a aprovação dos projetos com status de lei ordinária, complementar e emenda constitucional.

Número de partidos necessários para obter maioria simples e para Emendas Constitucionais na Câmara dos Deputados



Fonte: Soares (2006). Gráfico: 4.3.

Analisando-se os dados se confirma que em apenas um dos quatro períodos observados, em 1998, os três maiores partidos eram suficientes para a formação de uma maioria simples. Nos demais períodos, em qualquer momento foram necessários pelo menos quatro partidos para a composição de uma maioria. No que se refere aos projetos em que se exige maioria qualificada, considerado a margem de infidelidade, ainda que muito reduzida, demanda uma necessidade de articulação bem maior por parte do Executivo.

De forma complementar pode-se observar na tabela 5.8 os dados referentes ao percentual e a magnitude das coalizões que os Governos do período 1989 e 2004 conseguiram formar.

Magnitude das coalizões no período (1989-2004).

Governo	Percentual de cadeiras do partido do presidente	Percentual de cadeiras da coalizão.
Sarney	36,8	64,4
Collor	8,0	34,8
Franco	0,0	58,7
FHC1	15,3	73,4
FHC2	18,5	72,8
Lula	17,5	50,4
Média	14,7	59,1

Fonte: Limongi (2006). Tabela: 5.8

Analisando os dados pode ser observado que o Governo Sarney conquistou um percentual de cadeiras bastante acima dos demais Governos. Em grande parte seu sucesso eleitoral se deu em decorrência da participação do partido na transição do Regime Militar para a democracia, e do sucesso relativo na estabilização econômica promovida pelos planos econômicos no governo. Os dados também mostram que, embora o Executivo não tenha conquistado maioria no Congresso pelo seu próprio partido, como esperado, as coalizões foram construídas em todos os governos, a despeito do que vem sendo argumentado, com exceção do Governo Collor. Há um claro destaque positivo para o percentual de cadeiras obtidas pela base de apoio nos Governos FHC. Couto e Abrucio (2003), afirmam que no primeiro governo FHC, inicialmente integrava a base governista o PSDB, articulador da coalizão, juntamente com PFL⁶¹, que havia participado da coalizão eleitoral, e PTB. Posteriormente, com a incorporação do PMDB e do PPB, o número de cadeiras na Câmara e no Senado girava *em torno* de 75%. Com isso, o chefe do Executivo detinha, em tese, o apoio necessário inclusive para a implementação de reformas constitucionais, um dos aspectos mais caracterizador de sua agenda de governo, e, status que exige aprovação qualificada no Congresso. Ou seja, sua capacidade de formação de maioria foi muito grande.

⁶¹ Atualmente Democratas (DEM).

Tem-se assim, que para os presidentes brasileiros, apesar das dificuldades ilustradas pelas referências feitas anteriormente quando foram citados Fernando Henrique Cardoso e Lula, a formação de coalizões é uma constante. Mas o apoio concedido por elas seria suficiente? A tabela 5.9 detalha os dados sobre a disciplina partidária dentro das coalizões, em situações de coalizão dividida e unida, nos Governos entre 1989 e 2004.

**Apoio da coalizão de Governo à agenda legislativa do Executivo,
segundo a indicação dos líderes e os votos das bancadas.**

Coalizão do governo	Coalizão Unida		Coalizão Dividida		Total	
	Nº de votações	Disciplina %	Nº de votações	Disciplina %	Nº de votações	Disciplina %
Sarney	6	90,7	2	41,57	8	78,4
Collor I	22	95,0	1	40,21	23	92,6
Collor II	24	93,1	17	55,1	41	77,4
Collor III	9	94,6	1	77,3	10	92,9
Franco I	9	90,7	23	72,3	32	77,5
Franco II	2	93,9	1	78,3	3	88,7
Franco III	3	95,9	1	69,6	4	89,4
FHC I 1	81	90,0	13	62,0	94	86,2
FHC I 2	209	87,8	22	69,9	231	86,1
FHC II 1	159	93,8	46	79,6	205	90,7
FHC II 2	14	92,4	1	64,8	15	90,5
Lula I 1	77	95,6	7	67,4	84	93,2
Lula I 2	29	90,1	7	67,3	36	85,7
Média	644	91,4	142	70,1	786	87,6

Fonte: Limongi (2006). Tabela: 5.9.

Segundo os resultados apresentados acima pode-se concluir, inquestionavelmente, que houve correspondência no apoio aos interesses do colegiado

da presidência, ou seja, do Executivo, na esmagadora maioria dos projetos levados ao plenário do Congresso Nacional. A disciplina média às indicações dos líderes oscilou numa média bastante alta. Observando apenas a coluna final, na qual é apresentada a disciplina média de cada uma das coalizões, observa-se que dos treze resultados somente três estiveram em níveis inferiores a 86,1% de disciplina. Portanto, de um modo geral pode-se afirmar que houve disciplina na coalizão e que o Executivo obteve sim o apoio necessário para consumir a agenda legislativa de seu governo.

É importante observar também o quanto se dá o poder de influência do Governo nos projetos que demandam um consenso maior em sua aprovação. Os dados da tabela 5.10⁶², logo abaixo, exibem os resultados de disciplina segundo o status da tramitação. O que já foi exposto e argumentado até o presente permite sustentar que não haja grandes dificuldades na aprovação de projetos de interesse do Executivo, cuja exigência na votação é de maioria simples. Portanto, agora a grande questão é saber se nos projetos mais dispendiosos o Executivo recebe apoio de sua base em níveis semelhantes.

Os dados apresentados na tabela 5.10, são referentes ao Governo FHC1, não por acaso. O objetivo neste momento é verificar se o apoio para aprovação de Lei completar e Emendas Constitucionais se dá em níveis satisfatórios, e o Governo FHC tinha como eixo estrutural empreender uma série de reformas à Constituição, portanto, o período mais adequado para a análise proposta. Os resultados mostram que quase todos os partidos, com exceção apenas de PPB e PL, registraram uma disciplina partidária ainda maior nos projetos de lei de exigência mais elevada para aprovação, que nas tramitações de projetos de lei ordinária. E, embora os resultados indiquem uma disciplina menor para Emendas Constitucionais que para as Leis Complementares, trata-se de uma diferença muito mínima, mantendo-se os resultados no mesmo patamar. Ou seja, sob qualquer regime de tramitação, nas votações nominais têm sido identificados níveis satisfatórios de disciplina partidária, essencial para a estabilidade da coalizão.

⁶² Os dados sobre a disciplina por tipo de lei estão circunscrito apenas ao governo FHC1. Neste Governo as reformas institucionais constituíam parte das diretrizes definidas.

**Disciplina partidária (%) por status de
tramitação no Governo FHC1**

Partidos	Emenda Constitucional	Legislação Ordinária	Lei complementar
PC do B	99,2	98,2	96,6
PT	98,8	98,5	98,3
PDT	93,7	89,8	82,4
PFL	94,3	90,5	96,1
PSB	92,1	89,8	83,3
PSDB	92,2	89,5	93,0
PTB	89,2	84,3	95,0
PPB	81,3	84,2	92,7
PMDB	80,3	78,4	85,9
PL	75,9	78,3	93,3
Média	89,7	88,1	91,6

Fonte: Nicolau (2000). Tabela: 5.10.

A conclusão de que as coalizões são sim formadas e de que são essenciais para a dinâmica que se estabelece no presidencialismo brasileiro pode ser corroborada se forem analisados os dados sobre a predominância e o sucesso do Executivo, expostos logo abaixo na tabela 5.11.

Sucesso e dominância do Executivo (1989-2004).

Governo	Sucesso do Executivo	Dominância do Executivo
	%	%
Sarney	71,3	77,9
Collor	65,0	76,5
Franco	66,0	91,0
FHC1	73,0	84,6
FHC2	70,4	84,4
Lula	79,8	95,6
Média	70,7	85,6

Fonte: Limongi (2006). Tabela: 5.11.

Os dados empíricos apresentados até agora confirmam o predomínio da formação de coalizões em quase todos os governos no pós 1988, bem como forte apoio concedido por essas coalizões a agenda do Executivo no Congresso Nacional. As taxas de sucesso e dominância do Executivo reforçam tais argumentos. A média de sucesso encontrada para o período em análise é de 70,7%. A dominância, 15 pontos acima, registra uma média de 85,6%. Em suma, não existem, ou não deveriam existir, dúvidas quanto à força do Executivo brasileiro. Na seção seguinte serão realizadas breves considerações sobre ao que se pode atribuir a afirmação clara da agenda legislativa do Poder Executivo.

Por que o Executivo tem sido eficientemente respaldado por sua Coalizão?

Um dos meios pelo qual também se efetiva o domínio do Executivo sobre a sua coalizão é o poder de destituir dos cargos ministeriais e órgãos do Estado, aqueles que foram nomeados para o representar, realocando estrategicamente forças e apoio. Indicadores comprovam que nos governos Sarney, Collor, Itamar Franco, FHC1, FHC2, Lula1, a composição ministerial esteve nos cargos em média entre, 33,0% (menor média, que é do Governo Sarney) do total do tempo que poderiam permanecer, e 52,0% (maior média, que é do governo FHC I. Tais resultados demonstram que o recurso remanejamento tem sido recorrido com freqüência pelos presidentes.

Permanência média dos ministros em cada governo 1985/2008

Governos 1985/2008	Dias de composição ministerial	Média em % do total de dias do mandato	Nº de Ministérios Por governo	Média em % do total de ministros
Sarney	619	33,9	25	16,1
Collor	418	44,9	17	10,6
Franco	314	38,3	19	13,4
FHC I	759	52,0	24	11,9
FHC II	624	42,7	26*	17,0
Lula I	688	47,1	24	19,5
Lula II			24	11,6
Total		43,1	329	100%

Fonte: dados de Vasselai (2007) e D'Araújo (2009). Tabela: 5.12.

A tabela referida exhibe o número de ministérios que cada governo possuiu o percentual de ministérios do total dentre o período analisado, e ainda a média, em dias, da composição ministerial. Pelos dados é possível observar que as formações ministeriais andaram distantes de serem unívocas em cada governo. Como se observa,

apenas 43,1% do total de dias possíveis as formações, foram de fato cumpridos pelas mesmas. Tais dados evidenciam que o manejo das coalizões, adotada com frequência pelos governos, tem sido uma das estratégias para a manutenção do apoio da coalizão governista. Neste cenário, sabedores de que o não apoio, ou não em nível satisfatório, ao Executivo pode custar a substituição no ministério, os partidos enxergam nesse fato um dos grandes estímulos para manter o seu apoio à Presidência.

Outro fator de grande peso no sucesso desse apoio corresponde aos os institutos perpetrados na organização interna dos trabalhos na Câmara, que será analisado no capítulo seguinte. Em síntese, esses institutos dão maior condição para que os líderes, na condição de porta vozes do partido, assumam uma polarização nas decisões, elevando, desse modo, as chances de se ter no partido uma votação disciplinada. A centralização representada no controle das lideranças no interior do Congresso minimiza os incentivos de controle particularista dos parlamentares, tornando mais possível uma coalizão de governo estável, que conceda respaldo a uma agenda legislativa sem polarização conflitiva Santos, Medeiro e Santos (2008).

A modernização do Congresso Nacional, através do sistema de informação do legislativo, permitiu que o Executivo detivesse um controle bastante preciso nas votações não secretas. Tal sistema permite ao Executivo observar como é o comportamento de sua base aliada nas votações do seu interesse, portanto, significa mais um dos meios pelo qual o Executivo consegue controlar e manter o apoio de sua base aliada.

Em suma, contrariando grande parte significativa da perspectiva analítica, marcadamente num “estágio inicial do debate”, o presidencialismo tem se caracterizado pela formação de coalizões de apoio à presidência. O Executivo tem grande poder institucional para estruturar e articular suas coalizões, e delas recebe apoio em níveis satisfatórios para a concretização de seu plano de governo. Tal avaliação fica confirmada ao serem analisados os indicadores de sucesso e dominância do presidencialismo brasileiro. Neste sentido, com exceção de Collor, todos os Governos

que estiveram na chefia do Poder Executivo conseguiram montar coalizões majoritárias e delas receberam o apoio essencial para conseguir aprovação de sua agenda legislativa.

A coalizão é a unidade organizacional decisiva da política parlamentar brasileira, tanto no âmbito eleitoral quanto no processo decisório. Grande parte da sustentação e qualidade do presidencialismo brasileiro está condicionando a sua existência e atuação.

No próximo capítulo será empreendida uma discussão complementar a esta última sessão. Serão analisados os artefatos institucionais que estão a cargo do Poder Executivo, podendo ser convertido em poder de agenda a depender de sua habilidade.

Capítulo V:

Medida Provisória e Execução do orçamento: alguns segredos do sucesso
presidencial.

O instituto da Medida Provisória

O debate a respeito da utilização das Medidas Provisórias (MP) tem dividido a crítica acadêmica. Há uma clara identificação de três vertentes analíticas a esse respeito. Para alguns esse instrumento significa uma verdadeira usurpação ao Poder Legislativo nacional (PESSANHA, 2004; PEREIRA, POWER E RENNÓ, 2007). Numa linha mais intermediária, existe uma corrente interpretativa na qual se ressalta a passividade do Legislativo diante das altas taxas de emissão de MPs pelo Executivo (MAINWARING, 1997; POWER, 1998). Há também os que se situam numa posição moderada, ou mesmo contrária, não identificando no uso das MPs qualquer usurpação ao Legislativo. Deste lado estão Figueiredo e Limongi (1997; 1998; 1999) para quem as MPs representam um poderoso instrumento à disposição do Executivo permitindo-lhe o controle da agenda legislativa sem que isso signifique que o Executivo possa governar dispensando o apoio de uma maioria parlamentar.

Partindo disso, nota-se haver razoável consenso na literatura referente à relação entre o Poder Legislativo e Executivo, de que este último detém significativos poderes para legislar, o que lhe permite controlar o processo deliberativo, sobretudo no que diz respeito aos projetos de sua iniciativa. Neste sentido, um dos mecanismos de afirmação da agenda presidencial está representado no instituto da Medida Provisória (MP), que confere ao Executivo poder especial nos trabalhos do Congresso.

Dentro deste contexto, neste capítulo será nosso foco identificar como o presidente possui, através desse instrumento, mais um efetivo elemento somatório no seu poder de agenda no Congresso Nacional, o que reflete em maior capacidade, não só para a presidência levar a cabo as políticas de sua prioridade, como também no fortalecimento e consolidação da democracia. Desta forma, contrariando uma das vertentes da literatura em análise, a força concedida ao Executivo representada pelo

instituto da MP, condiciona o fortalecimento institucional do sistema político brasileiro, distanciando seu presidencialismo da tão aspirada⁶³ ingovernabilidade do país.

Medidas Provisórias: continuidade ou não do poder de decreto?

O poder de decreto ou instrumentos equivalentes a disposição do Executivo, aparece em vários sistemas democráticos da atualidade, sob a forma das ordens executivas, às quais os presidentes têm recorrido com frequência. No caso brasileiro esse instrumento tem influência explícita da constituição italiana, e comumente observa-se sua associação com resquícios de instrumentos autoritários da ditadura militar. Como será explicitado adiante, o instituto da MP representa de fato alguma continuidade do chamado poder de decreto restabelecido no período ditatorial mais recente da política brasileira. A permissão ao Executivo para a edição de MP adaptou o antigo decreto-lei, instituto legal incorporado à Constituição de 1967, que concedia ao presidente o poder de emitir decretos com força de lei, em casos de urgência ou relevância para o interesse público Amorim Neto e Tafner (2002). Porém, a associação desses institutos requer algumas importantes observações.

Shugart e Carey (1988) chamam a atenção para as interpretações, indiscriminadas, no que tange ao instituto poder de decreto nos estudos comparados, o que tem como efeito a indistinção entre usos mais comedidos, ou por razões “mais

⁶³ Aqui faz-se referências às críticas formuladas ao presidencialismo brasileiro, para a qual a combinação das instituições brasileiras seria irremediável.

aceitáveis”, de usos que se traduzem em verdadeira imposição⁶⁴. A advertência dos autores elucida também a necessidade de definir bem em que termos é ou não permitido referir-se as MPs como continuidade do decreto-lei do regime militar. De antemão, vale destacar que o conteúdo autoritário de ambos os institutos se diferencia fortemente em vários aspectos.

A primeira diferença está diretamente associada aos dois regimes de governo. Ao contrário do que ocorreu na ditadura militar brasileira, em que preceitos constitucionais foram outorgados, a Medida Provisória faz parte de um contexto democrático. Sua instituição passou pelo crivo dos trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte, portanto, trata-se de um processo deliberado e legitimado pelo Congresso Nacional, e não simplesmente de uma continuidade “natural” entre uma configuração e outra do sistema político do país. Os constituintes viram-na como necessária: “*a maioria dos constituintes defendeu a idéia de que dotar o Executivo de poderes legislativos emergenciais e extraordinários era simplesmente responder aos reclamos dos tempos atuais*” Figueiredo e Limongi (1999). Isso demonstra que os constituintes reconheceram que o Executivo, nas sociedades modernas, precisa ser (como de fato é) dotado de instrumentos semelhantes.

Em si tratando propriamente do seu conteúdo, uma das principais diferenças corresponde à permissão para emendas ao projeto original no processo deliberativo. Nos termos do decreto-lei do regime autoritário era vedada a possibilidade de alterar o projeto original. Em conformidade com a legislação de 1988 e regulamentação posterior, não só existe essa possibilidade como ela tem sido significativamente utilizada. Além disso, no arcabouço institucional mais recente, há competência estabelecida ao Congresso para regular os efeitos que tenham decorrido no período em que vigeu a Medida Provisória antes de ser rejeitada pelos parlamentares. Nas circunstâncias do regime militar os efeitos produzidos pelo decreto-lei até a sua rejeição não eram revogados.

⁶⁴ Na bibliografia referida os autores fazem interessante analogia no próprio título do artigo, usar os tanques corresponderia aos decretos mais imperativos, usando a caneta o contrário.

Outro ponto em que os institutos decreto-lei e Medida Provisória se diferenciam diz respeito aos prazos para apreciação e os efeitos gerados em decorrência do não cumprimento desses prazos. No primeiro caso o decreto-lei enviado ao Congresso entrava em vigor ao não ser votado em tempo legalmente hábil. Os decretos tinham um prazo de 60 dias para apreciação no Congresso, sob pena de aprovação tácita por decurso de prazo em casos contrários Amorim Neto e Tafner (2002). Na forma de Medida Provisória, a não apreciação do Congresso no tempo determinado não gera a aprovação tácita de seu conteúdo, apenas obriga ao Congresso priorizar sua discussão⁶⁵. A partir da data de publicação no Diário Oficial da União, uma Medida Provisória encaminhada ao Congresso deve ser apreciada em no máximo 45 dias sucessivamente em cada uma das casas Brasil (2007). Se a matéria apreciada dentro do prazo estabelecido pela constituição, entra num regime de sobrestamento, aonde o projeto (MP) que aguarda votação se sobrepõe ao agendamento deliberativo da casa em que estiver tramitando, gerando com isso um bloqueio das demais atividades na mesma. A tabela abaixo mostra o quanto tem sido validado o instrumento de sobrestamento da pauta como forma de estimular o Congresso ao tratamento devido para as MPs.

Trancamento da pauta Legislativa pelas MPs

Legislatura	Sessão Legislativa	Início	Término	Sessões Deliberativas	Trancadas	Abertas
51 ^a	3 ^a Ordinária	20/09/01	16/12/01	42	0,0	100,0
51 ^a	5 ^a Extraordinária	18/12/01	07/01/02	0	0,0	0,0
51 ^a	4 ^a Ordinária	15/02/02	16/12/02	72	63,3	63,1
51 ^a	6 ^a Extraordinária	17/12/02	20/12/02	3	66,7	33,3

⁶⁵ Voltaremos a este aspecto mais adiante no texto.

52^a	1ª Ordinária	17/02/03	15/12/03	148	44,6	55,4
52^a	1ª Extraordinária	01/07/03	31/07/03	4	14,3	85,7
52^a	2ª Extraordinária	16/12/03	23/12/03	8	75,0	25,0
52^a	3ª Extraordinária	19/01/04	13/02/04	18	27,8	72,2
52^a	2ª Ordinária	16/02/04	15/02/04	125	77,6	22,4
52^a	4ª Extraordinária	16/02/04	30/12/04	2	50,0	50,0
52^a	3ª Ordinária	15/02/05	15/12/05	149	75,8	24,2
52^a	5ª Extraordinária	16/12/05	14/02/06	25	28,0	72,0
52^a	4ª Ordinária	15/02/06	06/07/06	71	84,5	15,5
total	(todas)	20/09/01	06/07/06	677	59,8	40,2

Fonte: Pereira, Power e Rennó (2007). Tabela: 5.1.

Pelos dados verificados acima se pode notar que o sobrestamento dos trabalhos é um grande recurso para fazer valer os preceitos definidos pelo próprio Congresso Nacional quanto ao uso das MPs. Entre setembro de 2001 e julho de 2006, a agenda da Câmara dos Deputados esteve obstruída pelas MPs aproximadamente 60% das sessões plenárias. O trancamento da pauta sem dúvida é um dos mecanismos que confere ao instituto da MP a dimensão de sua importância como instrumento de centralização do poder decisório. Ele força o tratamento adequado as solicitações requeridas aos projetos em tramitação. Os dados transparecem a significância do efeito “trancamento da pauta” como disciplinador pela primazia do trâmite especial.

Além de todas essas diferenciações entre decreto-lei e Medida Provisória, ficou vedado ao Poder Executivo emitir Medida Provisória sobre orçamento, e restringiu-se seu conteúdo a situações de relevância para o interesse público e/ou urgência. Recentemente, com a reformulação do texto que regula a MP, a ambigüidade dos temas sujeitos a elaboração de MPs foi reduzida. A partir da EC 32/2001 é especificada uma lista de áreas não passíveis de sujeição a MP na qual constam: direito político; direito eleitoral; direito penal; diretrizes orçamentárias e detenção ou seqüestro de bens Pereira, Power e Rennó (2007).

Partindo das diferenciações mencionadas, a Medida Provisória representa uma versão renovada e suavizada do assim chamado *poder de decreto* definido em algumas constituições que antecederam a de 1988, sobretudo as que vigoram no regime militar.

Emissão de Medidas Provisórias

Outra diferença, mas que não faz grande distinção entre conteúdo autoritário ou não na diferenciação entre MP e decreto-lei, é a possibilidade de reedição das MPs, que, aliás, tem sido uma prática muito freqüente. Entre 1988, data de sua origem, até 2001, período anterior a Emenda Constitucional 32/01, foram computados 6.110 MPs, sendo 619 textos originais e 5.491 textos reeditados Pessanha (2004). A tabela 5.1, abaixo, mostra que se estabeleceu um padrão ascendente no uso das reedições das MPs sucessivamente nos governos pós-constituintes.

Número de reedições de MPs por Governo entre 1988 e 2001.

Presidentes	MPs reeditadas
Sarney 1988-1990	22
Collor 1990-1992	70
Itamar 1992-1994	363
FHC I 1995-1998	2449
FHC II 1999-2001	2587

Fonte: Pereira , Power e Rennó (2007;77). Tabela: 5.1.

Entre 1988 e 2002, a média entre edições originais e reedições de MPs representa mais de uma por dia, cerca de 38 mensal, o que dá uma média diária de 1,25 Amorim Neto e Tafner (2002). Como se observa, os dados mostram um número bastante elevado de propostas de MPs. Tanto a edição abusiva das Medidas Provisórias, quanto sua extrapolação no que concerne ao conteúdo, incentivaram mudanças no regulamento do dispositivo. Houve um movimento reativo dos legisladores, dando início a um debate sobre a redefinição das regras de utilização desse dispositivo Inácio (2006). Tais discussões culminaram na aprovação da Emenda Constitucional nº 32, de 2001(EC-32/01), que teve justamente o objetivo de tornar o uso das MPs mais disciplinado e mais adequado ao conteúdo a ela reservado.

O grande número de propostas enviadas à apreciação do Congresso pode denotar pelo menos três razões. A primeira delas se dá por não haver uma agenda totalmente conflitante entre Executivo e Legislativo. Tais poderes, em alguma medida estão dispostos a se ajustarem na canalização das demandas, até mesmo porque há espaço para convergência de interesses entre o Governo e sua base aliada nas políticas priorizadas pelo Executivo, de forma que os interesses de sua coalizão coincidam também com os seus Figueiredo e Limongi (2005). Partindo disso, há o pressuposto de que as matérias contempladas no conteúdo das MPs certamente correspondam, em algum nível, aos interesses dos legisladores participantes da coalizão governista, no sentido defendido por Palermo (2000), já mencionado.

Outra razão diz respeito ao uso estratégico que o Executivo faz da emissão de MPs diz respeito ao fato de que elas podem suspender os trabalhos no Congresso caso não seja deliberada no tempo previsto, portanto sua tramitação por si só pode intervir diretamente sobre o conteúdo e o ritmo do trabalho parlamentar Figueiredo e Limongi (1999). O instituto da MP, poder legislativo, assegura ao presidente a capacidade de alterar o contexto decisório, com a adoção de movimentos que influenciam os procedimentos e a dinâmica dos trabalhos no processo legislativo (DINIZ, 2005; INÁCIO, 2007).

O fato de entrar em vigor a partir da data de sua publicação também caracteriza uma das formas de seu uso estratégico. Tal estratégia diz respeito ao estímulo que as MPs propiciam à cooperação dos parlamentares na medida em que, a partir de sua publicação passa a ter status de lei, expondo seus efeitos imediatamente. O Legislativo não possui a opção de avaliar e decidir tendo como parâmetro o *status quo* em vigor antes da MP fazer valer suas conseqüências⁶⁶. Pelo contrário, avalia sobre a aprovação de uma Medida Provisória apenas com base nos efeitos gerados por ela e pelos efeitos que seriam gerados com a possível destituição das mudanças no *status quo* introduzidas pela proposta de lei (FIGUEIREDO E LIMONGI, 1999; SANTOS, 2003). Por surtir efeito no ato de sua promulgação, o recurso a MP é uma arma poderosa nas mãos do Executivo, pois há uma inversão entre ônus de uma aprovação e o custo de sua rejeição. O Executivo estabelece uma legislação e deixa a cargo do Legislativo assumir os custos de rejeitá-la. Em casos extremos, se fosse introduzida como projeto de lei ordinária possivelmente a matéria constitutiva da MP seria rejeitada Amorim Neto e Tafner (2002).

No que concerne a entrada em vigor imediata da MP, quanto o seu manejo estratégico, instrumentos importantes para a governabilidade do sistema, convém explicitar dois exemplos. Um primeiro corresponde aprovação do aumento do salário mínimo em 2000⁶⁷, processo legislativo tramitado sob esse status. Em tais circunstâncias, a Comissão Especial de Salário Mínimo da Câmara dos Deputados dominada por partido de oposição ao Executivo, apoiado pelo então presidente do Congresso, decidiram aprovar um aumento ao salário mínimo de 30%, enquanto a proposta do Executivo concedia um reajuste de 11,3% Pereira e Mueller (2002). Percebida a grande probabilidade de o Executivo sair derrotado no Congresso, o Governo recorre ao uso da MP, decretando o aumento do salário mínimo nos níveis de seu desejo, antecipando-se a votação dos parlamentares. Articulando-se nos dias que antecederam a votação da MP proposta, o Executivo angariou o predomínio de seu

⁶⁶ O Executivo, sabedor da MP que irá propor, avalia quais seriam seus efeitos antes das conseqüências práticas. O Legislativo não, avalia com os efeitos da MP já em andamento.

⁶⁷ Nesta ocasião ocorreu no segundo governo de Fernando Henrique Cardoso.

interesse e a recorreu a importância estratégica das MPs para a consecução de sua agenda legislativa/governamental.

Um segundo exemplo do uso estratégico das MPs diz respeito ao seu uso para controle e negociações com o problema deparado pelo Governo de FHC junto ao movimento sindical e a greve do funcionalismo público federal. No dia 10 de abril de 2005, sobre a liderança da classe dos petroleiros é deflagrada uma grande greve envolvendo vários setores do funcionalismo público federal. O controle de tal empecilho era muito importante para o Executivo, pois, naquele contexto, tinha como grande objetivo proteger a estabilidade do incipiente plano Real. Contudo, o Executivo estabeleceu através da MP 1.053/95, a definição da livre negociação coletiva na definição de salários. Essa manobra constituiu ao Executivo uma atuação estratégica sendo ela reeditada várias vezes, ora restringindo, ora abrandando as atividades dos sindicatos até que viesse transformar-se na Lei nº 10.192 Diniz (2005). De uma forma ou de outra, as MPs Nº 1.070/95, versando sobre o programa nacional de desestatização; a MP nº 794/94, versando sobre a participação dos trabalhadores no lucro das empresas; a MP nº 1.0101/00, versando sobre objeto de negociação entre as empresas e seus empregados e a MP nº 1.523/96, versando sobre a rescisão contratual face a aposentadoria, de algum modo foram estratégicas para o favorecimento dos interesses do Poder Executivo.

Um último aspecto associado ao uso das MPs, sejam originais ou reedições⁶⁸, concerne à falta de qualidade técnica-informacional decorrente da alta volatilidade dos parlamentares juntamente com a escassez de tempo, aos trabalhos do Legislativo, para uma avaliação mais precisa sobre os efeitos da proposta enviada, o que condicionariam o aumento no número de reedição/prorrogação de MPs, uma vez que o Congresso buscava tempo maior para avaliação técnica dos efeitos das MPs, além ainda de sondar os efeitos gerados pela proposta de lei segundo a percepção dos grupos e seguimentos sociais Amorim Neto e Tafner (2002).

⁶⁸ No caso dos dados gerados até a vigência da EC-32/01.

Emissão de MP entre 1988 e 2005

Presidentes	MPs Originais	Média mensal	MPs reeditadas	Média mensal
Sarney 1988-1990	125	5,2	22	0,9
Collor 1990-1992	89	2,9	70	2,3
Itamar 1992-1994	142	5,3	363	13,4
FHC I 1995-1998	160	3,3	2449	35,4
FHC II 1999-2001	103	3,1	2587	78,4
FHC II* 2001-2002	102	6,8	-	-
Lula I 2003-2005	171	4,8	-	-

Fonte: Pereira, Power e Rennó (2007). Tabela: 5.2.

A tabela 5.2 mostra o quanto os governos do pós-constituente têm se utilizado das MPs, e conseqüentemente a dimensão do quanto esse instituto é relevante, juntamente com os demais poderes de agenda do Executivo, para a governabilidade do presidencialismo. Apesar de elevado número de edições e reedições do instituto da MP, a despeito do que vem sendo argumentado, seu uso reflete um canal da base aliada. Soma-se a isto o fato de que o Legislativo exerce um dos seus papéis dos mais importantes, imprimindo sua marca nas Medidas Provisórias ao proceder emendas e alterações no projeto original enviado pelo Executivo. Discutiremos esses pontos na próxima seção.

Alterações efetivadas pela EC 32/01

Segundo Pereira, Power e Rennó (2006), a intenção das novas regras introduzidas pela Emenda Constitucional 32/2001 foi dissuadir o uso das MPs e remediá-la⁶⁹. As mudanças empreendidas por essa emenda aumentou consideravelmente o controle exercido pelo Legislativo sobre a Medida Provisória. Dentre as principais inovações introduzidas pela Emenda constitucional supracitada, estão: a extensão do período de vigência legal da medida, que passa de trinta para sessenta dias prorrogáveis por igual período; proibição de reedição na mesma sessão legislativa, de MP que tenha sido rejeitada ou não tenha sido apreciada no prazo legal; regulação dos efeitos de Medidas que resulte na criação de impostos; perda da eficácia caso não tenha sido convertido em lei dentro do prazo legal Inácio (2006). No geral medidas que reduzem o teor autoritário do instituto.

A primeira medida adotada pela EC 32/01 para restringir as edições de MPs foi o estabelecimento de limitações materiais ao Poder Executivo, que atualmente restringe a edição de MPs quanto aos temas: naturalidade; cidadania; direitos políticos; partidos políticos; direito eleitoral; direito penal; processual penal; processual civil; organização do Poder Judiciário e do Ministério público; matérias orçamentárias, exceto créditos extraordinários, que vise à detenção ou seqüestro de bens, de poupança popular ou qualquer outro ativo financeiro Pessanha (2004).

Além dessas limitações, outra importante alteração introduzida pela EC 32/01 diz respeito à discricionariedade do status do conteúdo sobre o qual versa a MP. A classificação do status de urgência ou relevância era incumbência do próprio Executivo. A EC 32/01, em seu parágrafo 5º, artigo 62, assegura ao Congresso Nacional a competência de analisar se estão atendidos os preceitos constitucionais nas propostas de MPs dirigidas a esta instituição, responsabilizando, pois, o Legislativo pelo controle da relevância e da urgência das MPs editadas. Tais mudanças permitiram que a discricionariedade do Executivo fosse reduzida.

⁶⁹ . Os autores acreditam que as MPs representa um desequilíbrio nas relações Executivo-Legislativo.

No plano da interação dos Poderes as redefinições introduzidas pela EC 32/01 representaram várias modificações no processamento legislativo, elevando a participação do Legislativo fortalecendo a separação e ao mesmo tempo o equilíbrio dos poderes. Grande parte das MPs enviada ao Legislativo, ao contrário do que se observa no período imediatamente anterior, sofreu rejeição ou alteração dos parlamentares. Mais de 50% da legislação aprovada sob esse status tiveram a participação efetiva do Congresso, fato que corrobora a importância e a força do Legislativo na aprovação desse tipo de lei. Portanto, para que o Executivo tenha sucesso nas MPs, como vem se confirmando no pós 1988, é essencialmente necessário que o mesmo opere também em outras bases. A medida provisória por si só não lhe faria bem sucedido quanto a fazer prevalecer suas diretrizes. Retornaremos a essa discussão posteriormente. Vejamos agora, através dos resultados empíricos, o quanto tem representado as Medidas Provisórias para a presidência.

Qual o significado das MPs para o Poder Executivo.

Já foi exposto anteriormente haver uma relativa coincidência analítica da crítica detida ao tema em considerar forte os poderes de agenda do Executivo Diniz (2005). A esse respeito um forte mecanismo é a Medida Provisória. A tabela 5.3 exprime o quanto é significativo para o Executivo o uso das MPs no total da produção legislativa de projetos de sua iniciativa.

Pelos resultados exibidos nesta tabela fica bastante clara a importância do instituto da MP para a efetivação da agenda do Executivo no Congresso. Entre 1988 e 2006 os projetos que tiveram a sanção do presidente como desfecho corresponderam a nada menos que 27% dentre os demais tipos de tramitação. Essa dimensão tem um significado ainda maior se for observado o fato de que 80% dos projetos sancionados são de iniciativa do Executivo, e, como a MP é uma prerrogativa exclusiva do Executivo, se a mesma for analisada apenas dentro do total de leis iniciadas por este,

será registrado um aumento quantitativo na sua utilização. Ou seja, excetuando-se o percentual de iniciativa de outros proponentes verifica-se a utilização mais expressiva das MPs.

A proporção de sucesso na MPs enviadas ao Congresso, à que se menciona está representada na tabela 5.3. Os resultados dimensionam a importância desse instrumento para o Poder Executivo ao trazer dados que mostram o sucesso presidencial na sua aprovação. Os dados desconsideram as reedições, contabilizando somente os textos originais compreendido no período entre a constituição de 1988 e até a entrada em vigência da EC 32/01, em setembro de 2001.

Produção legislativa por tipo de proposição e órgão proponente

Presidente	Lei ordinária	Lei orçamentária	Medidas Provisórias	Total geral	Total iniciada pelo Executivo.
Sarney	33 14,3%	102 44,2%	96 41,6%	231 100,0%	231 82,2%
Collor	108 29,4%	185 50,4%	74 20,2%	367 100,0%	367 83,8%
Itamar	86 22,3%	228 59,2%	71 18,4%	385 100,0%	385 79,1%
FHC I	127 19,8%	385 60,1%	129 20,1%	641 100,0%	641 80,5%
FHC II	109 14,9%	417 56,5%	212 28,7%	738 100,0%	738 81,2%
Lula I	100 16,1%	295 47,5%	226 36,4%	621 100,0%	621 77,4%
Total	563 18,9%	1612 54,0%	808 27,1%	2983 100,0%	2983 80,3%

Fonte: Santos, Medeiros e Santos (2008). Tabela: 5.3.

Para os dados após EC 32/01, e também os anteriores, a tabela 5.4 demonstra os resultados do sucesso e fracasso do Executivo na aprovação das MPs. Nota-se que ainda que o sentido das mudanças introduzidas tenha sido minimizar os efeitos do instituto, nos termos de Pereira, Power e Rennó (2006), quase não há diferenças em termos quantitativos.

Nº de Medidas Provisórias antes e depois da EC 32/01

Antes da EC 32/01	Classificação	Nº	Porcentagem
	Sucesso presidencial	535	86,4%
	Fracasso presidencial	84	13,6%
	Total	619	100%
Após a EC 32/01	Classificação	Nº	Porcentagem
	Sucesso presidencial	258	87,7%
	Fracasso presidencial	36	12,3%
	Total	294	100%

Fonte: Da Ros (2008). Tabela: 5.4

Como se identifica pelos resultados da tabela 5.4, as Medidas Provisórias concedem forte apoio à dinâmica da agenda legislativa do Poder Executivo. Entre 1988 e 2001, o Executivo contou simplesmente com a aprovação de 86,4% do percentual total de propostas encaminhadas ao Congresso. O período posterior a EC 32/01 é também marcado por um grau de apoio bastante elevado, aliás, embora o recorte temporal seja menor o grau de apoio registrado supera o do período anterior.

Instituto da Medida Provisória: usurpação ou não?

O instituto da Medida Provisória pode ser apontado, segundo uma vertente interpretativa, como fator de desequilíbrio entre os Poderes do sistema político brasileiro, na medida em que relegaria ao Legislativo o papel secundário. Nesta acepção, a vontade do Executivo quanto à reformulação do sistema de leis seria imposta ou sobreposta ao Legislativo Soares (2007). Representaria uma usurpação a este. Porém, alguns aspectos circunscritos ao seu uso indicam que essa posição pode e deve ser reavaliada.

A esse respeito é importante observar que o Governo Collor é comumente usado na ciência política para expressar as dificuldades que um governo de minoria possui para empreender sua agenda. A emissão de MPs no primeiro ano do Governo Collor foi acentuadamente elevada. Foram editadas nada menos que 70 MPs. Essa alta emissão bem como seu inesperado decorrente insucesso, demonstra que o recurso de emitir MPs não se traduz eficaz, em casos que a matéria proposta não reúne o apoio de uma maioria no Congresso (AMORIM NETO E TAFNER, 2002; DINIZ, 2005; LIMONGI, 2006).

Tais argumentos reforçam a concepção de que o uso das MPs não se trata exatamente da usurpação do Poder Legislativo. Na verdade, no Brasil, o Executivo tem incentivos para editar MPs que atendam aos interesses da maioria parlamentar. Uma das formas de contemplar esse interesse se dá pela aceitação de ajustes em sua proposta de acordo com os interesses de sua base Amorim Neto e Tafner (2002). Em outros termos, se o Executivo não atuasse em outras estratégias, utilizando-se de todas as prerrogativas e regalias que o sistema lhe concede, pouco adiantaria o instituto da MP. O instituto da MP (só) faz sentido para um Executivo que articula os meios de que dispõem para formar um governo colegiado, pois disso depende a sua aprovação. O mesmo posicionamento se verifica também na seguinte passagem:

O fato de o Executivo deter amplo domínio sobre a iniciativa legislativa e dispor de instrumentos que favoreçam sua agenda, não significa evidentemente que ele possa se abster de negociar com a casa legisladora. Afinal, como em qualquer democracia, a regra geral é a apreciação e aprovação da maioria Santos, Medeiros e Santos (2008; 9).

Aceito tal argumento, não há razão, pelo menos quanto a esse ponto, para se valorizar a concepção de usurpação. Foi argumentado anteriormente que o Executivo é constituído por um colegiado, e neste sentido além da receptividade para eventuais alterações no projeto original, outra prática do Executivo é fazer constar os interesses de sua base aliada nas suas prioridades definidas, inclusive no processo legislativo. Portanto, os meios de que dispõe o Executivo são utilizados em favorecimento da sua base de sustentação, esse, por si só, talvez já seria um forte fator para influenciar a cooperação da coalizão para com os projetos de iniciativa da presidência, em especial as MPs, ou seja, para colaborar consigo mesma.

Ademais, contra o argumento de que a MP é um dispositivo que destoa o equilíbrio entre os poderes, é importante observar que após 1988, todas as gestões, inclusive as que conseguiram formar coalizões mais folgadas, tiveram significativas experiências de votação contrária em Medidas Provisórias Palermo (2000).

A ‘refutação’ da idéia de usurpação do Executivo ao Legislativo através das MPs pode ser reforçada ao ser analisados, mais qualitativamente, os dados referentes à produção de leis, no que tange ao número de alterações. Se no campo da iniciativa legislativa o Legislativo não mostra força, isso não significa que ele não detenha outros meios de atuação Santos, Medeiros e Santos (2008). Segundo tais autores, no campo das alterações realizadas pelo Legislativo nas matérias provenientes do Executivo, é que talvez se possa vislumbrar a efetividade de sua ação na expressão de suas preferências.

Rodrigues (2004) observa que entre 1999 e 2004, 269 Medidas Provisórias foram convertidas em lei, 23,3% do total de todas as leis promulgadas no mesmo período. Corroborando o argumento acima, o Legislativo registrou sua participação no processo deliberativo de tais MPs, não só em apreciar e julgar necessária a sua aprovação. Desse total de leis, cerca de 40% das leis, sofreram alterações no conteúdo original das matérias propostas.

Recorrendo-se a um recorte temporal um pouco maior, ao qual explicitamos na tabela 5.5, é possível perceber que houve um aumento da participação do parlamentares na influência do conteúdo das MPs. De 298 MPs editadas entre 2001 e 2007, exceto as

MPs que versam sobre crédito extraordinário e as que nesse intervalo ainda estavam sob tramitação, identifica-se que desse total 24 foram rejeitadas e 159 alteradas, permitindo a conclusão de que cerca de 61% das MPs que trata de matéria legislativa *stricto sensu* obteve a participação direta do Congresso através da modificação de seu texto. Se for considerada indiscriminadamente as 258 MPs aprovadas entre 2001 e 2006, ainda assim observa-se um percentual de maioria passando por alterações. Desse total, precisamente 52,7%, foram aprovadas com alterações Da Ros (2008).

Medidas provisórias aprovadas (1989/1994-2001/2006)

	Sem alteração	Com alteração	Totais
1989/1994	113	117	230
	49,1%	50,9%	100%
2001/2006	122	138	160
	47,3%	52,7%	100%

Fonte: Da Ros (2008). Tabela: 5.5.

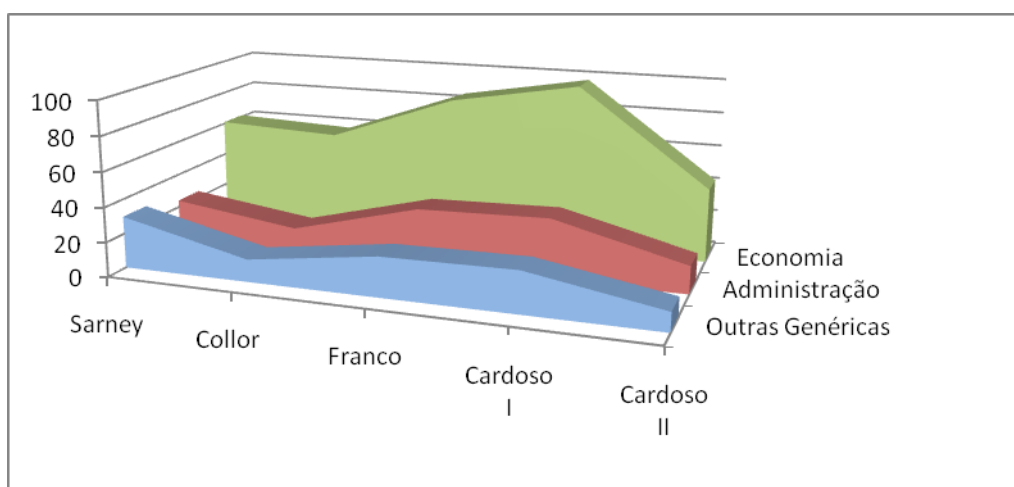
Após a Constituição de 1988, seja antes ou depois da EC-32/01(até 2006), em pelo menos 50% de propostas de MPs convertidas em lei houve alterações realizadas pelo Congresso. Os dados apresentados pelo autor supracitado consolidam o argumento de que o Legislativo exerce, de modo bastante relevante, funções essenciais de sua responsabilidade e competência ao alterar as matérias em tramitação sob o status de Medida Provisória. Tal fato evidencia a reafirmação do Legislativo na parte que lhe concede na divisão dos poderes instituída no sistema presidencial.

Noutra vertente analítica se contesta a idéia de usurpação pelo fato de que as Medidas Provisórias, prerrogativa exclusiva do Poder Executivo, podem ser predominantemente caracterizadas por versarem matérias condizentes às questões que num sistema presidencial são de responsabilidade maior da Presidência. Nesta direção, é

necessário avaliar o conteúdo das MPs para interpretar com maior precisão o significado de seu uso.

Na grande maioria o conteúdo das MPs versa assuntos de competência exclusiva do Executivo. O gráfico 5.2 exhibe a distribuição das matérias constitutivas das MPs sancionadas, distribuídas segundo três temas, *economia*, *administração* e temas que não se aplica a esses dois, classificado como *gerais*. Nela é apresentada a média por governo, entre o Governo Sarney e FHC II. Os dados mostram com muita clareza haver um forte predomínio de leis sancionadas cujas matérias contemplam especialmente setores que estão mais ligados às competências instituídas ao Poder Executivo, economia e administração⁷⁰.

Medidas Provisórias Originais Classificadas por Tema e por Governo



Fonte: Amorim Neto e Tafner (2002). Gráfico: 5.2.

⁷⁰ É pertinente mencionar que no presidencialismo o Executivo, ao contrário do que ocorre no parlamentarismo, além de assumir um papel central na condução do sucesso político do país, é claramente responsabilizado pela opinião pública caso a condução não leve aos rumos ou resultados satisfatórios.

A área econômica⁷¹ concentra fortemente as matérias versadas nas Medidas Provisórias. Do total de leis analisadas, 568, mais da metade, 345, versavam conteúdos da área econômica. O tema administração vem logo em seguida na ordem, com um número de 122 leis aprovadas. Os resultados das duas áreas, juntos, somam mais de 82% do total de leis aprovadas. Tem-se, portanto, um predomínio muito claro do uso das MPs para as funções que são de responsabilidade, muito mais acentuada, do Executivo. Portanto, por mais uma razão se evidencia a fragilidade dos argumentos quanto à usurpação do Legislativo.

Procurou-se argumentar até aqui o quanto representa o instituto da MP para o Poder Executivo, sem que isto necessariamente signifique a usurpação de outrem. Apesar de parte da literatura considerar o instituto da MP como um mecanismo autoritário, nas democracias configuradas mais recentemente é comum a existência de dispositivos semelhantes.

O uso do dispositivo constitucional em questão, assim como a perspectiva dos próprios autores citados acima, Amorim Neto e Tafner (2002), *estando apoiado pela base de sustentação*, constitui um valioso instrumento de implementação da agenda legislativa da presidência, e neste sentido contribui para a institucionalização do presidencialismo e do sistema político do país, pois a função do Legislativo não se resume a serrar oposição incondicional ao Executivo, obstruindo o direcionamento de suas políticas públicas e diretrizes, nem muito menos apenas iniciar leis. Pelo volume de alterações e quantidade de vetos do qual se utiliza o poder Executivo, fica claro que o Executivo predomina no processo legislativo, porém, jamais o faria sem poder contar com a ajuda do seu colegiado, sem o apoio da maioria no Congresso.

⁷¹ Orçamento e finanças; regulação econômica; preços e salários; impostos e outros.

O poder do Executivo na execução orçamentária

Além da MP, um dos grandes mecanismos que condicionam o sucesso do Executivo convergindo para a institucionalização da democracia brasileira, diz respeito à competência do este possui quanto ao processo orçamentário.

O orçamento brasileiro já teve suas regras bastante alteradas no decurso da história política do país. Na Constituição de 1988, define-se novamente a exclusividade da iniciativa orçamentária ao Executivo, cabendo, num segundo momento, a participação do Poder Legislativo.

Neste sentido, uma das correntes analíticas sobre o tema identifica o processo orçamentário como instrumento estratégico ao Executivo. Este concederia a execução das emendas individuais, ou mesmo as emendas parlamentares, conforme lhe seja concedido o apoio à sua agenda legislativa, e suas diretrizes. A destinação de recursos às emendas anexadas ao orçamento aprovado no Congresso Nacional funcionaria como moeda de troca, uma vez que o Executivo, recebendo cooperação na aprovação de projetos do interesse de sua base colegiada, priorizaria a liberação de recursos discricionariamente: “a apropriação das emendas é um dos principais meios usados pelo Governo em troca de apoio de suas propostas” Pereira e Mueller (2002; 282). Para estes autores esse recurso foi fundamental para realização das importantes reformas da década de 90.

Buscando comprovar empiricamente o uso estratégico que o Executivo faz do orçamento, esses autores relacionam os dados das votações nominais de cada membro da Câmara dos Deputados, com a proporção de emendas individuais efetivamente executadas, em relação a todas as emendas que foram anexadas ao projeto via Congresso. É competência do Poder Executivo determinar quais emendas serão executadas, conforme os recursos de que dispõe. Os resultados encontrados mostram

haver uma coincidência entre fidelidade nas votações sob indicação do líder governista e destinação de recursos às emendas individuais e partidárias.

Todo esse controle exercido pelo Executivo, critério pelo qual se dá a destinação de recursos, aumentou significativamente com a criação do Sistema de Acompanhamento Legislativo (SIAL), em fevereiro de 1995. Essa mudança promoveu a redução de custos ao racionalizar as despesas orçamentárias do Executivo, na medida em que lhe permitia obter informações precisas sobre o comportamento de parlamentares no Congresso, e conseqüentemente priorizar os que lhe são fiéis.

Outro fator de grande contribuição para um maior controle do Executivo sob o comportamento de sua coalizão foi a limitação no número de propostas e valor máximo das emendas individuais, o que conferiu, por mais uma via, certo avanço à racionalização do processo orçamentário, dando oportunidades iguais de participação parlamentar no orçamento, e conseqüentemente maior controle na aprovação da agenda do Executivo Figueiredo e Limongi (2005).

No que concerne aos argumentos de Pereira e Mueller (2002), há um caso bastante ilustrativo da relação de troca entre parlamentares e Executivo, circunscrita ao orçamento, caso relacionado ao aumento do salário mínimo. Parte do Congresso manifestava-se e articulava-se em torno do aumento em 30% no salário mínimo, em 2000, segundo Governo FHC. A proposta do Governo era de reajustá-lo em no máximo 11,3%. Frente a grande possibilidade de sair derrotado, o Governo aprova o aumento através de Medida Provisória.

Ainda que pudesse recorrer a MP, para garantir que suas metas fossem cumpridas, havia a necessidade de manter coesa, inclusive sua própria base aliada. Para tanto, o Executivo passou a destinar maiores cifras às emendas individuais ao orçamento. Os recursos que nos três primeiros meses do ano 2000 giraram em torno de 40 milhões de reais, passaram para importância de aproximadamente 140 milhões de

reais. Essa articulação permitiu que o Executivo saísse vitorioso nessa polarização, aprovando o mínimo dentro dos níveis desejados⁷².

Essa constatação pode levar à interpretações na qual se enfatiza o beneficiamento individual dos parlamentares, o exercício da patronagem. As conclusões de Figueiredo e Limongi (2005), contrariamente, reconhecem o poder estratégico que dispõe o Executivo na elaboração e execução do orçamento, mas, oportunamente minimizam a importância da alocação entendido dessa forma como patronagem. Para estes autores, a participação das emendas individuais no total dos recursos liberados pelo executivo é proporcionalmente reduzida. Entre 1996 e 2001, essas emendas significaram apenas 17,4% do total, enquanto 82,6 representaram as emendas coletivas ou anexadas por relatores. Além disso, argumentam que as emendas individuais são as que possuem menor taxa de execução, mantendo-se por volta de 59% do total das proposições. Assim sendo, tais autores questionam o poder de tal associação “apoio da agenda executiva e liberação de recursos às emendas individuais”, tangenciando o foco nas liberações às emendas coletivas, que assim como a dos relatores são priorizadas.

Ao ser analisadas as taxas de execução por grupo de partidos, temos a indicação de que a execução das emendas individuais são regidas pelo critério político partidário. As emendas dos deputados filiados a partidos da coalizão do governo têm maiores chances de serem executadas do que as dos demais. Além disso, a probabilidade de um deputado votar favoravelmente a agenda do governo está relacionada a sua filiação partidária. Deputados filiados aos partidos da base do governo seguem a orientação do líder do governo, independentemente de terem ou não emendas a serem liberadas. Esta é a concepção geral dos autores.

Partidária ou individual, fato é que o orçamento, juntamente com a Medida Provisória, oferece condições especiais para que o Executivo exerça a liderança que representa a vontade majoritária, e que representa os interesses unificados da nação. No próximo capítulo discutiremos os demais poderes do Executivo.

⁷² Idem.

Capítulo VI

Avaliações sobre o presidencialismo brasileiro

Os riscos de uma análise macro, comparativa ou retrospectiva.

No primeiro capítulo deste trabalho, situamos o desenvolvimento da corrente neo-insitucionalista, mais especificamente do neo-institucionalismo racionalista, que por sua vez oferece o referencial teórico-analítico para a maior parte dos estudos revisados aqui.

É desse princípio científico-metodológico que partem os estudos sobre o presidencialismo brasileiro no que diz respeito às variáveis, federalismo, patronagem, poderes de agenda, sistema partidário, mencionadas, também no primeiro capítulo, como sendo de maior grandeza na explicação dos fenômenos políticos relacionados aos estudos legislativos e a consolidação democrática no Brasil.

O surgimento desta agenda de pesquisa no país é contextual, em primeiro lugar, do processo de democratização. Em seguida, após a nova constituição, fez parte do contexto em que se buscava observar qual a capacidade de institucionalização do sistema político vigente sob os novos arranjos delineados no país.

Nesta fase do debate, um aspecto foi identificado na literatura de maneira fundamental: o verdadeiro poder de institucionalização do presidencialismo brasileiro teria sido subestimado pela literatura. Tratava-se de discussões que realçaram de maneira bastante enfática as suscetíveis mazelas institucionais e a virtual incapacidade de se erigir uma democracia estável no país.

Acreditamos que essa análise negativa tenha se constituído dessa maneira basicamente por dois motivos: primeiro pela dificuldade que sucede uma avaliação, quando se pretende tratar vários sistemas como sendo integrantes, idênticos de um grupo, seja ele presidencialismo ou parlamentarismo. A segunda razão que a nosso ver possivelmente estaria associada a esta excessiva ênfase negativa corresponde a não

observação empírica dos resultados e dos fenômenos políticos, ou mesmo a uma perspectiva retrograda.

Quando se pretende fazer grandes generalizações aumenta a probabilidade de equívocos ou limitações na coerência analítica. Tratar, seja presidencialismo, seja parlamentarismo como sendo iguais entre si, pode condicionar uma grande diferença qualitativa nos resultados da pesquisa. A afirmação de Mainwaring (1993) vai exatamente nesta direção, quando o autor, mesmo após ter discorrido a “incapacidade” da consolidação democrática se edificar sob o sistema presidencial, ressalva que nem a todos os casos podem ser associadas tais críticas.

Na acepção de Cheibub, Przeworski e Saiegh (2002), para quem às avaliações mais negativas do presidencialismo brasileiro fazem parte de um grupo de “análises mais consagradas”, há neste grupo um enfileiramento de sistemas presidenciais, tentando identificar nele padrões. As previsões trágicas concluídas por certo grupo de autores, não possui fundamentação empírica.

Alguns autores já advertiam a relevância desse tratamento. Existe uma necessidade de se esmiuçar, detalhar, correlacionar os aspectos inerentes a cada sistema político em suas peculiaridades e em suas interações com outras instituições para estabelecer análises mais coerentes (SHUGART E CAREY, 1998; PALERMO, 2000; SAMUELS E EATON, 2002).

A avaliação que se faz aqui referente ao presidencialismo brasileiro pós 88, vai nesta direção, pois analisados suas peculiaridades conforme dispõe a literatura, verifica-se a não confirmação do prevaletimento dos aspectos negativos apregoados por alguns de seus críticos.

Outro aspecto que pode ter sido central para essa ênfase excessivamente negativa da crítica ao sistema presidencial condiz ao fato de haver certa aspiração de enxergar no presidencialismo o parlamentarismo. Em nossa revisão recorreremos a alguns estudos que faziam esse tipo de comparação, e pode ser percebida uma conotação muito

aparente de expectativas de ver este naquele. Tal expectativa enviesava os resultados e articulação prudente da discussão.

Estas análises negativas podem também ter se constituído de tal maneira pelo fato de se utilizar de uma visão retrospectiva. Até certo ponto é natural que as capacidades potenciais do presidencialismo brasileiro tenham sido observadas com base na experiência anterior, pois logo em seguida da retomada democrática inexistia a disponibilidade de dados para que sua análise fosse realizada em termos de sua experiência atual.

Aprofundar-se nas especificidades de um sistema político pós-88, pressupõe contrapor-se aos argumentos fundamentados na versão presidencial 46/64 do sistema de governo ao qual estamos tratando. Assim como não são idênticas as instituições entre os presidencialismos, não o são também entre, no caso brasileiro, os presidencialismos dos períodos 46/64 e pós 88. Existem novos mecanismos institucionais que a princípio podem não transparecer sua efetiva contribuição para mudança nos padrões e na dinâmica do sistema.

Retratando algumas críticas ao presidencialismo.

A esta altura claro está nossa discordância das críticas realizadas ao presidencialismo, sobretudo no capítulo dois. O principal problema de tais críticas é fazer vista grossa às peculiaridades dos sistemas institucionais. Ainda assim vale a pena considerar brevemente alguns dos aspectos presidenciais criticados, tendo por base o atual presidencialismo do país. Vários dos aspectos que de modo geral está presente em todos os autores trabalhados no capítulo dois foram dialogados e ainda se mencionará

na seqüência. Três outros, ainda não mencionados, convêm algumas observações. São eles: a maior propensão que supostamente o presidencialismo teria para que líderes sem grandes experiências políticas tornem-se chefes do Poder Executivo; a rigidez do mandato presidencial, e o voto de confiança que no presidencialismo tem seu correspondente no impeachment.

No que diz respeito ao surgimento líderes do Executivo sem forte experiência política e/ou vínculos partidários em sistemas presidenciais, o caso brasileiro é contraditório. No presidencialismo pós-88, dentre todos os Executivos formados houve apenas uma experiência em que tal caso se aplicasse. Em todos os demais, líderes sem forte trajetória política ou com poucos vínculos partidários se quer ficam próximos da conquista do Poder Executivo.

Linz (1992) se refere ao impeachment como similar ao voto de confiança, que no parlamentarismo tem poder para destituir o representante do Executivo de seu cargo. Porém, seria este muito mais perigoso além de virtualmente não ocorrer, segundo o autor. No entanto, no caso brasileiro, nestes vinte e dois anos que sucederam a Constituição de 1988, ocorreu apenas um impeachment, que levou à depuração do Governo Collor. Numa visão contrária a do autor, sugere-se que esse instituto possa ser avaliado como um requinte institucional. Ou seja, trata-se de um instituto definido na lei maior, ao qual, sem nenhum temor, se recorrerá quando necessário for. Quanto a sua utilização em pequena significância, sugere muito mais um indicativo de que a consolidação da democracia está no rumo certo, que o mal funcionamento do sistema político.

A rigidez do mandato presidencial é outra característica criticada. O principal argumento defendido por estes autores relaciona-se ao fato de não poder conduzir ao Executivo outro líder com mais facilidade quando a situação exige, havendo assim maior propensão para que pequenas crises se tornem crises de regime.

Sugerimos observar a questão exatamente pelo ângulo oposto, aonde a fixação do mandato presidencial significa mais segurança e tranqüilidade para que a equipe de governo possa efetivar a transição de governo, enfrentar as pequenas dificuldades sem

que isso venha a desembocar na queda prematura de um governo, que, a depender do perfil de seus opositoristas a patrocinariam rapidamente.

O sistema partidário e as coalizões

O sistema político brasileiro, contrariando várias de suas previsões, atingiu um razoável grau de institucionalização. Os partidos passam a ser mais coesos, conseguindo manter minimamente um consenso mínimo entre os membros de suas bancadas no processo deliberativo. Tiveram ainda o mérito de se constituir num arranjo institucional muito adequado⁷³ dado a diversidade e heterogeneidade da estrutura social, política e econômica do país, uma das preocupações advertidas por Abranches (1988). Este seria de fato o melhor arranjo institucional para canalizar tamanha diversidade.

Apesar de haver um número talvez exagerado de partidos, o próprio sistema político, paralelamente as percepções e atuação do eleitorado, vieram racionalizar as opções partidárias de modo que reduziu-se imensamente o caráter conflitivo do multipartidarismo e da alta fragmentação do sistema político brasileiro. Estudos identificaram que o predomínio de sete dos quase trinta partidos oficialmente inscritos no TSE, predomínio que se deu nas eleições municipais, estaduais e nacionais, tanto para Executivos quanto para o Legislativo.

A fidelidade partidária também se estabilizou. Dissolvida a ANC, alguns arranjos que regeram a organização interna dos trabalhos foram incorporados aos

⁷³ Em referência ao sistema multipartidário.

trabalhos permanentes do Congresso Nacional. Este foi o caso da instituição do Colégio de Líderes. Fundamental no estabelecimento da pauta dos trabalhos das sessões legislativas, o Colégio de Líderes converte ao líder partidário o poder que seu partido de fato deve ter sobre seus membros, portanto, trata-se de um mecanismo de institucionalização dos partidos e da disciplina partidária, na medida em que privilegia o peso dos partidos e a sobrevalorização dos partidos em face dos parlamentares, hierarquizando e valorizando boa conduta dentro do partido.

Coalizões, que já caracterizavam o presidencialismo brasileiro 46/64, cujo funcionamento era insuficiente para estabilidade da agenda do Executivo, passam a ser costuradas com maior precisão, sendo mais decisivas ao Poder Executivo. A polarização do poder representativo a um grupo de partidos, os sete maiores, e os índices de fidelidade partidária sustentados proporcionaram o sucesso do apoio parlamentar ao Executivo, o fortalecimento do presidencialismo e o fortalecimento da democracia brasileira.

Apesar de grande dificuldade em montar e manter coesos o apoio dos partidos no Congresso, o Executivo usa a distribuição dos cargos ministeriais, das secretarias e das empresas estatais como instrumento para angariar o apoio parlamentar e sustentar sua base governista. Mantém sobre controle as coalizões que articula através da aprovação e liberação de execuções orçamentárias aos partidos e parlamentares. Através da rearticulação da distribuição dos cargos, sobretudo nos ministérios. Pelo fato de disponibilizar a própria presidência como um canal de acesso aos projetos de interesse de sua base colegiada de apoio. Pelo controle da disponibilidade de recursos destinados aos ministérios, que necessariamente perpassa pelas decisões dos ministérios mais importantes, motivo pelo qual normalmente os Governos não estão dispostos a negociá-lo com os demais partidos.

Divisão dos poderes, governabilidade e poder de agenda do Executivo

Houve, se ainda não há, uma nítida tendência em avaliar o Poder Legislativo em contra-face ao Executivo. Essa foi, por exemplo, a acepção de Linz (1992). A separação entre os poderes no presidencialismo é, equivocada e negativamente percebida pelo autor como conflituosa. Salvo raras exceções, a tendência seria a de gerar conflitos insolúveis entre os poderes legislativo e Executivo.

Contrariamente, um sistema político caracterizado pela separação de poderes não necessariamente deve ser conflituoso. Os Poderes não são oponentes. Aliás, tomando o caso brasileiro como exemplo, os Poderes Legislativos e Executivos possuem mais competências complementares, que díspares, de modo que, pode-se reconhecer haver harmonia entre eles⁷⁴. Quanto a natureza dos Poderes, na verdade o Executivo é tão democrático quanto o Legislativo. Não se trata de poderes de natureza distinta, nem de submissão de algum ao outro. Os poderes são muito mais complementares que concorrentes Limongi (2007). Mesmo aceitando com legitimidade a existência de negociação entre ambos, as divergências e barganhas permeando as tomadas de decisão, é necessário ponderar que as atribuições do Executivo e do Legislativo, bem como seus interesses, se mesclam. Partindo de tais observações advertimos a importância de se considerar amplos fatores ao avaliar o sistema de separação de poderes.

Poderes de agenda do Executivo.

⁷⁴ Harmonia no sentido de funcionamento e operacionalização dos trabalhos deliberativos, e da forma como um Poder tem influência e conseqüências no outro. Não se trata de afincos ideológico ou concordância.

Situamos acima que os conflitos entre os poderes Executivo e Legislativos existem, mas a intensidade ou não da polarização está condicionada aos poderes constitucionais concedido ao Executivo num dado sistema; à como este Poder irá valer-se desses dispositivos para a concretização de sua agenda legislativa, e ainda à como o Executivo articulará os instrumentos de que dispõe para fomentar uma base aliada, a que chamamos de coalizão. Quais são esses poderes de agenda do presidente? Como se dá a sua relação.

Diniz (2005), afirma que em todas as vertentes dos estudos legislativos, há o comum reconhecimento de que o sucesso presidencial depende de fato de algum mecanismo de barganha. O sucesso presidencial é também consequência de sua capacidade de formar coalizões, articulando e harmonizando o conflito potencial dentro do bloco governista, para fazer prevalecer uma atuação conjunta entre Legislativo e Executivo. Neste sentido, destacaremos novamente a importância desses mecanismos: as Medidas Provisórias e o processo orçamentário.

Para fazer valer a agenda de governo creditada por 50 por cento mais um dos eleitores brasileiros, o instituto da Medida Provisória talvez seja o mais importantes dos instrumentos. Essa percepção fica clara quando se atenta para o quantitativo no uso das MPs, que é bastante elevado. Para nossa linha argumentativa, o papel que esse instituto exerce na dinâmica do presidencialismo e no processo de consolidação da democracia brasileira é extremamente relevante. Em contrapartida, alguns de seus críticos vêem as Medidas Provisórias como se estas representassem um cerceamento do poder Legislativo.

Ao contrário do que enfatiza parte da crítica ao presidencialismo brasileiro, o Executivo não funciona em polarização ao Legislativo. Tendo em vista que este representa um colegiado, o argumento de que o uso das MPs seja usurpação do Executivo ao Legislativo perde seu potencial. O Executivo tem bastante clareza de que

não governará sem o apoio de uma coalizão, e sempre buscou constituí-la. Esse tem sido o padrão desde 1988. Portanto, não se trata de um presidente impondo sua vontade, mas de uma coalizão que, ao mesmo tempo em que dispõe o seu apoio ao Executivo, dele se utiliza com mecanismos de acesso para estabelecer também seus interesses. Em tese os poderes são independentes, mas, na prática, o Executivo precisa do apoio do Legislativo para não tornar o regime ingovernável. Argumentamos que a Medida Provisória, apesar de valorizar o estabelecimento da agenda do colegiado Executivo, só faz a diferença efetiva quando o Executivo possui o apoio da maioria no Congresso. Sem esta, seu uso seria insignificante, a despeito do que pode ser observado no Governo Collor.

Outros dois argumentos que também fortalecem a desarticulação desta interpretação correspondem ao conteúdo das matérias que versam a maior parte das leis sancionadas sob esse regime, e ao quantitativo de alterações realizadas nesse tipo de projeto, antes da sua conversão em lei.

No que tange ao conteúdo das matérias foi possível notar que a maior parte das MPs dizia respeito exatamente às áreas pela qual o Executivo é incumbido constitucionalmente e responsabilizado de imediato (quase que exclusivamente) pela opinião pública. Pelo conteúdo das propostas⁷⁵ sancionadas percebe-se que o Executivo usa esse mecanismo em atendimento às suas competências instituídas, às questões que são de sua alçada.

Quanto ao processo deliberativo das MPs nota-se haver relevante participação do Legislativo em todo o trâmite das MPs. Entre 1999 e 2004, das 269 MPs convertidas em leis, o Legislativo registrou efetiva participação⁷⁶ no processo deliberativo, alterando 40% das propostas convertidas em lei.

⁷⁵ Em que se destacam as áreas econômica e administrativa.

⁷⁶ A simples apreciação e julgamento do Legislativo constituem também formas de participação.

Desta forma, tendo em perspectiva que o Executivo se estabelece em uma base colegiada; que sem o apoio das coalizões seria impossível aprovar as MPs; que pela responsabilização atribuída ao Executivo, tanto socialmente como constitucionalmente, espera-se que o mesmo possa ter algumas regalias para lidar com seus objetivos, e, que o Legislativo, ao contrário de estar excluído da agenda legislativa, registra alterações em pelo menos 40% das MPs⁷⁷, não há razões contundentes para interpretar as MPs como mecanismos que promovam a usurpação do Executivo ao Legislativo.

Talvez o segundo instrumento que condiciona à governabilidade e institucionalização o sistema é o processo orçamentário. As posições divergem quanto à centralização do processo orçamentário. Um processo orçamentário concentrado nas mãos do Executivo seria um fator positivo ou negativo? Quanto a essa questão é importante ressaltar que existe uma diferença bastante relevante no que diz respeito ao processo orçamentário nos presidencialismos brasileiro 46/64 e pós 88. Na primeira experiência o Legislativo teve maior participação no processo orçamentário. Entre 46/64, quando os parlamentares dependiam menos do Executivo para prover benefícios, significativa parte da legislação cristalizada tinha essa motivação. Entre os anos de 1959 e 1963, mais de 50% da produção endógena da Câmara destinava algum tipo de recurso público para as localidades, indivíduos e grupos Santos (2002). De forma consensual, na literatura, paroquialismos e localismos exagerados agregam valores negativos a um sistema político, pois interesses menores se sobrepõem aos nacionais.

Neste sentido, acreditamos que a centralização do processo orçamentário é essencial para suprir posturas paroquiais no Congresso Nacional. Isso fica comprovado pela redução das leis que visam canalizar recursos para as bases eleitorais dos parlamentares. Além disso, é um dos maiores recursos de que dispõe o Executivo para fazer cumprir os acordos de aliança que tenham sido firmados, inviabilizando impasses decisórios. É de suma importância para a fluidez governamental e para a institucionalização da democracia do país.

⁷⁷ Para as Medidas sancionadas no período entre 1999 e 2004.

Apesar de alguns teóricos avaliarem as emendas orçamentárias como uma das mazelas do atual presidencialismo, pelo fato de promover localismos, no programa executado pelo Governo Federal, há espaço para que sejam contemplados também investimentos localizados. Ou seja, não se trata apenas de um simples comportamento assistencial. Trata-se, até certo limite, de uma prática aceitável porque não fere a competência na gestão dos recursos nem se estabelece em quantidades significativas, uma vez que as emendas individuais são bastante limitadas.

Ames (2001) trata essa configuração do processo orçamentário brasileiro como sendo uma relação de troca de apoio por políticas distributivistas, na qual haveria por parte do Congresso Nacional, um foco maior nas políticas localistas, de caráter clientelista, do que nas políticas nacionais, e, por conseguinte acarretando graves perdas às políticas nacionais. No entanto, vimos que há um prevalecimento de políticas nacionais, ao invés de localistas, ainda que estas sejam até certo ponto legítimas.

O sistema político, a democracia e o presidencialismo brasileiro têm alavancado relativo sucesso nos moldes como foi confeccionado em 1988. Para isso é inevitável ressaltar o destaque exercido pelo poder Executivo. Este tem sido capaz de conduzir a sua agenda de governo mesmo num cenário em que de fato existem fatores que facilmente condicionaria o fracasso do seu sistema de governo, se não fosse sua atuação. Sua aparente sobreposição ao Legislativo se efetiva em razão da utilização estratégica que faz dos dispositivos constitucionais que lhe competem. Trata-se de um presidencialismo cujo sucesso está fundamentado nas formulações e reformulações da nova carta magna do país.

Com o prevalecimento de um governo que unifica os interesses da nação e que obteve uma aprovação majoritária nas urnas, tem-se conseguido propor as leis que julga necessárias, aprová-las, inviabilizar a temida paralisia decisória e transformar-se numa experiência bem sucedida de presidencialismo. Pelo controle que consegue exercer sobre suas coalizões, e pela razoável institucionalização do sistema partidário, o Executivo pode efetivamente contar com o apoio das mesmas, não havendo mais a

necessidade de buscar negociações individuais, ou no seio da oposição como ocorreu no presidencialismo anterior.

Nesta linha, a análise bibliográfica aqui empreendida conclui-se pela incompatibilidade nas previsões negativas a respeito do presidencialismo. O presidencialismo brasileiro pós-88 atribui ao presidente prerrogativas institucionais que lhe conferem ótimas condições de viabilizar o processo decisório e forte influência sobre a produção das leis sem que isto signifique usurpação. Tais poderes de agenda combinado à forma como são articulados pelo Executivo e a formação e manutenção da coalizão de apoio, reduzem enormemente os conflitos que poderiam haver entre os dois poderes num regime presidencial (SANTOS, 1997; FIGUEIREDO E LIMONGI, 1999; PALERMO, 2000; AMORIM NETO E TAFNER, 2002;). O sistema de governo no Brasil tem sido capaz de levar adiante o processo de consolidação de sua democracia. Tem ocorrido certa regularidade nos padrões de comportamento que interligam as instituições políticas e seus atores. Em suma, o presidencialismo brasileiro se direciona para sua estabilização e institucionalização. As previsões negativas quanto à capacidade desse sistema não se desvencilhar de suas “mazelas potenciais”, versão consagrada na literatura, não se sustentam diante de uma visão mais detalhada, e que teve por base nada além do que o próprio sistema presidencial brasileiro pós 88.

Considerações finais

Esse trabalho teve por objetivo a realização de uma avaliação do presidencialismo brasileiro do pós 88. Pretendeu-se, o quanto possível, alargar o diálogo dos trabalhos que tiveram como foco a análise de alguns dos aspectos da dinâmica do presidencialismo brasileiro, senão todos os aspectos. Iniciado o trabalho surgiram

questionamentos da seguinte natureza: o presidencialismo brasileiro de fato padecia de todas aquelas observações identificadas até a década de 90? Um diálogo sob tal expectativa prevaleceu durante todo o nosso itinerário.

Finalizado este trabalho, ponderamos que o presidencialismo brasileiro, bem como sua democracia, apresenta fortes indícios de que estão no rumo certo. Se há na Ciência Política uma preocupação em identificar o quanto institucionalizado tem se tornado o sistema político brasileiro, para nós, após essa revisão e articulação da bibliografia que versa o tema, parece não haver dúvidas quanto à consolidação do mesmo. No entanto, ainda são poucos os autores e os estudos que apontam para essa perspectiva abordando diversas análises. Dessa forma, enfatizamos a amplitude do campo de pesquisa e a sua relevância, bem como nossa sugestão para que sejam realizados novos e mais aprofundados estudos sobre o sistema político brasileiro.

Referências bibliográficas

ABRANCHES, S. H. *Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro*. Revista Dados, Rio de Janeiro, Vol. 31, nº 1, 1988, pp. 5-34.

ALBUQUERQUE, A. C. B.; CHAVES, W. O.; RIBEIRO, J. L. *O poder de agenda do poder Executivo no processo Legislativo: Uma abordagem à Luz do Devido Processo Legislativo*. Monografia de Especialização, Belo Horizonte, PUC, 2006.

ALMEIDA, A.; SANTOS, F. “*Teoria Informacional e Seleção de Relatores na Câmara dos Deputados*”. Revista Dados, Rio de Janeiro, Vol. 48, nº 4, 2005.

AMES, B. *Os entraves da democracia no Brasil*. 1ª Edição. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

AMORIM NETO, O. *Presidencialismo e Governabilidade nas Américas*. 1ª edição. Rio de Janeiro, Fundação Konrad-Adenauer/ Editora FGV. 2006.

AMORIM NETO, O. SANTOS, F. *O Segredo Ineficiente Revisto: O que Propõem e o que aprovam os Deputados Brasileiros*. Revista Dados, Rio de Janeiro, Vol. 46, nº4, pp. 661-698, 2003.

AMORIM NETO, O. *O Poder Executivo: centro de gravidade do presidencialismo brasileiro*. In: AVELAR, L.; CINTRA, A. O. (orgs). *Sistema político brasileiro: uma introdução*. 1ª edição. Rio de Janeiro. Fundação Konrad Adenauer; Fundação UNESP, 2004.

AMORIM NETO, O; TAFNER, P. *Governos de Coalizão e Mecanismos de Alarme de incêndio no Controle Legislativo das Medidas Provisórias*. Revista Dados, Rio de Janeiro, Vol. 45, nº 1, PP. 5-38, 2002.

ARRETCHE, M. *Continuidades e discontinuidades da Federação Brasileira: De como 1998 facilitou 1995*. Revista Dados, Rio de Janeiro, Vol, 52, nº2, 2009, pp. 377-423.

BARBOSA, C. F; ROCHA, M. M. *Regras, incentivos e comportamento: as comissões parlamentares nos países do cone sul*. Revista de Sociologia Política, Curitiba, Vol. 16, nº suplementar, pp. 93-104. 2008.

BERNARDES, M; FLEURY, S. J. F; MIRANDA, G. L. de. *Governo, base aliada e crise política no Brasil*. Revista do Legislativo, Belo Horizonte, edição anual, 2006.

CALMON, P. *orçamento público no Brasil democrático*. In: AVRITZER, L; ANASTASIA, F. (orgs). *Reforma Política no Brasil*. 1ª edição. Belo Horizonte. Editora: UFMG: 2006.

CAREY, J. Institutional design and party system, En Diamond, L. (ed). *Consolidating the third wave democracies*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1997.

CAREY, J. M; SHUGART, M. *Poder de decreto. Chamando os tanques ou usando a caneta?* Rev. Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, Vol. 13, nº 37, 1998.

CAREY, J; SHUGART, M. Incentives to cultivate a personal vote: a rank ordering of electoral formulas. *Electoral Studies*, vol. 14, nº 4, pp. 417-439, 1995.

CAREY, J; SHUGART, M. *President and assemblies: Constitutional design and electoral dynamics*, Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

CARNEIRO, A. C. S. *O veto parcial no sistema constitucional brasileiro*. E-legis, Brasília, nº 2, p. 12-21, 2009.

CARVALHO, N. R. *E no início eram as bases: Geografia política do voto e comportamento legislativo no Brasil*. 1ª edição. Rio de Janeiro: Editora Renavan, 2003. colocar na bibliografia.

CHASQUETTI, D. Democracia, multipartidismo y coaliciones em América Latina: evaluando la difícil combinación. In: LANZARO, Jorge (Comp.). *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO, 2001.

- CHEIBUB, J. A; PRZEWORSKI, A. SAIEGH, S. Governos de Coalizão nas Democracias Presidencialistas e Parlamentaristas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 45, nº 2, pp. 187-218, 2002.
- CINTRA, A. O. “*Presidencialismo e parlamentarismo: são importantes as instituições?*” In: AVELAR; CINTRA, A. O. (orgs). *Sistema político brasileiro: uma introdução*. Rio de Janeiro. 1ª edição. Fundação Konrad Adenauer; Fundação Unesp, 2004. pp.37-59.
- CINTRA, A. O. *O Sistema de Governo no Brasil*. In: AVELAR; CINTRA, A. O. (orgs). *Sistema político brasileiro: uma introdução*. Rio de Janeiro. 1ª edição. Fundação Konrad Adenauer; Fundação UNESP, 2004. Pp. 61-78.
- CINTRA, A. O; LACOMBI, M. B. *A câmara dos Deputados na Nova República: a visão da Ciência Política*. In: AVELAR; CINTRA, A. O. (orgs). *Sistema político brasileiro: uma introdução*. Rio de Janeiro. 1ª edição. Fundação Konrad Adenauer; Fundação UNESP, 2004. pp. 135-166.
- COUTO, C. G. Emendas Constitucionais. In: AVRITZER, L.; ANASTASIA, F. (orgs). *Reforma Política no Brasil*. 1ª edição. Belo Horizonte. Editora: UFMG: 2006.
- COUTO, C. G; ABRUCIO, F. *O segundo governo FHC: coalizões, agendas e instituições*. Revista Tempo social, São Paulo, vol.15, n.2, pp. 269-301, 2003.
- D’ARAÚJO, M. C. *Os ministros da Nova República: notas para entender a democratização do poder Executivo*. Consad, nº 2, Brasília, 2009.
- DA ROS, Luciano. *Poder de decreto e accountability horizontal: dinâmica institucional dos três poderes e medidas provisórias no Brasil pós-1988*. Revista de Sociologia Política, Curitiba, v. 16, n. 31, p. 143-160, pp. 143-160, 2008.
- DESPOSATO, S. Reforma Política Brasileira: o que precisa ser consertado, o que não precisa e o que fazer. In: NICOLAU, J; POWER, T. (orgs). *Instituições representativas no Brasil: balanço e reforma*. 1ª edição. Belo Horizonte. Editora UFMG: 2007. pp. 123-15.

DINIZ, S. *Interações entre os Poderes Executivo e Legislativo. Avaliando sucesso e fracasso presidencial*. Revista Dados, Rio de Janeiro, Vol. 48, nº 2, pp. 333-367, 2005.

DINIZ, S. O legado da Assembléia Nacional Constituinte na organização e funcionamento do poder legislativo brasileiro. In: MESSEMBERG, D, e col. *Estudos Legislativos: Pensamento e Ação Política*. 1ª edição. Brasília. Coedição Senado Federal; UnB, 2007. pp. 253-270.

Disponível em: <<http://www.quezon.ph/wp-content/uploads/2006/09/samuels-eaton.pdf>>. Acesso em: 22/11/2010.

EATON, K; SAMUELS, D. Presidentialism and, Or, and versus Parliamentarism: the state of the Literature and an Agenda for Future Research. Conference on Consequences of Political Institutions in democracy, 2002, Durham - EUA, Duke University, pp. 1-50.

FIGUEIREDO, A. C. *Instituições políticas no Controle do Executivo*. Revista Dados, Rio de Janeiro, Vol. 44, nº 4, pp.689-727 , 2001.

FIGUEIREDO, A. C; SALLES, D; VIEIRA, M. M. *Presidencialismo de coalizão na América Latina*. Revista Ébrios, pp. 126-133, 2010.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. *Mudança constitucional, desempenho do Legislativo e consolidação institucional*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, Vol. 10, 29, pp. 175-200, 1995.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. *Processo Orçamentário e o Comportamento Legislativo: Emendas Individuais, Apoio ao Executivo e Programas de Governo*. Revista Dados, Rio de Janeiro, Vol. 48, nº 4, pp. 737-770, 2005.

FIGUEIREDO, A; LIMONGI, F. *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. 1ª edição. Rio de Janeiro. Editora FGV. 1999.

FIGUEIREDO, A; LIMONGI, F. Instituições políticas e governabilidade: desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira. In. MELO, C. R. F;

- ALCÂNTARA, M; S. (orgs). 1ª edição. *A democracia brasileira: balanços e perspectivas para o século 21*. Belo Horizonte. Editora UFMG, 2007. pp. 25-32
- FLEISCHER, D. *Os partidos políticos*. In: AVELAR; CINTRA, A. O. (orgs). *Sistema político brasileiro: uma introdução*. Rio de Janeiro. 1ª edição. Fundação Konrad Adenauer; Fundação Unesp, 2004. Pp. 249-277.
- FLEURY, S. “*Modalidades e procedimentos de Votação nas Modernas Casas Legislativas*”. In: AVRITZER, L.; ANASTASIA, F. (orgs). *Reforma Política no Brasil*. 1ª edição. Belo Horizonte. Editora: UFMG: 2006.
- GOMES, S. *O Impacto das Regras de Organização do Processo Legislativo no Comportamento dos Parlamentares: Um Estudo de Caso da Assembléia Nacional Constituinte (1987-1988)*. Revista Dados, Rio de Janeiro, Vol. 49, nº 1, pp. 193-224.
- GROHMANN, L. G. M. *A separação de poderes em países presidencialistas: a América latina em perspectiva comparada*. Revista de Sociologia Política, Curitiba, nº17, pp. 75-106, 2001.
- HALL, P; TAYLOR, R. *As três versões do neo-institucionalismo*. Revista Lua Nova, n.58, pp. 193-223, 2003.
- HUNTINGTON, S. *A terceira onda: a democratização no final do século XX*. 1ª edição. São Paulo. Editora Ática, 1994.
- INÁCIO, M. Poderes de Agenda do Presidente. AVRITZER, L.; ANASTASIA, F. (orgs). *Reforma Política no Brasil*. 1ª edição. Belo Horizonte. Editora: UFMG: 2006.
- KERBAUY, M T. Eleições Municipais de 2008: Federações Partidárias ou Partidas Nacionais. Reunião da ABCP, nº7, Recife, 2010. Disponível em:
<http://cienciapolitica.servicos.ws/abcp2010/arquivos/10_7_2010_23_13_3.pdf>.
Acesso em: Acesso em: 22/11/2010.

KLEIN, C. O desafio da reforma política: consequências dos sistemas eleitorais de lista aberta e fechada. 1ª edição. Rio de Janeiro, Editora Mauad X, 2007.

LAMUNIER, B. Brasil: rumo ao parlamentarista? In: _____. *A opção parlamentarista*. 1ª edição. São Paulo, Ed. IDESP, 1991. pp. 10-60.

LEMOS, L. B. de. *O Congresso Brasileiro e a Distribuição de benefícios Sociais no período 1988-1994: Uma Análise Distributivista*. Revista Dados, Rio de Janeiro, Vol. 44, nº 3, PP. 561-605, 2001.

LEMOS, L. B. O sistema de comissões no Senado brasileiro: hierarquia e concentração de poderes nos anos 90. In: _____. *O Senado Federal brasileiro no pós-constituente*. Brasília: Senado Federal, Unilegis, 2008. pp. 273-228.

LEONI, E; PEREIRA, C; RENNÓ, L. *Estratégias para sobreviver politicamente: Escolhas de carreiras na Câmara de Deputados do Brasil*. Revista Opinião Pública, Campinas, Vol. 4, nº 1, pp. 44-67, 2003.

LIMONGI, F. *A democracia no Brasil: Presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório*. Revista Novos Estudos, São Paulo, nº 76, pp. 17-41, 2006.

LIMONGI, F. *O Novo Institucionalismo e os Estudos Legislativos: a Literatura Norte-Americana recente*. Boletim Informativo Bibliográfico, nº 37, pp. 1-100, 1994.

LIMONGI, F. Presidencialismo e Governo de Coalizão. In: AVRITZER, L.; ANASTASIA, F. (orgs). *Reforma Política no Brasil*. 1ª edição. Belo Horizonte. Editora: UFMG: 2006.

LIÑAN, A; MAINWARING, S. *Disciplina partidária: o caso da constituinte*. Revista de cultura e política Lua Nova, São Paulo, nº 44, pp. 107-136, 1998.

LINZ, J. Presidencialismo ou parlamentarismo: faz alguma diferença? In: LAMUNIER, B. (org). *A opção parlamentarista*. 1ª edição. São Paulo, Ed. IDESP, 1991. pp. 61-120.

LIPJHART, A. Presidencialismo e democracia majoritária. In: LAMUNIER, B. (org). *A opção parlamentarista*. 1ª edição. São Paulo, Ed. IDESP, 1991. pp. 121-137.

LIPJHART, A. Relações entre o Executivo e o Legislativo: Formas de predomínio e equilíbrio de poder. In: _____. *Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países*. 1ª edição. Rio de Janeiro. Editora: Editora Civilização brasileira. 2003. pp.139-165.

LIPJHART, A. Sistemas eleitorais: métodos de maioria absoluta e maioria simples versus representação proporcional. In: _____. *Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países*. 1ª edição. Rio de Janeiro. Editora: Editora Civilização brasileira. 2003. pp. 166-194.

LOPEZ jr. F. G. *a política de espólio dos deputados do Rio de Janeiro: estudos sobre as indicações para cargos de confiança*. Tese de doutorado, Rio de Janeiro, UFRJ, 2005.

LOUREIRO, M. R; ABRUCIO, F. L. *Política e burocracia no presidencialismo brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, Vol. 14, nº 41, pp. 69-89, 1999.

MAINWARING, S. *Democracia presidencialista multipartidária: o caso do Brasil*. Lua Nova Revista de cultura e política, nº23-24, pp. 21-23, 1993.

MAINWARING, S. *Presidencialismo, Multipartidarismo y Democracia: La difícil combinacion*. Revista de Estudios Políticos Nova Época, nº 88, 1995.

MARENCO, A. Migração Partidária. In: AVRITZER, L.; ANASTASIA, F. (orgs). *Reforma Política no Brasil*. 1ª edição. Belo Horizonte. Editora: UFMG: 2006.

MEDEIROS, D. B; SANTOS, R. F. MEDEIROS, D. B. Padrões de atuação das comissões permanentes da Câmara dos Deputados (1988-2006). Encontro Anual da ANPOCS, nº 32, 2008, Caxambu, MG. pp. 1-27.

- MELO, C. R. F. *As instituições políticas funcionam? Revista de Sociologia Política*, Curitiba, nº 25, pp. 199-203, 2005.
- MELO, C. R. F. *Urnas revelam a nova ordem do sistema partidário brasileiro*. Revista do Legislativo, Belo Horizonte, edição anual, pp. 58-65, 2002.
- MELO, C. R. F.; ANASTASIA, F. *A Reforma da previdência em dois tempos*. Revista Dados, Rio de Janeiro, Vol. 48, nº 2, pp. 301-332, 2005.
- MELO, M. A. *O Sucesso Inesperado das Reformas de Segunda Geração: Federalismo, Reformas Constitucionais e Política Social*. Revista Dados, Rio de Janeiro, Vol. 48, nº 4, pp. 845-890, 2005.
- MELO, M. Emendas Parlamentares. In: AVRITZER, L.; ANASTASIA, F. (orgs). *Reforma Política no Brasil*. 1ª edição. Belo Horizonte. Editora: UFMG: 2006.
- MENEGUELLO, R. *Partidos e Governos no Brasil Contemporâneo (1985-1997)*. 1ª edição. São Paulo: Ed: Paz e Terra, 1998.
- MIRANDA, G. L. de. *O comportamento dos partidos na Câmara dos Deputados (1991-2007)*. Tese de Doutorado, Belo Horizonte, UFMG, 2008.
- MONTEIRO, J. C. S; LIMA, T. L; MONTEIRO, J. C. *O neo-institucionalismo e o viés antipartidário nos estudos legislativos*. Revista Adcontar, Belém, Vol. 2, nº 1, pp. 97-110, 2001.
- MORAIS, F. *Executivo e legislativo no Brasil pós-constituente*. São Paulo em Perspectiva, vol. 15, nº4, pp. 45-52, 2001.
- MOYA, M. A. *Executivo versus Legislativo: os vetos presidenciais no Brasil (1988-2000)*. Tese de doutorado, São Paulo, USP, 2005.
- MÜLLER, G. *Comissões e Partidos Políticos na Câmara dos Deputados: Um Estudo sobre os Padrões Partidários de Recrutamento para as Comissões Permanentes*. Revista Dados, Rio de Janeiro, Vol. 48, nº 2, 2005, pp. 371-394.

NICOLAU, J. Disciplina partidária e Base Parlamentar na Câmara dos Deputados no Primeiro Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998). In: _____; POWER, T. (orgs). *Instituições representativas no Brasil: balanço e reforma*. 1ª edição. Belo Horizonte. Editora UFMG, Belo Horizonte; IUPERJ, Rio de Janeiro, 2007. pp. 97-122.

NICOLAU, J. *Disciplina Partidária e Base Parlamentar na Câmara dos Deputados no Primeiro Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998)*. Revista Dados, Rio de Janeiro, Vol. 43, nº 4, pp. 709-735, 2000.

NICOLAU, J. *Notas sobre as eleições de 2002 e o sistema partidário brasileiro*. In *Eleições e partidos*. Cadernos Adenauer, ano IV, nº 1, pp. 11-19, 2003.

NICOLAU, J. *O Sistema Eleitoral de lista aberta no Brasil*. Revista Dados, Rio de Janeiro, Vol. 49, nº 4, pp. 689-720, 2006.

NICOLAU, J. O voto personalizado e a reforma eleitoral no Brasil. In: SOARES, G; RENNÓ, L. *Reforma Política: lições da história recente*. Rio de Janeiro. FGV, 2006. PP 26-46.

NOHLEN, D. *Presidencialismo versus parlamentarismo: dos enfoques contrapuestos*. Revista de Estudos Políticos Nova Época, nº 99, 1998.

PALERMO, V. *Como se governa o Brasil? O debate sobre Instituições Políticas e Gestão de Governo*. Revista Dados, Rio de Janeiro, Vol. 43, nº 3, pp. 521-557, 2000.

PASQUINO, G. Sistemas políticos e cualidad de La democracia. In: _____. *Sistemas Políticos Comparados: Francia, Alemania, Gran Bretaña, Italia y Estados Unidos*. Buenos Aires. Editora Bononia university press, 2004. pp. 193-213.

PEREIRA, C.; MUELLER, B. *Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre legislativo e executivo na elaboração do orçamento brasileiro*. Revista Dados, vol. 45, nº2, pp. 265-301, 2002.

PEREIRA, C.; MUELLER, B. *Partidos fracos na arena Eleitoral e Partidos Fortes na Arena Legislativa: A Conexão Eleitoral no Brasil*. Revista Dados, São Paulo, vol. 46, nº 4, pp. 735 a 771, 2003.

PEREIRA, C.; POWER, T.; RENNÓ, L. Presidentes, poder de agenda e as conseqüências imprevistas da reforma das medidas provisórias In: NICOLAU, J; POWER, T. (orgs). *Instituições representativas no Brasil: balanço e reforma*. 1ª edição. Belo Horizonte. Editora UFMG, Belo Horizonte; IUPERJ, Rio de Janeiro, 2007.

PEREIRA, C; MUELLER, B. *Uma teoria da preponderância do Poder Executivo. O sistema de comissões no Legislativo brasileiro*. Revista brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, Vol. 15, nº 43, pp. 45-67, 2000.

PERES, P. S. *As abordagens neo-institucionais da política: uma proposta alternativa de análise classificatória*. Revista Versões, Vol. 3, nº 4, pp. 145-178, 2008.

PERES, P. S. *Comportamento ou instituições? A evolução histórica do neo-institucionalismo da ciência política*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, Vol. 23, nº 68, pp. 53-71, 2008.

PESSANHA, C. A Constituição de 1988, o Congresso Nacional e o Poder Executivo no Brasil. Congresso Luso-afro-brasileiro de Ciências Sociais, nº4, 2004, Lisboa Portugal, pp. 1-32. Disponível em: <<http://www.ces.uc.pt/lab2004/pdfs/charlesspessanha.pdf>>. Acesso em: 22/11/2010.

PIALATTI, A. A arquitetura das Comissões e Subcomissões. In: _____. *Formas e Movimentos de um Constituinte: Progressistas, Conservadores e a definição da Ordem Econômica no Processo Constituinte 1987-88*. pp. 57-76, Tese de doutorado, USP, São Paulo, 2006.

PINTO, J. R. S. Os poderes do legislativo brasileiro uma análise comparada e histórica. In: MESSEMBERG, D, e col. *Estudos Legislativos: Pensamento e Ação Política*. 1ª edição. Brasília. Coedição Senado Federal; UnB, 2007. pp. 139-167.

PUTNAN, R. D. *Comunidade e Democracia: a experiência da Itália Moderna*. Rio de Janeiro: Ed. FGV. 2000, 260p.

RAE, Douglas. *The political consequences of electoral laws*. New Haven: Yale University Press. 1967.

RENNÓ, L. *Críticas ao presidencialismo de coalizão no Brasil: Processos Institucionalmente Constritos ou individualmente Dirigidos*. In: AVRITZER, L; ANASTASIA, F. (orgs). *Reforma Política no Brasil*. 1ª edição. Belo Horizonte. Editora: UFMG: 2006.

RICCI, P. A produção legislativa de iniciativa parlamentar no Congresso: diferenças e similaridades entre a Câmara dos Deputados e o Senado Federal. In: LEMOS, L. B. (org.). *O Senado Federal brasileiro no pós-constituente*. Brasília: Senado Federal, Unilegis, 2008. pp. 237-272.

RICCI, P. *O conteúdo da Produção Legislativa: Leis Nacionais ou Políticas Paroquiais?* Revista Dados, Rio de Janeiro, Vol. 46, nº 4, pp. 699-734, 2003.

RICCI, P.; LEMOS, L. R. *Produção legislativa e preferências na comissão de Agricultura e Política Rural da Câmara dos Deputado*. Rev. Brasileira de Ciências Sociais, Vol. 19, nº 55, pp. 107-130, 2004.

RODRIGUES, G. M. *Produção Legislativa: Poder Executivo e Congresso Nacional*. Monografia de especialização, UnB, Brasília, 2004.

SANTOS, A. M. Sedimentação de lealdades partidárias no Brasil. Tendências e descompassos. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 33, nº 45, pp. 69-83, 2001.

SANTOS, F. Governos de Coalizão no Sistema Presidencial: o caso do Brasil sob a Égide da Constituição de 1988 In: AVRITZER, L; ANASTASIA, F. (orgs). *Reforma Política no Brasil*. 1ª edição. Belo Horizonte. Editora: UFMG: 2006.

SANTOS, F. *Partidos e Comissões no Presidencialismo de Coalizão*. Revista Dados, Vol. 45, nº 2, pp. 237-264, 2002.

SANTOS, F. Patronagem e poder de agenda na política brasileira. In: _____ *O Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão*. Belo Horizonte/Rio de Janeiro, Editora UFMG/IUPERJ, 2003.

SANTOS, F. *Patronagem e Poder de Agenda na Política Brasileira*. Revista Dados, Vol. 40, nº 3, pp. 465-492, 1997.

SANTOS, F; PATRÍCIO, I. *Moeda e poder legislativo no Brasil: representação de contas de bancos centrais no presidencialismo de coalizão*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, Vol. 17, nº 49, pp. 93-113, 2002.

SANTOS, M. L. *Teoria e Método nos Estudos Sobre o Legislativo Brasileiro: uma revisão da literatura no período 1994/2005*. Boletim Informativo Bibliográfico, 66, 2008.

SILVA, J. C. G. *Organização Legislativa e formação de coalizões em regimes presidencialistas: Elucidações sobre uma teoria do 'presidencialismo de coalizões'*. Dissertação de mestrado, UFPE, 2007.

SOARES, Gláucio. Reforma Constitucional. In: AVRITZER, L.; ANASTASIA, F. (orgs). *Reforma Política no Brasil*. 1ª edição. Belo Horizonte. Editora: UFMG: 2006.

SOARES, P. H. O Poder Legislativo e o federalismo brasileiro. In: MESSENBURG, D, e col. *Estudos Legislativos: Pensamento e Ação Política*. 1ª edição. Brasília. Coedição Senado Federal; UnB, 2007. pp. 221-236.

STEPAN, A. "Para uma Nova Análise Comparativa do Federalismo e da Democracia: Federações que Restringem ou Ampliam o Poder do Demos". Revista Dados, Rio de Janeiro, vol. 42, nº 2, pp.197-25, 1999.

STEPAN, A. *Parlamentarismo X Presidencialismo no mundo moderno: revisão de um debate atual*. Rev. Estudos Avançados, São Paulo, Vol. 4, nº 8, pp. 96-107, 1990.

VALENZUELA, A. *Latin American presidencies interrupted*. *Journal of Democracy*. Vol. 15, Number 4, pp. 5-19, 2004.

VASSELAI, F. *Nomeações ministeriais e importância partidária na democracia de 1946-64: análises comparativas à democracia atual*. Rev. Perspectivas, São Paulo, Vol. 35, p. 173-210, 2009.