

ORGANIZAÇÃO LEGISLATIVA E FORMAÇÃO DE COALIZÕES EM REGIMES PRESIDENCIALISTAS: ELUCIDAÇÕES SOBRE UMA TEORIA DO “PRESIDENCIALISMO DE COALIZÕES”

Júlio Cezar Gaudêncio da Silva
(juliocezargaudencio@yahoo.com.br)

RESUMO

O principal objetivo do presente trabalho, de caráter predominantemente explanatório e com vias de apresentar um estudo comparativo de casos (artigos e livros científicos), é identificar os elementos mais gerais que caracterizam as abordagens baseadas nos pressupostos explicativos da *teoria do presidencialismo de coalizão*, de modo a tentar identificar padrões semelhantes e/ou competitivos de explicação dos arranjos institucionais adotados por sistemas de governo presidencialistas na agenda de pesquisa da ciência política contemporânea, à luz do caso brasileiro. Para tanto foram utilizados métodos e técnicas de pesquisa qualitativa, com ênfase na análise crítica da literatura. Assim sendo, foram identificados dois padrões de explicação: os estudos de primeira geração – o *Modelo 1A* – e os de segunda geração – o *Modelo 2A*, *Modelo 2B* e *Modelo 2C*. Em termos gerais o que se pode observar é um avanço teórico e metodológico da produção científica nesta área, fruto de uma preocupação com um forte rigor científico; o que não implicou necessariamente, na ausência de significativas limitações no que se refere a cada um dos modelos explicativos aqui analisados, e de um modo geral, na *teoria do presidencialismo de coalizão* como um todo.

Palavras-chave: Instituições políticas, presidencialismo de coalizão, sistemas de governo, formação de coalizão, organização legislativa e ciência política positiva.

1. INTRODUÇÃO: ARRANJO INSTITUCIONAL E O DILEMA DAS DEMOCRACIAS PRESIDENCIALISTAS

Nos anos 1970, em função da “onda” de redemocratização que se iniciou em um número relativamente amplo de países, os estudos sobre sistemas de governo ganharam ampla visibilidade e destaque, tendo em certa medida como principal motivação, a busca por se identificar quais seriam as possíveis conseqüências políticas que poderiam ser atribuídas à adoção de sistemas de governos específicos. Com grande destaque para as análises desenvolvidas sobre os sistemas de governo adotados em grande parte dos países da América Latina, especificamente os sistemas presidencialistas.

As conclusões a que chegam tais estudos, revela em princípio, a existência de dois grupos de abordagem. De um lado temos aqueles que muito se preocuparam, mediante a adoção de uma posição extremamente crítica e de forte teor negativista, em apresentar ou identificar as supostas mazelas – “conseqüências perversas” – ou limitações inerentes à opção presidencialista e que tinha impactos diretos sobre a estabilidade da ordem democrática desses países, ao exemplo dos trabalhos desenvolvidos por Linz (1991) e por Linz e Valenzuela (1994).

Uma versão mais sofisticada desse argumento pode ser também encontrada em Mainwaring (2001) que afirma estarem os riscos da instabilidade política dos países latino americanos, não na simples adoção do presidencialismo conforme colocado pelas abordagens anteriores, mas, sim, na combinação entre o mesmo, o multipartidarismo e a representação proporcional.

Segundo este último ponto de vista apresentado, em um arranjo institucional desse tipo, o que geralmente se percebe, são presidentes que quando eleitos, contam apenas com uma minoria no Congresso em função da alta fragmentação partidária. Assim sendo, para conseguirem governar, tais presidentes geralmente precisam recorrer à formação de coalizões amplas, comumente formadas a base da distribuição de patronagem, mas, sem que o presidente partilhe em nível necessário o poder que possui, uma vez que tais atores políticos tendem a considerarem-se os portadores e representantes da vontade da nação, já que são investidos de um mandato independente. Por outro lado, ainda de acordo com esse tipo de argumentação, os partidos que geralmente formam as coalizões e que, logicamente, possuem representação no Congresso, muitas vezes possuem uma série de incentivos para não cooperarem com os presidentes, ou em última instância com as coalizões. Logo, a formação de coalizões nesse tipo de arranjo, seria tida como um recurso no qual estariam presentes altos índices de instabilidade e que auxiliariam na paralisia de governo e na fragilização da autoridade presidencial.

Em síntese, tal argumento acredita que a adoção de um arranjo institucional que tente conciliar presidencialismo, multipartidarismo e representação proporcional será marcadamente caracterizado por constantes crises de governabilidade¹, crises estas que

¹ Comumente quando da adoção do conceito de governabilidade em termos mais gerais e conforme se pode observar em alguns autores que distinguem o conceito de governabilidade do de *governance* – Melo (1995); Diniz (1995) – o mesmo refere-se “às condições sistêmicas e institucionais sob as quais se dá o exercício do poder, tais como as características do sistema político, a forma de governo, as relações entre os Poderes, o sistema de intermediação de interesses” (CASTRO SANTOS, 1997). Não obstante, esse

ocasionariam o pleno colapso da própria democracia entre os países que adotassem esse tipo de arranjo (Mainwaring e Shugart, 1997).

O outro grupo de especialistas, e que vai de encontro às perspectivas apresentadas anteriormente, defendem a refutabilidade de tais teses principalmente em relação à instabilidade política e ao *déficit democrático* que inevitavelmente surgiriam da adoção de um arranjo institucional desse tipo – Anastásia, Melo e Santos, 2004; Figueiredo e Limongi, 1999; Santos, 2003.

De acordo com estes últimos, mesmo considerando-se as variações na estrutura institucional que cada nação tenha adotado e as implicações das conseqüências dessa adoção sobre as democracias, a partir dos exemplos de alguns países, como é o caso do Brasil, é possível se falar em níveis razoáveis de estabilidade institucional, principalmente quando consideradas, a capacidade do chefe do executivo em montar bases de apoio aos seus projetos e os mecanismos internos da organização legislativa, não permitindo que esses países sejam continuamente assolados pelo fantasma da paralisia decisória.

Na verdade, como afirmam Anastásia *et alli* (2004) o problema da adoção de um arranjo institucional que agrupe presidencialismo, multipartidarismo, representação proporcional e composição de coalizões, ainda mais quando associado a realidades sociais dadas e que combinam heterogeneidades estruturais, pobreza e desigualdade social, não é necessariamente a geração de instabilidade política. Ao contrário, o problema está no *trade off* que muitas vezes se produz entre estabilidade política e dois outros atributos de grande importância para o bom funcionamento das democracias: *accountability* e representatividade.

Desse modo, em contraposição aos autores inicialmente apresentados e que defendem a inviabilidade da adoção de regimes presidencialistas, o que se busca entender é a lógica de manutenção da ordem democrática a partir das características que são próprias a esse tipo de sistema político. Assim sendo, esta última vertente acredita

tipo de adoção do conceito também se aproxima do conceito de *capacidade governativa* trabalhado por Castro Santos (1997) quando está afirma que o conceito “por um lado engloba tanto características operacionais do Estado – analisando-se aí a eficiência de sua máquina administrativa, novas formas de gestão pública, mecanismos de regulação e controle –, como sua dimensão político-institucional, as investigações podendo incluir, neste caso, desde as características das coalizões de sustentação de governo, de processo decisório, das formas mais ou menos tradicionais de representação de interesses, das relações Executivo-Legislativo, do sistema partidário e eleitoral, passando pelas relações entre os três níveis de governo e a forma e o grau de interação do público com o privado na definição e condução das políticas governamentais, até a pouco analisada atração do Judiciário como ator político e a capacidade de liderança e coordenação do governo” (CASTRO SANTOS, 1997)

que os problemas das democracias nos países da América Latina não estão relacionados ao fomento de uma situação de instabilidade, imanente a combinação de presidencialismo, multipartidarismo e representação proporcional, mas, sim, na forma de organização de algumas instituições que são de extrema importância para o melhor funcionamento das democracias presidencialistas, as quais sejam: o Executivo e o Legislativo. Inclusive tomando como referência, a importância dos mecanismos de separação de poderes e de *checks and balance*.

Dado esse ponto de vista, é justamente por sobre esse grupo de estudiosos que há a maior necessidade de se debruçar mais atentamente, de modo inclusive, a melhor compreender qual a real inserção desses autores em relação ao debate mencionado.

Desse modo, o que se pretende é realizar um estudo analítico dos principais trabalhos produzidos pela ciência política brasileira e que se diferenciam pela adoção ou utilização do que convencionalmente se intitulou de *teoria do presidencialismo de coalizão*².

A *teoria do presidencialismo de coalizão* foi algo convencionalmente gerado a partir dos estudos sobre o processo de reorganização do arranjo institucional brasileiro após o período autoritário (1964-1985), tendo como marco inicial o trabalho de Sérgio Abranches (1988), que tenta apresentar uma explicação “alternativa” ao funcionamento das instituições políticas brasileiras e que dada a sua difusão, se tornou um referencial na busca por se compreender, não apenas o Brasil, como também seus países vizinhos, a exemplo da Venezuela, do Peru e outros.

Entretanto, é preciso ressaltar a extensão e a complexidade que envolve a literatura especializada sobre o tema e que acaba por se apresentar enquanto elemento complicador do esforço que aqui pretendo realizar. Assim sendo, o que desejo é produzir uma caracterização sintética dos principais autores que, além de Abranches, tiveram um papel relevante na definição, consolidação, propagação, análise e constante revisão da *teoria do presidencialismo de coalizão*, a exemplos de Amorim Neto (1991, 1994, 2000, 2004, 2006a, 2006b); Amorim Neto e Santos (2001, 2003); Anastásia, Melo e Santos (2004); Figueiredo e Limongi (1995, 1996, 1999, 2000, 2005, 2006); Pereira e Mueller (2000, 2002, 2006); Santos (1997, 1999, 2002, 2003, 2006); bem

² A utilização do termo *teoria do presidencialismo de coalizão* se dá porque considero que a partir da definição de teoria trabalhada por Van Evera (1997: p. 7 e 8) – teorias “*are general statements that describe and explain the causes or effects of classes of phenomena. They are composed of causal law or hypotheses, explanations and antecedent conditions*” – , é possível fazer menção a todo um conjunto de trabalhos que compartilham de um mesmo núcleo de pressupostos.

como tantos outros. Mas, sobretudo se atribuirá uma maior importância aos trabalhos de Amorim Neto, Figueiredo e Limongi, Pereira e Mueller, e Santos, dado o referencial paradigmático que estes autores se tornaram em relação ao tema e em função da frequência com que seus estudos têm sido citados na produção nacional e internacional. De modo a agrupá-los segundo a proximidade ou distanciamento de suas abordagens e identificar aspectos como: 1) os pressupostos de cada abordagem; 2) seus principais postulados; 3) as variáveis explicativas adotadas por cada grupo de autores; 4) os mecanismos que segundo os autores melhor explicam o funcionamento do *presidencialismo de coalizão* e a metodologia por eles utilizada.

2. SÉRGIO ABRANCHES, *PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO* E O DILEMA INSTITUCIONAL BRASILEIRO: *MODELO 1*

A primeira utilização do termo *presidencialismo de coalizão*, em se tratando das discussões realizadas sobre as instituições políticas brasileiras, foi feita no âmbito da literatura nacional, por Sérgio H. H. Abranches (1988) em seu artigo *Presidencialismo de Coalizão: o dilema institucional brasileiro*. Nesse trabalho, Abranches se propôs a analisar os componentes do que ele considera ser “o dilema institucional brasileiro” e que se refere à necessidade de adoção de um determinado arranjo institucional que pudesse regular o exercício da autoridade política dos governantes – leiam-se aqui presidentes – ao mesmo tempo em que definisse as regras que viabilizassem a resolução de conflitos gerados pela própria diversidade das bases sociais responsáveis pela sustentação política dos diferentes governos – heterogeneidade econômica, política, social e cultural –, bem como dos diferentes processos de representação.

A principal contribuição de Abranches para a ciência política reside no fato de que, enquanto grande parte das tendências explicativas sobre a realidade política de países de democracias presidencialistas, apontavam para uma possível perversão institucional que seria própria da “opção irresponsável” por esse tipo de sistema político, principalmente quando associado à representação proporcional e ao multipartidarismo, o mesmo já chamava a atenção para a necessidade de se observar a peculiaridade do arranjo institucional brasileiro, considerando-se a dinâmica social própria do país.

Assim sendo, o trajeto percorrido por Abranches difere da lógica que cada vez mais ganhou adeptos na ciência política e segundo a qual a manutenção de uma sociedade democraticamente estável só seria possível em sistemas parlamentaristas, de

representação majoritária e/ou bipartidários, visto que nesse tipo de sistema residiriam os mecanismos necessários para por fim a todo e qualquer tipo de problema em relação a conflitos de interesses e capacidade governativa. Justamente o oposto do que se observaria em arranjos institucionais que privilegiassem sistemas presidencialistas do tipo pluripartidário e de representação proporcional.

Logo, a partir das preocupações com as peculiaridades da adoção desse último tipo de arranjo mencionado, principalmente em termos do seu real funcionamento, e considerando as relações estabelecidas entre cada uma das dimensões que compõem essa estrutura, é que Abranches pretende apresentar uma análise do contexto político brasileiro, antes mesmo do período autoritário, e que de fato considerasse, se não na sua totalidade, a maior parte dos aspectos inerentes a esse contexto, tanto em sua dimensão política, como social e econômica. Tudo isso, por via de um estudo globalizante e que permitisse uma compreensão mais aprofundada sobre a influência desses elementos particulares por sobre a conformação e adoção de determinadas práticas políticas.

Então, através da análise da operacionalidade e da relação entre as variáveis: sistema de governo, sistema partidário e sistema eleitoral; Abranches tenta perceber quais os resultados que podem ser observados em termos da estabilidade da democracia brasileira, em se tratando do exercício e da prática de governo – processo decisório –, ressaltando que as peculiaridades institucionais do “dilema político brasileiro” não se referem com tanta ênfase a adoção do sistema de representação proporcional e ao sistema multipartidário tanto quanto ao sistema de governo adotado, principalmente quando estas são consideradas enquanto variáveis isoladas, pois se considerarmos a maioria das democracias já consolidadas no mundo, as duas primeiras características são comuns à maioria delas. Segundo ele, “é nas combinações mais frequentes entre características institucionais, e não em sua presença isolada, que a lógica e a especificidade de cada modelo emergem” (ABRANCHES, 1988: p. 19).

E justamente, por ser o Brasil, a época do trabalho de Abranches, um dos poucos países que, para além de combinar a proporcionalidade, o multipartidarismo e o “presidencialismo imperial”, ainda organizava o Executivo com base na formação de amplas coalizões, é que surgiu o termo *presidencialismo de coalizão*.

Desse modo, ao se ler o trabalho de Abranches é possível perceber o papel central que o processo de formação de coalizões ocupa na análise que o mesmo faz do arranjo institucional brasileiro, e cujo tipo de abordagem difere amplamente dos estudos mais recentes sobre o tema.

Em Abranches, o princípio de composição de coalizões observa claramente dois eixos, um que ele chama de eixo partidário e o outro que ele chama de eixo regional (estadual). Isso é facilmente identificável quando se observa o processo de composição de ministérios onde tem se observado na história do presidencialismo brasileiro uma preocupação tanto de ordem partidária quanto regional.

A identificação da existência desses dois eixos acaba remetendo a duas outras questões que estão diretamente associadas tanto a dimensão partidária quanto a dimensão regional da composição de coalizões, que são: 1) os caminhos galgados em termos factuais para que uma coalizão venha realmente a existir e funcionar de maneira eficiente; e 2) o grau de fracionamento ou de concentração da coalizão.

Quanto à formação de coalizões, para Abranches ela envolve três momentos, onde o primeiro tem início na constituição de alianças eleitorais que exigem certa negociação acerca do mínimo de definição sobre algumas das diretrizes programáticas que irão reger a aliança e que possuem um caráter extremamente amplo, além de princípios que certamente devam ser observados na composição dos governos, no caso de vitória eleitoral. Após esse primeiro momento, o que se tem é a fase de composição do governo, na qual predomina a disputa, por parte dos membros da aliança, por cargos e certos compromissos referentes à definição de um programa mínimo de governo, mesmo que este ainda seja muito genérico. E finalmente, na última fase, o que se verifica é justamente a transformação da então inicial “aliança eleitoral” em “coalizão efetivamente governante”, momento em que emerge “o problema da formulação da agenda real de políticas, positiva e substantiva e das condições de sua implementação” (ABRANCHES, 1988: p. 28)³.

Visto a lógica que acompanha o processo de formação das coalizões e dada a verificação de que seu principal problema está na passagem do segundo para o terceiro momento, já que é esta passagem que vai determinar as condições de manutenção, de continuidade e de estabilidade da coalizão. O que dizer sobre o impacto do maior ou menor fracionamento da coalizão?

Em relação a este ponto, o que se pode destacar é que, cada uma das conformações pode ter implicações positivas e negativas sobre a autoridade e capacidade decisória do chefe do executivo.

³ A bibliografia mais recente tende a negligenciar o elemento eleitoral, e, portanto inicial, do processo de composição de coalizões políticas. Entretanto, tal consideração é de muita importância para a construção de análises mais consistentes sobre o processo de criação e manutenção de coalizões de governo duradouras e estáveis.

Considerando-se o alto fracionamento governamental, o que pode acontecer é um maior grau de liberdade por parte do presidente, pois esse fracionamento lhe permitiria retirar forças de uma possível manipulação das posições e dos interesses dos parceiros da aliança. Todavia, à medida que nesse tipo de situação o partido do presidente pode não ser o partido que detenha a maioria parlamentar, o mesmo – o presidente – pode se tornar “prisioneiro de compromissos múltiplos, partidários e regionais” (ABRANCHES, 1988: p. 26), e que podem comprometer a sua autoridade.

A ocorrência de coalizões concentradas, por sua vez, podem em certa medida conferir uma maior autonomia ao presidente em relação aos parceiros menores da aliança, pois nesse tipo de situação seu partido tende a ser o partido majoritário, no entanto, essa situação o obriga a estabelecer uma relação mais estreita com o seu partido. O problema desse estreitamento é que, se o partido possuir certa heterogeneidade interna e regional o efeito será basicamente o mesmo observado quando da composição de coalizões de caráter altamente fracionado, restando apenas ao presidente a opção de recorrer, nesse caso, aos partidos minoritários da aliança.

Considerando essas questões, é que Abranches chama a atenção para as principais características do *presidencialismo de coalizão* brasileiro, as quais sejam: a instabilidade de auto-risco – negociação, potencial de conflito, posição ideológica e pragmática dos membros da coalizão – e a dependência que se cria em relação à capacidade do governo a despeito do cumprimento dos acordos e compromissos formulados no momento de constituição das coalizões, o que torna a presidência o epicentro para o qual convergem todas as forças envolvidas na formação das coalizões, assim como o ônus de toda a crise que por ventura também venha a se abater sobre o governo.

Mediante a apresentação de tais questões é que se atribui a Abranches o pioneirismo das análises do arranjo institucional brasileiro com ênfase nos aspectos de suas particularidades.

Obviamente, que tal mérito não se verifica apenas pela identificação dessas particularidades, nem tão pouco por este ter apresentado um modelo de análise alternativo aos postulados hegemônicos, mas, pelo fato do mesmo ter se tornado uma influência para toda uma geração de trabalhos posteriormente produzidos. Ou seja, a *teoria do presidencialismo de coalizão* se tornou característica por se apresentar enquanto um dado tipo de abordagem teórico-analítico-metodológica que, a partir da apropriação de variáveis como sistema de governo e associando-as com as

características sociais de certa realidade, tenta explicar de forma factual a lógica que rege o funcionamento de um determinado sistema político, com suas limitações e possibilidades, no que se refere à geração de mecanismos de estabilidade política e manutenção da própria ordem democrática.

Para tanto, se utiliza em termos teóricos, tanto de paradigmas próprios da sociologia brasileira – preocupação com questões macro-sociais – como daqueles utilizados pela ciência política contemporânea e que se voltam para a importância que possui a ação dos atores políticos – Teoria da Escolha Racional, Teoria das Coalizões – e as instituições – Novo Institucionalismo.

Entretanto, a ruptura que Abranches representa em relação aos estudos sobre os sistemas de governo na América Latina, não o exime dos limites pelos quais é acometida a sua obra.

Apesar dos avanços significativos no campo dos estudos mencionados, o trabalho de Abranches deixou de considerar uma série de variáveis que fazem parte do processo de fomento e manutenção do que seria uma lógica de organização institucional do tipo *presidencialismo de coalizão* e que acabaram apenas sendo discutidas e analisadas nos estudos que o sucederam e que buscaram de uma forma ainda mais sistemática, ampliar as possibilidades explicativas da teoria, apresentando inclusive alguns elementos novos que hora complementam as concepções apresentadas por Abranches e hora se contrapõem as mesmas.

3. DA PROLIFERAÇÃO DE TRABALHOS ANCORADOS NOS PRESSUPOSTOS APRESENTADOS PELA TEORIA DO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO: *MODELO 2*

Em termos mais gerais, a bibliografia que tratarei aqui e que denominei de trabalhos de *segunda geração – Modelo 2* (Amorim Neto, Figueiredo e Limongi, Pereira e Mueller, e Santos) – assim como Abranches, toma como norte inicial para as suas discussões os aspectos próprios do arranjo institucional brasileiro e os quais já foram largamente mencionados: o presidencialismo, a representação proporcional, o multipartidarismo e os governos de coalizão; bem como constrói sua lógica argumentativa de modo a intensificar a elaboração de uma contestação ainda mais sistemática aos defensores de que tais características, necessariamente, levariam a um estado permanente de paralisia decisória e instabilidade governativa, entretanto, enfatizando aspectos não muito trabalhados pelo autor da *primeira geração – Modelo 1* –, ou mesmo aqueles que se encontram ausentes em seu trabalho. É bem verdade que

esses autores, em última instância estão preocupados com o impacto gerado pelo arranjo institucional sobre a funcionalidade da democracia, mas, privilegiam a análise sobre os aspectos que caracterizam o modelo institucional do *presidencialismo de coalizão*, sua operacionalidade e suas implicações.

Dessa forma, apesar de adotarem elementos teóricos que foram apresentados inicialmente como próprios da obra de Abranches (1988), os autores aqui estudados e que fazem parte desse novo grupo de pesquisadores, apresentam certo grau de superação em relação aos trabalhos de Abranches, na medida em que, diferentemente deste último, os principais autores representantes dessa geração – Figueiredo e Limongi (1995, 1996, 1999, 2000, 2005, 2006), Santos (1997, 1999, 2002, 2003, 2006), Amorim Neto (1991, 1994, 1998, 2000, 2004, 2006a, 2006b) e Pereira e Mueller (2000, 2002, 2006) – tendem a não restringir suas análises unicamente aos processos de interação entre cada uma das dimensões macro-institucionais que caracterizam dados regimes políticos, mas sugerem que há a necessidade de que para uma melhor compreensão dos mesmos, é preciso entender como operam os mecanismos institucionais internos de ordenamento e funcionamento de cada uma dessas suas dimensões, bem como os elementos que passaram a regulamentar as relações entre o Executivo e o Legislativo, principalmente no Brasil pós-constituição de 1988, inclusive em contraposição ao período que antecedeu o Regime Militar, o período democrático de 1945 a 1964, principalmente no que tange as prerrogativas constitucionais do presidente e a organização interna do congresso. Em relação a este último aspecto o que se tem é a incorporação de variáveis internas ao Poder Legislativo e que vão ter um papel de amplo destaque, em termos do impacto sobre a produção do Legislativo e sobre a capacidade do Executivo implementar a sua agenda de ação e, com isso governar.

Mas, mesmo com esses novos elementos que acabam se apresentando como recorrentes entre esses autores, é possível perceber variações quanto as suas análises, a partir da ênfase que cada um dos autores atribui a uma ou outra dimensão desse processo. Por essa razão, tratarei as abordagens e pontos de vista desses autores, os enquadrando, por convenção metodológica, em três grandes grupos, onde em um primeiro momento discutirei de maneira conjunta os trabalhos de Figueiredo e Limongi, assim como os de Santos dada à identificação de pontos de convergência mais amplos entre suas abordagens – *Modelo 2A*, mesmo que, conforme se irá perceber, existam também diferenças bem definidas entre os trabalhos dos autores. Já em um segundo momento, discutirei o trabalho de Amorim Neto dada à presença de certas distinções

quando comparado aos autores anteriores – *Modelo 2B*. E por fim, devotarei minha atenção aos trabalhos de Pereira e Mueller – *Modelo 2C*, de modo a buscar garantir uma maior clareza na compreensão dos seus principais argumentos, variáveis trabalhadas, pressupostos teóricos e metodológicos das obras dos autores.

3.1. Patronagem, poder de agenda e organização legislativa: o Modelo 2A

Após a caracterização e alocação dos autores mencionados, passaremos agora a uma discussão mais sistemática das várias concepções apresentadas por cada autor. Os primeiros que aqui serão tratados são a Argelina Figueiredo e o Fernando Limongi (1995, 1996, 1998, 1999, 2000, 2005, 2006).

A sua principal obra, intitulada *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional* (1999), reúne um conjunto de artigos já anteriormente publicados pelos autores em diversas revistas de cunho acadêmico, bem como alguns textos inéditos, e que em seu conjunto representam a base do estudo desenvolvido pelos mesmos sobre a “organização institucional do sistema político brasileiro sob a Constituição de 1988 e de seus efeitos sobre o papel dos poderes Legislativo e Executivo na formulação de políticas públicas” (FIGUEIREDO & LIMONGI, 1999: p. 07) – foco no processo decisório a nível do Congresso Nacional.

Para tanto, os autores recorreram ao instituto da análise comparativa, entre o Brasil e outros países, e principalmente, entre os dois períodos democráticos da história brasileira: o período de 1945 a 1964 e o período pós 1988. Com o intuito, obviamente, de destacar as semelhanças e diferenças próprias de cada um dos dois momentos. Inclusive, é via esse instrumento da análise comparativa que, Figueiredo e Limongi, chegam a sugerir a existência de um maior número de aspectos de “continuidade legal” entre o atual período democrático e o momento autoritário anterior, do que entre o primeiro e a democracia vigente de 1945 a 1964.

E é a partir dessa identificação que, Limongi e Figueiredo, apresentam as variações ocorridas entre os distintos períodos democráticos vivenciados no Brasil.

“(…) o quadro institucional que emerge após a promulgação da Constituição de 1988 está longe de produzir aquele experimentado pelo país no passado. A Carta de 1988 modificou as bases institucionais do sistema político nacional, alterando radicalmente o seu funcionamento. Dois pontos relativos ao diagnóstico resumido acima foram alterados sem que a maioria dos analistas se desse conta destas alterações. Em primeiro lugar, em relação à Constituição de 1946, os poderes legislativos do presidente da República foram imensamente ampliados. Na realidade, como já observamos em outra oportunidade, neste ponto, a Constituição de 1988 manteve inovações constitucionais introduzidas pelas

constituições escritas pelos militares com vistas a garantir a preponderância legislativa do Executivo e maior presteza à consideração de suas propostas legislativas. Da mesma forma, os recursos legislativos à disposição dos líderes partidários para comandar suas bancadas foram ampliados pelos regimentos internos das casas legislativas. A despeito de todas as mazelas que a legislação eleitoral possa acarretar para os partidos políticos brasileiros, o fato é que a unidade de referência a estruturar os trabalhos legislativos são os partidos e não os parlamentares” (LIMONGI & FIGUEIREDO, 1999: p. 19 e 20).

Tais distinções são identificáveis quando consideradas as variáveis priorizadas pelos autores visando uma explicação alternativa as análises mais frequentes e que privilegiam, conforme já mencionei, “uma estrutura de incentivos determinada exogenamente” – legislação eleitoral e forma de governo. Por conseguinte, as variáveis das quais se utilizam Figueiredo e Limongi são os mecanismos internos de organização (coordenação) existentes no âmbito do próprio Legislativo e que são geradores de incentivos a uma lógica de centralização no que diz respeito à realização das atividades características da instituição, com ênfase no papel dos partidos políticos frente a esse processo, assim como a ampliação dos poderes legislativos do presidente, que aumentaram largamente o poder de agenda do chefe do Executivo.

Em primeiro lugar, os poderes legislativos atribuídos – criação ou ampliação – ao presidente da República no Brasil após a Constituição de 1988, são responsáveis pela concentração na mão do chefe do Executivo, do poder de determinar a agenda política do país, o que significa dizer que o presidente em última instância determina que propostas são apreciadas pelo Congresso Nacional, como também o momento em que isso ocorre – *conteúdo* e *timing*. Tal atribuição permite, portanto, que o Executivo interfira na realização dos trabalhos legislativos, minimizando os efeitos do processo de separação de poderes – fenômeno normalmente atribuído como característico dos regimes presidencialistas –, à medida que induz os membros do Congresso a cooperação com relação aos seus interesses. Isso se tornaria possível, por exemplo, em razão das capacidades concedidas por algumas constituições presidencialistas aos presidentes em exercício, relacionadas à iniciativa exclusiva em relação a matérias orçamentárias e de administração pública, o pedido de urgência, o controle de pastas ministeriais, e o poder de editar medidas provisórias em caso de relevância ou de urgência – prerrogativa de editar decretos com força de lei, como no caso do Brasil.

Apesar da variável, poderes legislativos do presidente já ter sido considerada em trabalhos anteriores como em Shugart e Carey (1992), as avaliações a que chegam Figueiredo e Limongi, são distintas das apresentadas pelos primeiros. De acordo com Shugart e Carey, a posse de poderes legislativos incentivaria os presidentes a adoção e

privilegiamento de ações unilaterais em relação ao Legislativo visto que, maiores incentivos a negociação entre Executivo e Legislativo, só ocorreriam quando da ausência de poderes legislativos a disposição dos presidentes.

Já para Figueiredo e Limongi (1999: p. 26) “os poderes de agenda presidenciais não devem ser vistos exclusivamente como armas para vencer resistência no Legislativo”, pois esses poderes possibilitariam ao Executivo moldar as preferências dos legisladores de forma a induzí-los a cooperação. Obviamente, que essa cooperação não resulta apenas da posse dos poderes legislativos do presidente, mas também, da relação entre este e o sistema partidário e a posse de outros recursos não-legislativos que, em último caso, estão relacionados com o processo de organização legislativa.

Um sistema partidário que, independentemente do número de partidos, é composto por partidos “disciplinados”, principalmente na arena legislativa, fornecerá maiores condições ao Executivo de requisitar cooperação frente aos membros do Legislativo. E quanto a esse aspecto, Figueiredo e Limongi, também se diferenciam de grande parte das análises sobre o Brasil que falam da inexistência dessa disciplina tanto na dimensão eleitoral quanto no âmbito do Congresso Nacional.

Com isso não pretendo afirmar que os autores não concordam com a identificação da ocorrência de um baixo índice de disciplina partidária na arena eleitoral, no entanto, segundo os mesmos, tal fenômeno não se reproduziria no âmbito do Legislativo.

Essa importância dirigida aos partidos no âmbito do Legislativo se dá pelo fato de que a distribuição de direitos e recursos parlamentares se daria via partidos políticos – “proporcionalidade partidária” –, a exemplo, da composição da Mesa Diretora e das Comissões Técnicas.

Os líderes partidários, função reconhecida pelos regimentos internos de ambas as Casas Legislativas no Brasil, têm como sua instância de alocação o Colégio de Líderes criado com a Constituição de 1988. Além de definir quem são os parlamentares que compõem as comissões, acaba por uma série de prerrogativas regimentais, controlando o fluxo dos trabalhos legislativos, o que implicaria na neutralização da ação das comissões e dos parlamentares individualmente.

Uma das prerrogativas a disposição dos líderes partidários é o requerimento de urgência que retiram das comissões as matérias que estão em discussão e as encaminham para apreciação direta no plenário, alterando o ritmo da tramitação de certas matérias e limitando a capacidade do parlamento de emendar os projetos votados

nessas comissões. Logo, assim como o chefe do Executivo, os líderes partidários possuem também fortes poderes de agenda.

Tendo em vista o processo de centralização da organização dos trabalhos legislativos por via dos partidos políticos, o chefe do Executivo teria maiores condições de execução da sua agenda política, tendo em vista que a composição de uma coalizão majoritária de apoio ao governo e que fornecesse garantias de acesso a benefícios políticos aos que apóiam a coalizão, observaria um critério partidário, o que resultaria em uma maior estabilidade dessa coalizão de apoio. Ou seja, tanto o controle que acaba sendo exercido por parte do presidente como dos líderes partidários sobre a agenda dos trabalhos no Legislativo e do processo decisório, acabam tendo efeitos sobre o desempenho e manutenção da coalizão de apoio ao presidente.

Nesses últimos argumentos estão presentes os elementos finais das concepções de Figueiredo e Limongi, típicos do arranjo institucional brasileiro, os quais sejam: a possibilidade do funcionamento de governos de coalizão em regimes presidencialistas – *presidencialismo de coalizão* – em moldes próximos do que ocorreria em regimes parlamentaristas, em função da estabilidade que geralmente é atribuída a estes últimos. Isso se verifica porque, quando dos dois períodos democráticos analisados pelos autores – 1946-1964 e pós-1988 – o que se percebe é “um momento significativo na coesão partidária e um padrão mais previsível e estável de coalizão” (FIGUEIREDO & LIMONGI, 2006: p.274). Nesse ponto existe uma forte crítica dirigida ao trabalho de Figueiredo e Limongi pelo fato de que em seus primeiros trabalhos, o que se percebe é a inexistência de uma diferenciação conceitual entre coesão e disciplina partidária, visto que em seus trabalhos os conceitos tendem a ser utilizados como termos sinônimos, quando na verdade o primeiro refere-se ao “consenso acerca de políticas substantivas e laços de confiança recíproca entre membros, representantes legislativos e agentes governamentais do mesmo partido”, já a disciplina remonta, essencialmente, a “sujeição, por parte de um membro do partido – representante parlamentar, membro do governo, ou não –, e não obstante a sua resistência, a uma norma externa, ditada pela liderança” (In MAINWARING, 2001: p. 16-17). Inclusive, conforme se pode perceber posteriormente, Santos (2003) em seus primeiros trabalhos acaba incorrendo no mesmo erro.

Uma vez apreciados os aspectos que compõem a discussão empreendida por Figueiredo e Limongi, passarei a apreciação dos aspectos teóricos, metodológicos e analíticos da obra de Fabiano Santos a qual apresenta alguns elementos comuns com os

primeiros, daí porque serem discutidos como compondo um mesmo modelo de análise. O que não representa a ausência de aspectos diferenciadores entre ambas as abordagens.

Tal como a obra de Figueiredo e Limongi, também a obra de Santos, compreende uma série de artigos e livros publicados pelo autor, dentre os quais se destaca a obra *O Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão* (2003). Todavia, a relevância de tal obra se encontra, para o presente estudo, na possibilidade que ela apresenta em termos do acesso aos trabalhos desenvolvidos pelo autor, especificamente, acerca do arranjo institucional da política brasileira que, segundo ele, sempre foi marcada por uma lógica do tipo *presidencialismo de coalizão*, a exceção do período autoritário (SANTOS, 2003: p. 17).

Para uma melhor compreensão do trabalho de Santos em termos da apropriação que este faz da teoria do *presidencialismo de coalizão*, é preferível que se inicie pelos elementos que são comuns entre o mesmo e os apresentados por Figueiredo e Limongi, para posteriormente serem discutidas suas dessemelhanças.

Assim como Figueiredo e Limongi, Santos também fundamenta grande parte de suas análises a partir da comparação entre os períodos democráticos de 1946-1964 e pós-1988, pois mesmo que esses períodos possam ser identificados como similares quanto ao funcionamento do sistema de governo, ainda assim, existem diferenças que seriam emblemáticas entre cada um dos períodos, não apenas em relação aos aspectos de ordem institucional, como já tratados por Figueiredo e Limongi, mas também quanto à utilização de recursos para a manutenção do apoio político a agenda do chefe do executivo. Em razão disso Santos afirma:

“No período 1946-1964, o principal recurso para a busca de apoio foi a utilização estratégica da patronagem, recurso que, embora garantisse alguma cooperação parlamentar por parte de deputados estranhos à coalizão formal de apoio, criava constrangimentos no seio dos partidos originalmente responsáveis pela aprovação do programa presidencial na Câmara. Por conta disso, e pelo fato de a Constituição de 1946 ter preservado importantes prerrogativas decisórias do Legislativo, a agenda política do período pode ser considerada como uma agenda compartilhada. Em contraposição, o período atual expressa a enorme supremacia do Executivo, quer pela capacidade decisória deste Poder vis-à-vis o Legislativo, quer pelo grau de coesão e disciplina dos partido que formalmente pertencem à coalizão de apoio presidencial na Câmara. Sendo assim, a agenda política atual assume contornos de uma agenda imposta. Em suma, o argumento, se minimamente correto, corrobora a visão de que as regras que regula, o conflito e a cooperação política, e não apenas as preferências e interesses dos atores, também definem o resultado da interação Executivo-Legislativo” (SANTOS, 1997: p. 60).

Com essa afirmativa, Santos, entretanto, não quer dizer que a patronagem foi um recurso amplamente utilizado de 1946-1964 e que posteriormente deixou de o ser, em hipótese alguma. Na verdade para Santos, seriam dois os recursos básicos para a

formação e manutenção de coalizões de apoio, são eles: a patronagem e o poder de agenda⁴. E segundo ele, a utilização estratégica da patronagem, é mais eficiente, quando acompanhada do poder de agenda, o que forneceria colaborações parlamentares mais seguras do que quando a patronagem é utilizada sozinha. Logo, em relação aos períodos democráticos no Brasil, o primeiro utilizaria apenas o recurso da patronagem enquanto o segundo lançaria mão dos dois. Obviamente, não podemos esquecer que a Constituição de 1988 foi uma facilitadora desse processo de convergência de utilização momentânea dos dois recursos na mão do chefe do Executivo.

Entretanto, talvez o aspecto mais importante nesse processo de diferenciação das experiências democráticas vividas no Brasil seja, via tentativa de compreender o que torna o comportamento do Legislativo um tanto quanto previsível, identificar que o sistema político brasileiro passou por uma intensa mudança do primeiro para o segundo período.

Para Santos o que aconteceu foi que o Brasil teria migrado de uma situação do tipo “presidencialismo fragmentado em facções” para um “presidencialismo de coalizão racionalizado”⁵. Certamente que, a identificação da existência de certa racionalidade própria desse segundo período, principalmente em termos da ação e das estratégias realizadas e montadas pelo Executivo, já havia sido mencionada também por Figueiredo e Limongi (1999), entretanto, de maneira muito mais sutil e sem a sistematização realizada por Santos em razão da importância que ele atribui aos conceitos para entender o comportamento dos atores políticos inseridos em cada um desses momentos.

No primeiro contexto institucional, o que se tinha era a existência de “fontes alternativas de distribuição de benefícios”, o que tornavam as estratégias individuais de busca por esses benefícios eficientes, ainda mais, frente à baixa relevância dos partidos para seus membros individualmente considerados e o que propiciava a existência de uma agenda política compartilhada entre Executivo e Legislativo. Já no segundo momento, o que se verifica é o “monopólio do Executivo sobre a iniciativa em matéria

⁴ Como também foi percebido durante a análise sobre a obra de Figueiredo e Limongi, o poder de agenda cumpre um papel decisivo, pois, encurta o tempo de tramitação de propostas, via capacidade de pedido de urgência; evita a entrada de projetos de lei não aceitáveis pelo Executivo, por causa de sua exclusividade de iniciativa em projetos de natureza orçamentária e fiscal; define o lugar onde serão analisados os projetos enviados pelo Executivo por meio da criação de comissões especiais e poupa o Congresso de ter de lidar com assuntos polêmicos, através da edição de Medidas Provisórias.

⁵ Esse conceito remete a John Huber, visto que o mesmo utiliza-se da noção de parlamento racionalizado “para explicar como a adoção de regras restritivas para a aprovação de leis relevantes conferiu previsibilidade e estabilidade à atividade parlamentar sob a Quinta República Francesa” (SANTOS, 2003: p. 21).

orçamentária”, poder de agenda concentrado nas mãos do presidente e organização dos legisladores em partidos mais disciplinados no âmbito da arena congressional⁶.

Essa passagem de um momento ao outro, juntamente com suas implicações institucionais se deu pela transferência de poderes decisórios para o Executivo, iniciada com o golpe militar de 1964 e ratificada pela Constituição de 1988, a qual criou fortes incentivos para que os deputados federais tendessem a se organizar em partidos, conseqüentemente aumentando a coesão/disciplina dos mesmos e a previsibilidade do comportamento dos parlamentares em plenário, bem como funcionou como mecanismo de geração de estabilidade na formulação de políticas oriundas do Legislativo em razão do direito exclusivo, em posse do Executivo, de iniciativa em matérias orçamentais e que também é um forte instrumento de barganha perante os congressistas.

É justamente, a partir desse ponto de vista que o autor apresenta de forma mais particular os aspectos institucionais da política nacional e que para ele contribuem para a caracterização do “presidencialismo de coalizão racionalizado”, inclusive tomando como referencial parte da literatura que estuda as instituições políticas brasileiras, tentando chamar a atenção para seu anacronismo e limitação.

Sobre o desempenho do presidencialismo brasileiro em sua relação com os efeitos gerados pelo sistema eleitoral, Santos destaca o fato de que o funcionamento do sistema de representação proporcional de lista aberta atua como um incentivo negativo ao princípio dos pesos e contrapesos – *cheks and balance* – do sistema presidencialista. Contudo, chama atenção para o fato de que os efeitos gerados pela relação dessas duas dimensões institucionais não são os mesmos geralmente apresentados pela bibliografia especializada, pois, em função das características que são inerentes ao sistema eleitoral brasileiro – pequeno número de deputados que são eleitos com seus próprios votos, transferência de votos intrapartidariamente e entre partidos⁷ – não se permite aos deputados do Brasil a identificação de sua *constituency* eleitoral.

Isso faz com que os deputados sejam incentivados a terem de agir de modo a nacionalizar seu comportamento, em contraposição ao que seria esperado de acordo com a teoria do voto personalizado e que defende a tendência a comportamentos predominantemente paroquialistas. Mas, para que essa nacionalização se torne possível os legisladores acabam transferindo e ampliando as prerrogativas decisórias a

⁶ Como já mencionei anteriormente, assim como Figueiredo e Limongi, Santos, em um primeiro momento também não apresenta uma distinção clara entre os conceitos de coesão e disciplina partidária.

⁷ Tanto há transferência de votos daqueles que acabaram sendo derrotados nas eleições, dentro do próprio partido, coma há transferência de votos em razão das alianças e coligações eleitorais.

disposição do Executivo e são essas modificações na capacidade decisória do Executivo que provocam também transformações no nível de disciplina dos partidos e de previsibilidade da ação dos legisladores na arena legislativa – fatores importantes para garantir o apoio legislativo ao Poder Executivo – gerando uma dissociação entre esta última e a arena eleitoral⁸. Tais implicações – coesão/disciplina e previsibilidade – seriam ainda decorrentes da capacidade do presidente de monopolizar, tanto a distribuição de patronagem como de benefícios paroquiais que acabam sendo direcionados para os redutos eleitorais dos políticos que compõem a base de apoio. Perceba que o paroquialismo não deixa de ser um fator a se considerar quando da relação entre Executivo e Legislativo no *presidencialismo de coalizão brasileiro*, todavia sua importância seria minimizada pela *miopia eleitoral*.

Dessa forma é que se concretizaria o processo de formação de coalizões de apoio presidencial, e que dependerá, em um grau menor, da identificação com o programa de governo do presidente eleito e de seu partido – seja essa identificação ideológica ou não –, mas também, e em maior grau, da utilização de estratégias de patronagem, do poder de agenda e do acesso a cargos governamentais – especialmente ministérios – “que alocam recursos públicos e regulam as atividades dos agentes econômicos e sociais” (SANTOS, 2003: p. 65).

Como se pode identificar, os autores trabalhados nessa seção apresentam algumas apropriações acerca do funcionamento do *presidencialismo de coalizão*, mesmo que apenas Santos tenha apresentado ao final, de forma mais específica, os mecanismos que efetivamente servem de incentivos para que os poderes presidenciais atuem como fomentadores da coesão/disciplina partidária e do apoio legislativo ao presidente.

Passarei agora a uma outra abordagem que difere um pouco mais das perspectivas apresentadas tanto por Santos como por Figueiredo e Limongi, principalmente em termos da sua caracterização do arranjo institucional brasileiro, embora também considere alguns elementos já tratados pelos demais autores.

3.2. Formação de gabinetes: o *Modelo 2B*

⁸ Duas críticas podem ser feitas a Santos quanto a seu argumento. Em primeiro lugar, o autor desconsidera a possibilidade de que os parlamentares tenham condições de identificarem suas *constituencies* eleitorais, algo questionável em certo grau. E em segundo lugar, tal argumento comprova que o autor negligencia a dimensão eleitoral no processo de composição da coalizão, diferentemente do que faz Abranches (1988).

Neste momento será atribuída uma maior proeminência dos trabalhos de Octávio Amorim Neto, especificamente, seus primeiros artigos que tratam da relação entre sistema de governo e formação de gabinetes no Brasil – Amorim Neto (1994, 2000) –, bem como seu último livro publicado recentemente e intitulado *Presidencialismo e Governabilidade nas Américas* (2006a).

E conforme a prática que tem sido desenvolvida no presente trabalho, a análise de tais obras assim como dos pressupostos que estão por trás da organização/estruturação da mesma, serão desenvolvidas a partir dos aspectos de aproximação e diferenciação com relação ao conjunto das obras já discutidas, suas peculiaridade e seu posicionamento frente aos principais analistas dos sistemas presidencialistas.

Sendo assim, como elemento que o aproxima dos autores trabalhados anteriormente temos a manutenção da idéia de que a convivência conjunta, no caso brasileiro, de um sistema de governo presidencialista, um sistema de representação proporcional e o multipartidarismo, gera fortes incentivos na caracterização do processo decisório, e em última instância sobre a relação estabelecida entre as instâncias executiva e legislativa no contexto brasileiro. Já entre os aspectos que diferenciam o presente autor dos anteriores pode-se mencionar o fato de que o mesmo volta a discutir aspectos anteriormente tratados por Abranches (1988) e não tão presentes nos trabalhos de Santos (1997, 1999, 2002, 2003, 2006) e Figueiredo e Limongi (1995, 1996, 1999, 2000, 2005, 2006), a exemplo da necessidade de se atribuir certo destaque ao papel que ocupa a organização federalista e o bicameralismo como aspectos também responsáveis pela conformação *do presidencialismo de coalizão*⁹. E mais especificamente, isso ocorre, com o intuito de “medir” o quanto tais aspectos fornecem incentivos no processo de formação de gabinetes presidenciais, dimensão importante dentre as opções de estratégias e mecanismos a disposição do presidente.

Essa importância concedida por Amorim Neto ao mecanismo da formação de gabinetes se apresenta como uma resultante da definição que o mesmo adota para regimes presidencialistas, na qual tais regimes se caracterizariam pela: 1) existência de eleições populares para chefe do Executivo; 2) o fato dos mandatos tanto para o Executivo como para a Assembléia serem fixos e não dependentes de mútua confiança e

⁹ Isso não significa que tais temas são tratados de forma aprofundada por Amorim Neto, nem tão pouco que não estejam presentes nos trabalhos desses outros autores, entretanto, isso ocorre também apenas de forma restrita (ou mais), conforme veremos mais adiante.

3) pelo fato do chefe do Executivo eleito poder nomear e dirigir a composição do governo. Tal definição se aproxima da definição de presidencialismo apresentada por Shugart e Carey (1992), diferenciando-se apenas pelo fato de que estes últimos apresentam como uma última característica a posse por parte do presidente, de poderes legislativos autorgados pela Constituição. No entanto, a diferenciação não se verifica pela negação da existência de tais poderes, mas, por perceber que esta característica estaria implícita na capacidade do chefe do Executivo compor e dirigir a composição do seu governo, ou seja, “a importância dos poderes legislativos reside no fato de que afetam as estratégias decisórias dos presidentes e o desenho dos seus gabinetes” (AMORIM NETO, 2006a: p. 26).

Não obstante, a importância da definição de presidencialismo adotada por Amorim Neto, a identificação dos objetivos dos presidentes, também fornece amplos indícios para se pensar o porquê da ênfase atribuída à formação de gabinetes. Para o presente autor, os dois principais objetivos dos chefes do Executivo em regimes presidencialistas são: 1) a consecução de suas metas programáticas e 2) o controle sobre o aparato burocrático a disposição do Poder Executivo. Nesse caso, o poder de nomeação para postos ministeriais é um recurso de incontestável importância e que está à disposição dos presidentes para que os mesmos possam realizar tais objetivos.

Mas efetivamente, o que caracterizam os gabinetes presidenciais? Primeiramente, por gabinetes presidenciais deve-se entender o conjunto de ministros de estado e/ou conjunto de assessores nomeados pelo presidente com *status* ministerial. A relação que se estabelece entre um presidente e seus ministros é uma relação do tipo “mandante-agente” (AMORIM NETO, 1994) – *principal/agent* –, na qual o primeiro delega autoridade aos mesmos com o intuito de resolver três problemas de coordenação das tarefas do Executivo, execução de políticas de governo, integração dos diferentes departamentos administrativos do governo e obtenção de apoio político, principalmente na legislatura. É a esta última dimensão a qual darei maior destaque.

Mas antes, é preciso termos conhecimento que Amorim Neto (1994) distingue quatro tipos distintos de gabinetes: os de coalizão, os unipartidários, os de cooptação e os apartidários. Os primeiros são aqueles compostos por mais de um partido via estabelecimento de um acordo entre os mesmos e o chefe do Executivo, e onde logicamente, o critério de seleção dos ministros é partidário. Já o segundo, caracteriza-se pela realização de um acordo entre o presidente e apenas o seu partido, e por essa razão o critério de seleção também é partidário. No terceiro caso, inexistente um acordo

prévio entre partidos e presidentes, porém, o critério de seleção de ministros continua sendo partidário. E por fim, no caso dos gabinetes apartidários, além da ausência de acordos com partidos, também não se adota o critério partidário de seleção dos ministros.

Essa classificação é ela mesma importante, pois, fornece os elementos a partir dos quais é possível inferir-se sobre a existência permanente no Brasil de um arranjo institucional que possibilite uma estrutura do tipo *presidencialismo de coalizão*.

De acordo com Amorim Neto (1994), os gabinetes presidenciais no Brasil se alternaram entre gabinetes de coalizão e de cooptação, com raros casos de gabinetes apartidários e nenhum caso de gabinete unipartidário.

Essa última identificação é de extrema relevância, pois, diferentemente de Santos (2003) que afirmou que toda a experiência presidencial brasileira acabou se traduzindo em um típico caso de *presidencialismo de coalizão*, mesmo quando da diferenciação entre os períodos democráticos, e conforme também nos leva a crer Abranches (1988), Amorim Neto vai ao sentido “contrário” afirmando que o Brasil teve momentos em que o presidencialismo brasileiro funcionou nos moldes do *presidencialismo de coalizão*, mas em outros não, isso ocorreria mediante a identificação de um gabinete de coalizão ou de um gabinete de outro tipo. Assim sendo, a concepção de *presidencialismo de coalizão* na obra de Amorim Neto está relacionada ao processo de composição de gabinetes presidenciais de coalizão, o que depende das opções do chefe do Executivo quando este escolhe suas estratégias de ação. Se a principal intenção de um presidente é perseguir seus objetivos programáticos via projetos de lei, isso requererá que tais projetos sigam seu curso normal em termos do processo legislativo, o que gera a necessidade de compor bases de apoio majoritárias com a composição de coalizões de governo. Em contrapartida, se a intenção do presidente para alcançar seus objetivos for através das prerrogativas que o mesmo tem a sua disposição, muito provavelmente a sua opção será compor gabinetes com tecnocratas e outros. Ou seja, para Amorim Neto não existe no Brasil um único padrão de governança, pois, na história do país existiriam exemplos de gabinetes majoritários como também minoritários, os primeiros resultando em governos multipartidários - cartéis multipartidários - e os segundos em governos multipartidários minoritários - ausência de um cartel partidário (AMORIM NETO; COX & McCUBBINS, 2003).

Inicialmente, a dificuldade, em termos da institucionalização de um gabinete de coalizão estaria segundo Amorim Neto (1994), vinculada ao alto grau de indisciplina

partidário, típica do sistema político brasileiro, e por essa razão o autor também se diferencia dos autores anteriores que consideram a existência de um alto grau de coesão/disciplina partidária, principalmente na arena legislativa. Contudo, essa postura tem sofrido algumas transformações, visto que para o autor (AMORIM NETO, 2006a) a variável disciplina partidária não seria facilmente identificável como influenciadora de coalizões de apoio majoritário.

Todavia, além da variável disciplina legislativa dos partidos políticos, outras variáveis devem ser agregadas quando da classificação de um gabinete como sendo de coalizão e de suas possibilidades de manutenção, são elas: o grau de coalescência dos gabinetes presidenciais, o decurso do mandato presidencial, a diversidade ideológica do ministério, a própria estrutura institucional brasileira, o apoio da bancada partidária e a taxa de recompensa ministerial.

Quanto a variável grau de coalescência, ela deve ser entendida com uma variável contínua que se refere ao nível de distribuição proporcional dos ministérios entre os partidos representados no gabinete em função do peso parlamentar desses partidos. E tanto essa variável, quanto as demais, são de ampla importância para a manutenção das coalizões.

É a partir de todos esses elementos que Amorim Neto infere sobre o papel da distribuição de postos ministeriais em relação ao comportamento legislativo e ao *presidencialismo de coalizão*, concluindo que para uma real implementação desse tipo de organização política, é preciso uma reforma do sistema de governo, onde o atual sistema de governo passe de um regime presidencialista puro para algum tipo de semi-presidencialismo (AMORIM NETO, 2006b). Logo, a principal crítica direcionada ao trabalho de Amorim Neto remete a sua priorização da distribuição de cargos ministeriais como único recurso disponível e passível de gerar incentivos a composição de coalizões de governo, assim como o fato de que ele desconsidera o papel das eleições e assim um dos primeiros momentos da composição de coalizões política, ou seja, a formação de alianças eleitorais.

3.3. Regras eleitorais, organização legislativa e poderes do presidente como dimensões complementares da capacidade governativa: o Modelo 2C

Por fim, resta tratar dos aspectos que caracterizam os estudos e análises de Carlos Pereira e Bernardo Mueller (2000, 2002, 2006). Esses autores assim como os

analisados anteriormente, iniciam suas análises acerca do papel do chefe do Executivo, principalmente em se tratando do presidencialismo brasileiro, privilegiando o “poder de legislar garantido ao presidente pela constituição” e “a centralização do poder decisório nas mãos dos líderes dos partidos no Congresso” (PEREIRA & MUELLER, 2000: p. 46).

Quanto aos poderes constitucionais do presidente, os autores consideram que o Executivo brasileiro dispõe e faz uso de três categorias de poder constitucionais. Tal classificação encontra-se também presente na obra de Mainwaring e Shugart (1997) e são os seguintes:

“(1) poderes legislativos pró-ativos, ou seja, aqueles que permitem ao presidente legislar e estabelecer um novo status quo – o mais comum é a Medida Provisória (MP); (2) poderes legislativos reativos, ou seja, aqueles que permitem ao presidente bloquear a legislação e, como consequência, defender o status quo contra a maioria legislativa que queira mudá-lo – sobretudo vetos totais ou parciais; e (3) a capacidade do presidente de moldar ou até mesmo definir a agenda do Congresso, dado o seu poder exclusivo de iniciar certos tipos de legislação” (PEREIRA & MUELLER, 2000: p. 47).

Já no que se refere à organização interna do Congresso brasileiro, também Pereira e Mueller, acreditam que a mesma auxilia na ocupação por parte do Executivo, de uma posição privilegiada frente à instituição legislativa, via as próprias regras que são responsáveis pelo processo de organização da mesma e que concedem um papel central aos líderes dos partidos, com destaque aos que ocupam cargos na Mesa Diretora e espaço no Colégio de Líderes.

Todavia, não seriam apenas esses dois mecanismos, os únicos recursos a disposição e frequentemente utilizados pelo presidente, de modo a incentivar os legisladores a apoiarem a sua agenda política. Segundo eles, “o Executivo no Brasil controla uma grande variedade de recursos, tais como crédito, execução de emendas individuais dos parlamentares, concessões de televisão e rádio, licitações etc.” (PEREIRA & MUELLER, 2000: p. 50).

Inclusive, com relação a esses outros recursos, os autores atribuem um grande destaque a execução de emendas individuais dos parlamentares, principalmente quando consideradas enquanto recursos estratégicos a disposição do presidente e que permite a manutenção do apoio político frente à coalizão de apoio ao governo. Nesse sentido, o que se percebe em relação a esse tipo de abordagem é que, hora os autores aproximam-se do ponto de vista de Amorim Neto (2006a), em que o mesmo prioriza as estratégias adotadas pelo chefe do Executivo em regimes presidencialistas, para assim fazer inferências sobre o funcionamento efetivo de tais regimes.

Mas, por outro lado, os autores diferem das demais abordagens dos modelos de segunda geração. Pois, segundo os autores, no que se refere à relação existente entre o Executivo e o Legislativo quando o assunto é a elaboração do orçamento, o que ocorre é que as emendas propostas ao projeto de lei orçamentária visam unicamente direcionar programas e projetos de modo a assistir as bases eleitorais dos parlamentares. Esse tipo de argumento entra diretamente em conflito com as proposições apresentadas, por exemplo, por Santos (2003), haja visto que questionam a idéia defendida pelo mesmo de que em relação aos legisladores existiria uma espécie de “miopia eleitoral”.

Desse modo, a maior contribuição dada por Pereira e Mueller, em relação ao desenvolvimento ou aprimoramento da *teoria do presidencialismo de coalizão*, diz respeito à defesa feita pelos autores de que para uma melhor compreensão do presidencialismo brasileiro é preciso considerá-lo sob a ótica de duas dimensões, a dimensão eleitoral e a dimensão Executivo-Legislativo. E afirmam:

“... é a combinação de duas dimensões, regras eleitorais e poderes presidenciais/organização legislativa, (que) afeta o grau de dificuldade de como o Executivo governa. São as implicações da combinação entre dispersão e concentração entre essas duas dimensões que são decisivas para definir o grau de dificuldade que o Executivo enfrenta para manter sua coalizão unida. Ou seja, argumenta-se que quanto mais descentralizadas forem essas dimensões, maiores serão os custos para o Executivo para aprovar a sua agenda. Por outro lado, quanto mais as regras eleitorais e a organização legislativa forem centralizadas mais ‘fácil’ será a tarefa de governar para o Executivo” (PEREIRA & MUELLER, 2006: 297).

Esse tipo de abordagem, em certa medida, aproxima também as concepções de Pereira e Mueller, do argumento presente na obra de Abranches (1988), quando este último atribui amplo destaque a dimensão eleitoral, elemento um pouco negligenciado pelos demais autores discutidos. Mas, é bem verdade que as identificações a que chega Abranches são ainda mais relevantes. Isso sem esquecer o fato de que também Pereira e Mueller, não concedem a variável Federalismo a importância que talvez a mesma possua.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS: SÍNTESE COMPARATIVA DAS ABORDAGENS SOBRE A TEORIA DO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO

A partir das referências aqui consultadas, tornou-se possível à identificação das principais “noções-chaves” – ver **Quadro 1** – que norteiam a pesquisa e a análise sobre o funcionamento dos sistemas presidencialistas que se instalaram no Brasil e na América Latina com base na perspectiva da *teoria do presidencialismo de coalizão*, iniciado com o trabalho fundador de Abranches (1988).

Não desconsiderando o fato de que o universo das problematizações aqui apresentadas, com seus respectivos representantes, é muito mais amplo do que o que consegui abranger com a discussão aqui empreendida, considero que os autores e categorias de análise privilegiadas, acabam compondo um mapa geral das principais idéias próprias aos múltiplos modelos de abordagem aqui tratados – *modelo de primeira geração (Modelo 1)* e *modelo de segunda geração (Modelos 2A, 2B e 2C)*. Seja no destaque a questões como o apoio do Legislativo, comumente concedido aos presidentes via processo de centralização decisória (Figueiredo e Limongi, 1995, 1996 e 1999, 2000, 2005, 2006) ou da utilização dos recursos de patronagem e de poder de agenda (Santos, 1997, 1999, 2002, 2003, 2006), as estratégias de formação de gabinetes (Abranches, 1988; Amorim Neto, 1991, 1994, 1998, 2000, 2004, 2006a e 2006b), ou ainda na tentativa de conciliação dessas múltiplas esferas que compõem o cotidiano dos regimes presidencialistas da América Latina (Abranches, 1988; Pereira e Mueller, 2000, 2002, 2006).

É bem verdade que esse privilegiamento não implica em um distanciamento extremista das abordagens apresentadas, como se estas fossem invariavelmente excludentes, sem nenhuma possibilidade de interseção ou intercambialidade de variáveis e idéias. Mesmo porque, o que se observa nas últimas publicações desses autores, é uma tendência em considerar elementos de um e de outro modelo de abordagem, com vias de possibilitar a produção de análises mais robustas acerca do fenômeno da existência de certos arranjos institucionais em democracias presidencialistas.

Amorim Neto e Santos (2001) em artigo publicado conjuntamente desenvolvem um estudo sistemático sobre a composição de facções pró e anti-governo, com o intuito de medir a possibilidade de composição de governos de coalizão no período democrático de 1946-1964 utilizando-se de variáveis explicativas antes utilizadas em seus trabalhos apenas de forma isolada.

Um outro aspecto que dever ser considerado, diz respeito à adoção de outras problemáticas que ora se encontram ausentes nos referidos trabalhos, ou no máximo lhes são atribuído um valor secundário, a exemplo, da influência que a organização do país em entidades federativas possui sobre a conformação de uma lógica do tipo *presidencialismo de coalizão* e conseqüentemente, sobre qual é o real papel do Senado nessas relações que se estabelecem.

Quadro 1. Noções-chaves da *teoria do presidencialismo de coalizão*.

QUESTÕES ANALÍTICAS		ABORDAGENS			
		1ª GERAÇÃO		2ª GERAÇÃO	
		Abranches (Modelo 1)	Figueiredo e Limongi / Santos (Modelo 2A)	Amorim Neto (Modelo 2B)	Pereira e Mueller (Modelo 2C)
Idéia central		<i>Os sistemas presidencialistas devem ser avaliados a partir dos aspectos particulares e que próprios das realidades sociais dos países em que tal regime foi adotado.</i>	<i>A análise dos sistemas presidencialistas deve se dar considerando-se os aspectos institucionais internos das principais instituições que caracterizam esse tipo de sistema político – Executivo e Legislativo – e a relação entre estas mesmas instituições.</i>	<i>Os sistemas presidencialistas devem ser estudados a partir das opções de estratégias privilegiadas pelo chefe do executivo quando da busca deste pela implementação de sua estratégia política.</i>	<i>A análise dos sistemas presidencialistas deve se dar via a identificação de duas dimensões: a dimensão eleitoral e a dimensão dos poderes presidenciais/organização legislativa.</i>
Postulados		<i>As características sócio-político-econômicas do país determinam a conformação de seu desenho institucional.</i>	<i>Os mecanismos internos de organização legislativa e a ampliação das prerrogativas presidenciais resultam em um arranjo do tipo presidencialismo de coalizão.</i>	<i>Para que haja um arranjo institucional do tipo presidencialismo de coalizão, é preciso um gabinete de coalizão que incentive o desenvolvimento de um governo multipartidário majoritário – cartel multipartidário.</i>	<i>A combinação entre dispersão e concentração em cada uma das dimensões – eleitoral e poderes presidenciais/organização legislativa – define o grau de dificuldade do Executivo em compor um governo de coalizão.</i>
Foco		<i>Instituições.</i>	<i>Indivíduos e Instituições.</i>	<i>Indivíduos e Instituições.</i>	<i>Indivíduos e Instituições.</i>
Variáveis explicativas	Macro-variáveis exógenas	<i>Federalismo, sistema de governo, sistema eleitoral, sistema partidário, características sócio-político-econômicas do país.</i>	<i>Federalismo*, sistema de governo, sistema eleitoral** e sistema partidário.</i>	<i>Federalismo*, sistema de governo, sistema eleitoral**, sistema partidário e ideologia.</i>	<i>Federalismo*, sistema de governo, sistema eleitoral e sistema partidário.</i>
	Macro-variáveis endógenas	<i>Partidos políticos</i>	<i>Partidos políticos, poderes do presidente, centralização decisória, direitos parlamentares, patronagem, processo legislativo.</i>	<i>Partidos políticos, poderes do presidente, centralização decisória, direitos parlamentares, patronagem, processo legislativo, grau de coalescência dos gabinetes, decurso do mandato presidencial.</i>	<i>Poderes constitucionais do presidente, organização interna do Congresso, concessão de crédito, execução de emendas individuais dos parlamentares, concessões de televisão e rádio.</i>

Fonte: Abranches (1988); Amorim Neto (1991, 1994, 2000, 2004, 2006a, 2006b); Figueiredo e Limongi (1995, 1996, 1999, 2000, 2005, 2006); Pereira e Mueller (2000, 2002, 2006); Santos (1997, 1999, 2002, 2003, 2006).

*O valor atribuído a variável Federalismo é muito reduzido, quase ausente.

**Nesses autores o sistema eleitoral aparece como variável de pouca relevância.

A verdade é que entre os estudos sobre regimes presidencialistas, inclusive nos analisados aqui, o Senado ainda ocupa um espaço muito restrito. Não obstante, o que se observa é que este tende a se tornar um dos principais objetos de destaque de uma nova agenda de pesquisa da ciência política brasileira.

Ademais, é importante ressaltar que tais discussões tiveram como plano de fundo de seu desenvolvimento as discussões sobre arranjo institucional e estabilidade dos sistemas de governo, o processo de composição de coalizões estáveis e o processo de organização legislativa, temas que em última instância remetem aos pressupostos teóricos da ciência política contemporânea – teoria da escolha racional e ao amplo destaque dado ao papel das instituições – e que acabam impondo aos mesmos algumas limitações acerca das considerações e inferências que, portanto, são produzidas. O que não os desqualificam, mas apenas reforçam a idéia de que é preciso compor uma agenda de pesquisa que esteja preocupada com a agregação de elementos novos e muitas vezes pouco considerados, e os quais podem render a discussão uma aprimoramento e melhor desenvolvimento no que tange a produção de explicações mais consistentes e comprometidas com o rigor científico.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

ABRANCHES, Sérgio. (1988), “Presidencialismo de Coalizão”. *O Dilema Institucional Brasileiro. Revista Dados*, n. 1, vol. 31: 5-38.

AMORIM NETO, Octavio. (1991). *Formação Ministerial em Sistemas Presidencialistas Multipartidários: o caso brasileiro (1946-1964)*. Rio de Janeiro, O Autor. **Dissertação (Mestrado)** – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ). Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Ciência Política.

_____. (1994), “Formação de Gabinetes Presidenciais no Brasil: coalizão versus cooptação”. *Revista Nova Economia*, n. 1, vol. 4: 9-34.

_____. (2000), “Gabinetes Presidenciais, Ciclos Eleitorais e Disciplina Legislativa no Brasil”. *Revista Dados*, n. 3, vol. 43.

_____. (2004), “O Executivo Federal”, in L. AVELAR e A. O. CINTRA (orgs), *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*, Rio de Janeiro / São Paulo, Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung / Fundação Unesp Ed.

_____. (2006a), *Presidencialismo e Governabilidade nas Américas*. Rio de Janeiro, Editora FGV; Konrad Adenauer Stiftung.

_____. (2006b), “A Reforma do Sistema de Governo: rumo ao parlamentarismo ou ao semipresidencialismo?”, in G. A. D. SOARES e L. R. RENNÓ (orgs), *Reforma Política: lições da história recente*, Rio de Janeiro: Editora da FGV.

AMORIM NETO, Octávio e SANTOS, Fabiano. (2001), “A Conexão Presidencial: facções pró e antigoverno e disciplina partidária no Brasil”. *Revista Dados*, n. 2, vol. 44.

_____. (2003), “O Segredo Ineficiente Revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros”. *Revista Dados*, n. 4, vol. 46: 661-698.

AMORIM NETO, Octavio; OX, Gary W. e MCCUBBINS, Mathew D. (2003), “Agenda Power in Brazil’s Câmara dos Deputados, 1989-98”. *World Politics*, n. 55, vol.: 550-578.

ANASTASIA, Fátima; MELO, Carlos Ranulfo e SANTOS, Fabiano. (2004), *Governabilidade e Representação Política na América do Sul*. Rio de Janeiro / São Paulo, Fundação Konrad Adenauer / Fundação Unesp Ed.

CASTRO SANTOS, Maria Helena (1997), “Governabilidade, governança e Democracia: criação de capacidade governativa e relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós-Constituinte”. *Revista Dados*, n. 3, vol. 40.

DINIZ, Eli (1995), “Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90”. *Revista Dados*, n. 3, vol. 38.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub e LIMONGI, Fernando. (1995), “Mudança Constitucional, Desempenho do Legislativo e Consolidação Institucional”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 29, vol. 10: 175-200.

_____. (1996), “Presidencialismo e Apoio Partidário no Congresso”. *Monitor Público*, n, 8, vol. 3: 27-36.

_____. (1999), *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas Editora.

_____. (2000), “Presidential Power, Legislative Organization, and Party Behavior in Brazil”. *Comparative Politics*, n. 2, vol. 32: 151-170.

_____. (2005), “Processo Orçamentário e Comportamento Legislativo: emendas individuais, apoio ao Executivo e programas de governo”. *Revista Dados*, n. 4, vol. 48: 737-776.

_____. (2006), “Poder de Agenda na Democracia Brasileira: desempenho do governo no presidencialismo pluripartidário”, in G. A. D. SOARES e L. R. RENNÓ (orgs), *Reforma Política: lições da história recente*, Rio de Janeiro: Editora da FGV.

LINZ, Juan. (1991), “Presidencialismo ou Parlamentarismo: faz diferença?”, in B. LAMOUNIER (org), *A Opção Parlamentarista*, São Paulo, Ed. Sumaré.

LINZ, Juan. e VALENZUELA, Arturo. (1994), *The Failure of Presidential Democracy*. Baltimore, The Johns Hopkins University Press.

MAINWARING, Scott P. (2001), *Sistemas Partidários em Novas Democracias. O Caso do Brasil*. Porto Alegre / Rio de Janeiro, Mercado Aberto / Editora da FGV.

MAINWARING, Scott & SHUGART, Matthew. (1997), *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge, Cambridge University Press.

MELO, Marcus André B. C. (1995), “Ingovernabilidade: desagregando o argumento”, in L. VALLADARES, L. (org), *Governabilidade e Pobreza*, Rio de Janeiro, Editora Civilização Brasileira.

PEREIRA, Carlos e MUELLER, Bernardo. (2000), “Uma Teoria da Preponderância do Poder Executivo. O Sistema de Comissões no Legislativo Brasileiro”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 43, vol. 15: 45-67.

_____. (2002), “Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro”. *Revista Dados*, n. 2, vol. 45: 265-301.

_____. (2006), “Regimes Eleitorais e Poderes do Presidente no Congresso: duas dimensões complementares da capacidade governativa”, in G. A. D. SOARES e L. R. RENNÓ (orgs), *Reforma Política: lições da história recente*, Rio de Janeiro: Editora da FGV.

SANTOS, Fabiano. (1997), “Patronagem e Poder de Agenda na Política Brasileira”. *Revista Dados*, n. 3, vol. 40: 465-492.

_____. (1998), “Novas e Velhas Verdade sobre a Organização Legislativa e as Democracias”. *Revista Dados*, n. 4, vol. 41.

_____. (1999), “Instituições Eleitorais e Desempenho do Presidencialismo no Brasil”. *Revista Dados*, n. 1, vol. 42.

_____. (2002), “Partidos e Comissões no Presidencialismo de Coalizão”. *Revista Dados*, n. 2, vol. 45: 237-264.

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

_____. (2006), “Em Defesa do Presidencialismo de Coalizão”, in G. A. D. SOARES e L. R. RENNÓ (orgs), *Reforma Política: lições da história recente*, Rio de Janeiro: Editora da FGV.

SHUGART, Matthew e CAREY, John M. (1992), *Presidents and Assemblies: constitutional design and electoral dynamics*. Cambridge, Cambridge University.