

# Presidencialismo de coalizão e democracia majoritária no Brasil

Valter Rodrigues de Carvalho\*

---

## RESUMO

Não obstante o chefe do executivo deter o poder de agenda e amplos poderes legislativos no presidencialismo de coalizão é equivocado a afirmação de que o processo decisório no sistema político brasileiro é dotado de uma lógica majoritária equiparável aos modelos parlamentaristas. Torna-se necessário a análise de outras variáveis do sistema a fim de verificar os pontos de veto e mensurar os custos decisórios na implementação de agenda substantiva.

**Palavras-Chave:** Coalizão, presidencialismo, agenda

## ABSTRACT

Nevertheless the head of the executive power to stop the agenda and legislative powers in the broad coalition of presidentialism is the mistaken assertion that the decision-making process in the Brazilian political system is equipped with an approach similar to the models parliamentary majority. It is necessary to the analysis of other variables in the system in order to verify the points of veto measure the costs and making the implementation of substantive agenda.

**Key-Words:** Qualition, presidentialism, agenda

---

As democracias contemporâneas organizam-se institucionalmente segundo dois tipos ideais, qual seja, o majoritário e o consensual. Descreveremos, sucintamente, as características peculiares a cada modelo segundo o seu maior estudioso, Arend Lijphart (Lijphart, 2003). Segundo o autor, o governo “pelo povo e para o povo”, nos termos de Abraham Lincoln, coloca a questão de saber quem governa e a quais interesses o governo deve atender quando houver desacordo entre o povo por divergências de preferências. A resposta majoritária ao dilema posto é a opção pela prevalência da vontade da maioria. A resposta consensual ao problema levantado é a prevalência da vontade do maior número de possível de pessoas. Neste sentido, não há uma diferença profunda entre os dois modelos de democracia quanto à legitimidade do governo da maioria em contraposição ao governo da minoria.

---

\* Valter Rodrigues de Carvalho é Licenciado em História, Mestre e Doutorando em Ciências Políticas pela PUC/SP. O presente artigo é uma versão ligeiramente modificada de trabalho apresentado como conclusão da disciplina “modos de construção e operação das democracias constitucionais”, ministrada pelo Prof. Dr. Rogério Bastos Arantes, a quem agradeço as críticas e sugestões. E-mail: [valter.rc@ibest.com.br](mailto:valter.rc@ibest.com.br)

Mas considera a exigência de uma maioria como um requisito mínimo: em vez de se satisfazer com mínimas maiorias, ele busca ampliar o tamanho das mesmas. Suas regras e instituições visam a uma ampla participação no governo e a um amplo acordo sobre as políticas que esta deve adotar. O modelo majoritário concentra o poder político nas mãos de uma pequena maioria, e muitas vezes, mesmo, de uma maioria simples (plurality), em vez de uma maioria absoluta, (...) ao passo que o modelo consensual tenta compartilhar, dispersar e limitar o poder de varias maneiras (LIJPHART, 2003:18).

Quadro 1.

**Contrastes dicotômicos entre o modelo majoritário e o modelo consensual de democracia**

**Fonte: Adaptado de Lijphart, 2003.**

Uma outra diferença marcante é que enquanto o modelo majoritário de democracia é, marcadamente, exclusivo, competitivo e combativo, ou seja, estabelece um jogo político de soma zero no qual o partido ou a coalizão que exerce o governo dispõe de toda a estrutura governamental, ao passo que a oposição tem como tarefa lutar para ser governo, não participando da estrutura de incentivos e patronagem da máquina estatal (Mainwaring e Shugart, 1993). Ao passo que a democracia consensual tem como característica a abrangência, a negociação e a concessão. Neste sentido, “(...), a democracia consensual poderia também ser chamada de ‘democracia de negociação’ (LIJPHART, 2003:18).”

Tomando dez variáveis institucionais (ver quadro 1), importantes nas democracias contemporâneas, e agregando-as em duas dimensões multi-variáveis, Lijphart estabelece contrastes dicotômicos entre os dois modelos de democracia, contrastes estes que marcam distinções fundamentais quanto a ampliação ou redução do poder da maioria em

<b>Modelo majoritário</b>	<b>Modelo consociativo</b>
<b>Dimensão Executivo-Partidos</b>	<b>Dimensão Executivo-Partidos</b>
Concentração do Poder Executivo em gabinetes monopartidários de maioria.	Distribuição do Poder Executivo em amplas coalizões multipartidárias.
Relações entre Executivo e Legislativo em que o executivo é dominante.	Relações equilibradas entre ambos os poderes.
Sistemas bipartidários.	Sistemas multipartidários.
Sistemas eleitorais majoritários e desproporcionais.	Sistemas de representação proporcional.
Sistemas de grupos de interesses pluralistas, com livre concorrência entre grupos.	Sistemas coordenados e “corporativos” visando ao compromisso e à concertação.
<b>Dimensão Federal-Unitária.</b>	<b>Dimensão Federal-Unitária.</b>
Governo unitário e centralizado.	Governo federal e descentralizado.
Concentração do Poder Legislativo numa legislatura unicameral.	Divisão do Poder Legislativo entre duas casas igualmente fortes, porém diferentemente constituídas.
Constituições flexíveis, que podem receber emendas por simples maioria.	Constituições rígidas, que só podem ser modificadas por maiorias extraordinárias.
Sistemas em que as legislaturas tem a palavra final sobre a constitucionalidade da Legislação.	Sistemas nos quais as leis estão sujeitas à revisão judicial de sua constitucionalidade, por uma corte suprema ou constitucional.
Bancos centrais dependentes do Executivo.	Bancos centrais independentes do Executivo.

implementar políticas. A primeira dimensão compõe-se das características do poder executivo, dos sistemas partidários e eleitorais e dos grupos de interesses, denominada de dimensão executivos-partidos. A segunda dimensão estabelece os contrastes entre a estrutura do estado federativo e do estado unitário, denominada de dimensão federal unitário. Portanto, em cada uma destas dimensões há cinco características que distingui as duas formas de organização e operação das democracias constitucionais.

O objetivo deste artigo é analisar duas vertentes da ciência política brasileira quanto a aproximação destes dois modelos ideais de democracia.

## **Presidencialismo e democracia consensual no Brasil**

Tendo tido seu ápice, enquanto consenso acadêmico e proposta programática, no principio dos anos 90, em meio à crise institucional que representou a chegada de Collor ao

poder por fora do sistema de partidos, a tese segundo a qual a democracia brasileira é consensual fundamenta-se não nos elementos que visam assegurar representação a minorias religiosas, étnicas e lingüísticas, dotando-as de importantes poderes de veto sobre a vontade majoritária, como é o caso de países europeus como a Suécia, Bélgica e Holanda. Mas, sim em algumas variáveis do sistema político, como o subsistema representativo, o regime federativo e a organização do poder judiciário. Tomando as duas dimensões propostas por Lijphart passemos a uma análise das acepções de um dos principais analistas das instituições brasileiras e defensor da tese do consensualismo, Bolívar Lamounier (LAMOUNIER, 1991).

Segundo Lamounier, as experiências autoritárias e a hipertrofia do poder executivo no Brasil são as causas das dificuldades de analistas e políticos reconhecerem a orientação para o bloqueio representado pelo subsistema representativo. Em situação democrática esta variável do sistema político está orientado não para tomar e implementar decisões mas para bloquear decisões que emanam da vontade majoritária. Há, portanto, um contraste entre a noção de um poder vertical e concentrado como o executivo quando comparado com os partidos, com o funcionamento do parlamento, o regime federativo, a organização do poder judiciário e até mesmo certos conselhos governamentais. Segundo o autor, as clivagens básicas da sociedade brasileira são de caráter sócio-econômico, em menor grau regional e ideológico. No entanto,

apesar disso, e apesar da enorme distância econômica e cultural entre o Brasil e os países europeus a que se fez referência, (Suécia, Bélgica e Holanda) o nosso subsistema partidário-parlamentar evoluiu, desde a década de 1930, muito mais no sentido de institucionalizar bloqueios do que no de facilitar a agregação de interesses e a implementação de uma vontade majoritária (LAMOUNIER, 1991:27).

A representação proporcional implantada na década de 30 aliado ao pluripartidarismo, que em razão da facilidade do acesso de minorias aos recursos de poder possibilita a exacerbação do princípio consensual. À opção proporcional agregou-se o voto preferencial (individual) pelo qual o eleitor escolhe entre indivíduos e não entre listas partidárias, como é prática nas democracias de sistema proporcional, arraigando ainda mais o individualismo intrapartidário. Essas características do subsistema representativo teve origem no código eleitoral de 1932, cuja intenção foi claramente acomodar micro-interesses

no conjunto da elite política e assim poder viabilizar a “contestação pacífica”. Desta forma, na dimensão executivo-partidos,

nosso pluripartidarismo, por exemplo, combina uma extrema facilidade para a formação de partidos com a concessão quase automática aos mesmos de poderosos instrumentos de poder, como o acesso a uma cadeia nacional de rádio e televisão e, a partir da constituição de 1988, a legitimidade dos que tenham representação parlamentar para propor ação direta de inconstitucionalidade junto ao Supremo Tribunal Federal (Idem, p.31).

No âmbito da dimensão federal-unitário os elementos consensuais, além da revisão judicial mencionada, são representados pelo regime federativo, pelo bicameralismo com ambas as casas fortes e pela rigidez e detalhismo constitucional. A necessidade de maiorias qualificadas, aliado à votação em duas casas evidencia as dificuldades das maiorias em implementar decisões e a clara possibilidade de veto das minorias. Além do mais, a super-representação dos Estados pequenos na câmara é parte desta engrenagem consensual que evolui desde dos anos 30. Como uma reação à predominância política de São Paulo e Minas Gerais na Primeira República a super-representação, que se consolidou do ponto de vista jurídico na década de 1930, visou atenuar essa predominância. Ou seja, destaca o autor,

independente das manipulações casuísticas a que certamente serviu no passado recente e do alegado arcaísmo ideológico das bancadas hoje super-representada, o fato é que, na origem, essa ponderação favorável aos pequenos Estados era uma maneira de atenuar o poder econômico e a força eleitoral dos grandes Estados: um esforço inequívoco, portanto, ao sentido consociativo já implícito em qualquer organização federativa (ibidem, p.31)

No momento transitorial, ressalta Lamounier, a memória dos períodos autoritários e as limitações impostas aos direitos políticos, tanto das minorias quanto das maiorias, a ampliação do eleitorado (de 16 para cerca de 85 milhões de 1960 a 1985), assim como a evolução na participação e no pluralismo verificado na base da sociedade brasileira, fruto da própria resistência ao regime e ao contexto internacional, teve como consequência o fato de os princípios doutrinários que norteariam a classe política e a opinião pública implicarem num exacerbamento do consensualismo. Ao chegar a constituinte de 1987-88

o que estimulasse o pluralismo e diluísse o poder era necessariamente um bem; o que contrariasse essa tendência em algum ponto era ‘entulho autoritário’. Pertenciam a esta categoria toda e qualquer reflexão acauteladora sobre a volatilidade partidária, a necessidade de estimular uma agregação mais ampla dos interesses políticos e o imperativo de tornar mais nítidas as escolhas, reduzindo os custos da informação para o eleitor individual. Ou seja, o clima de opinião dominante, antes e durante a constituinte, era abstratamente doutrinário (ibidem, p.37).

Em relação ao sistema partidário a percepção era de que o artificialismo dos partidos em termos de identidade aconselhava a permissão de regras eleitorais frouxas para que este viesse afirmar-se a partir do potencial latente das diferenciações sociais e ideológicas reprimidas. A limitação à representação por meio de barreiras e percentuais, como é comum em democracias com sistemas de representação proporcional, seria, ao contrário, substituídas pela facilitação ao acesso a representação e a formação de novos partidos.

Ao lado da evolução dessa engrenagem consensual, no âmbito do subsistema representativo e do regime federativo, deu-se à transformação da Presidência da República. De extensão das oligarquias na primeira república ela vai se desvencilhando destas a partir de 1930, tornando-se uma instituição de caráter universalista (Souza e Lamounier, 1989). O grau de liberdade da presidência em relação às bases tradicionais do poder oligárquico foi substancialmente elevado, se comparado com o legislativo e o poder judiciário. Houve, portanto, uma radicalização plebicitária do presidencialismo brasileiro a partir de 1930, sobretudo em meados desta década, quando a repressão aos movimentos comunista e integralista possibilitou a expansão do poder de Getúlio Vargas. É nestas condições, portanto, que

“constitui-se, assim, progressivamente, o que se poderia chamar de utopia do presidencialismo plebicitário: a crença no poder unificador de um carisma institucional, a presidência da República. Escolhido mediante eleições diretas, representando a grande constituency nacional, com acesso privilegiado aos meios de comunicação e alta centralidade simbólica, a presidência imprimiria ao conjunto do sistema político a coerência que este de outra forma não poderia engendrar (LAMOUNIER, 1991:39)

O alfa e o ômega do sistema político nacional esse componente plebicitário imprimiu a imagem do presidente como grande força estabilizadora que se sobrepõe aos

particularismos, dando o ritmo e a direção das grandes mudanças na sociedade, inclusive rompendo as resistências com seu potencial mobilizador.

No entanto, malgrado esse simbolismo, é nesta acepção da autoridade presidencial que reside o dilema institucional brasileiro, qual seja, o respeito às regras do jogo, o equilíbrio entre os demais poderes e a necessidade de eficácia decisória ao lado de uma alta propensão de os presidentes não contarem com maiorias necessárias no parlamento. Neste sentido, a probabilidade de franco-atiradores chegarem ao poder, tendo em vista a fragilidade do sistema partidário, é potencial. Assim, “o potencial unificador da presidência plebicitária (idem, p.41)” tem como primeiro indicador que nega essa capacidade sua própria instabilidade. Esse “capital plebicitário”, material ou simbólico, esvai-se quando se olha a pouca influência que os presidentes têm na sua sucessão. Ou seja,

de fato, se os presidentes tiveram pouca ou nenhuma influência no processo sucessório, mesmo no recente período militar, não parece razoável supor que, ao longo do mandato, hajam exercido um influxo contínuo e abrangente sobre o sistema político, como supõe a teoria do presidencialismo plebicitário (ibdem, 42).

Para o autor, um outro ângulo que pode medir a eficácia desse “capital plebicitário” é o das pesquisas de opinião pública, de massas ou de elite. Por elas pode-se verificar a materialidade desses recursos de poder e a “envergadura simbólica (ibdem, p.43)” com as quais os presidentes estão investidos segundo a teoria do presidencialismo plebicitário. Entretanto, não obstante os cuidados com esse tipo de avaliação em virtude da dependência de desempenho sócio-econômico, os índices de afeição ou de aprovação popular do desempenho dos presidentes na história brasileira indicam que não é “a imagem de um magistrado incólume e exemplar (ibdem, 42)” factível a luz de tais pesquisas. Se elas dependem de flutuações econômicas e sociais é exatamente nestas condições que o presidencialismo plebicitário mostra-se vulnerável. Como afirma Lamounier,

se os indicadores da impopularidade presidencial se acham ‘sobredeterminados’ por uma situação de adversidade econômica, com mais forte razão devemos frisar o risco de instabilidade institucional a que o sistema democrático pode ser levado por esse tipo de erosão da autoridade (ibdem, p.42)

Embora comum em qualquer sistema de governo, a popularidade do executivo no presidencialismo é um dos pilares de sua sustentação já que é por ela que se mede o apoio ou a recusa do legislativo, tendo em vista os custos e benefícios para os parlamentares que podem incorrer ao apoiarem a agenda do executivo.

A conclusão de Lamounier é muito comum entre os autores que defendem o parlamentarismo, sobretudo naquele momento do debate institucional, para quem inexistem no presidencialismo incentivos “para a formação de uma base parlamentar viável (ibidem, p.45)” pois ela depende de vários fatores, tais como o grau, maior ou menor, de fragmentação do sistema partidário e a dimensão e duração dos possíveis desgastes do presidente junto a opinião pública. Também, a fusão entre a chefia do Estado e do governo, próprio do presidencialismo, em eventual ocorrência de tais fatores, põe em risco não só a efetividade decisória mas também, “(...) a própria estabilidade do sistema democrático (ibidem, 54).”

A chegada de Fernando Collor ao poder em 1989, sem lastro partidário, mostra que a fragmentação do sistema partidário não constitui em um problema apenas no âmbito parlamentar. Em tais condições, segundo o autor, as qualidades pessoais do presidente devem, necessariamente, serem extraordinárias para que tenha condições de romper os impasses num legislativo fragmentado e exercer a governabilidade. Do contrario é eminente a crise institucional em virtude da independência dos mandatos do executivo e do legislativo.

## **Presidencialismo e democracia majoritária no Brasil**

Os estudos que enfatizam características majoritaristas no desempenho das instituições políticas brasileiras datam de meados da década de 1990, após um intenso debate institucional que marcou o período dos primórdios da transição ao plebiscito de 1993. Convêm notarmos, no entanto, que os estudos até este período eram, em sua maioria, propenso a defesa de mudanças radicais no sistema político. A derrota do parlamentarismo em 1993 impactou consideravelmente na capacidade programática destas propostas e neste sentido a emergência de estudos que salientam positivamente a combinação presidencialismo e multipartidarismo pode estar na razão direta da derrota da “opção parlamentarista”. Assim, estes estudos destacam que o presidencialismo de coalizão



brasileiro opera segundo bases muito próximas do parlamentarismo e os partidos políticos, ao contrário do que prega grande parte da literatura relevante, apresentam grau de disciplina tão elevado quanto os partidos nas democracias majoritárias (parlamentaristas). Além do mais, os políticos atuam sob bases partidárias, tanto quanto as coalizões governamentais. Analisaremos nesta seção a tese da democracia majoritária de dois dos pioneiros, em meados dos anos 1990, Argelina Figueiredo e Fernando Limongi.

Em “Executivo e Legislativo na nova ordem Constitucional”, livro que reúne estudos publicados em periódicos desde de 1994, Figueiredo e Limongi (Figueiredo e Limongi, 1994) criticam os diagnósticos, de grande parte da literatura nacional, que rejeitava a estrutura institucional que vigorou na malograda experiência democrática de 1946. Desta forma, “no decorrer deste debate a forma presidencialista de governo e as leis eleitorais se constituíram no alvo privilegiado das propostas de reforma institucional (Figueiredo e limongi, 1994:19)”. A sorte da democracia brasileira, neste sentido, dependia de uma engenharia institucional em que o presidencialismo deveria ser substituído por ser altamente propenso a gerar conflitos insolúveis, também, a legislação eleitoral e partidária haveria de ser alterada objetivando a diminuição do número de partidos e a obtenção do “mínimo de disciplina” possível. Emerge desta análise (...)um sistema político em que um presidente impotente e fraco se contraporía a um Legislativo povoado por uma miríade de partidos carente de disciplina (idem, p.19).

Conquanto, para Figueiredo e Limongi, o quadro institucional que emergiu da constituinte de 1988 é radicalmente distinta da situação de 1946. As bases do sistema político brasileiro foram bastante alteradas. A alteração mais marcante fora a ampliação dos poderes legislativos do presidente. Segundo os autores, os poderes legislativos presidenciais antes de representar influência na disposição do presidente, como quer a literatura, em optar ou não pela busca da cooperação do legislativo representa sua capacidade de determinar a agenda legislativa. Portanto, não é verdadeiro, empiricamente, o argumento, quase sempre partindo de analistas que vêm na independência da origem dos dois poderes no presidencialismo um dado de eventuais conflitos, idéia de que a disposição de presidentes com escassos poderes legislativos é maior na busca de cooperação do legislativo; e que os presidentes com amplos poderes legislativos têm pouca disposição para negociar sua

agenda com o legislativo, tentando forçar o legislativo a ceder, sendo neste caso as relações entre executivo e legislativo mais propensas a conflitos. Assim,

(...) os efeitos dos poderes legislativos presidenciais são de outra natureza. Eles determinam o poder de agenda do chefe do executivo, entendendo-se por agenda a capacidade de determinar não só que propostas serão consideradas pelo Congresso, mas também quando o serão. Maior poder de agenda implica, portanto, a capacidade do executivo de influir diretamente nos trabalhos legislativos e assim minorar os efeitos da separação dos poderes, o que pode induzir os parlamentares à cooperação (ibidem, p.23).

Nesta percepção, as distinções clássicas entre regimes parlamentaristas e presidencialistas são mitigadas a partir do momento que se percebe “aproximações e similaridades”. Neste caso, o controle da agenda legislativa é um dado peculiar aos regimes parlamentaristas, entretanto, presidentes também podem controlar a agenda. Neste sentido, essa prerrogativa reconhecida como sendo própria dos primeiros-ministros não condiz com a maioria das constituições presidencialistas, nas quais os presidentes não só contam com amplos poderes legislativos como tem direito exclusivo de iniciar legislação em diversas áreas. A esta prerrogativa exclusiva do presidente para propor legislação acresce, como evidência da posição estratégica do executivo, o direito de solicitar, unilateralmente, urgência a qual obriga as duas casas legislativas a manifestarem-se no prazo máximo de 45 dias. O executivo pode contar, ainda, com a prerrogativa prevista pelo artigo 62 da Constituição Federal que garante ao presidente a prerrogativa para editar Medidas Provisórias (MP), em casos de relevância e urgência, que implica alteração imediata do status quo. Em relação as MPs a posição do legislativo é quase sempre pela aceitação já que ao negar-se a aceitar uma MP deve regular a situação produzida pela mesma ou incorrer nos custos que por ventura tragam a não regulação.

Figueiredo e Limongi ressaltam, como já mencionamos, que o executivo detém o poder de agenda em virtude dos amplos poderes legislativos lhe conferidos e dos recursos não-legislativos provenientes do controle ao acesso aos postos governamentais. Diante disso, duas perguntas merecem respostas, a saber, se existe disciplina partidária no interior do Legislativo e se os presidentes são sustentados por coalizões partidárias, como no parlamentarismo.

O estudo dos autores pretende responder três questionamentos. 1) as coalizões partidárias são consistentes ideologicamente?; 2) os partidos possuem coesão e disciplina no ato de votar no interior das casas legislativas?; 3) os pequenos partidos constituem motivo de imprevisibilidade no plenário e possuem coesão e disciplina no ato de votar?

Sobre a primeira questão, os autores “descobrem” que há um continuum ideológico que vai da direita à esquerda e “a probabilidade de dois partidos adjacentes votarem de maneira análoga é sempre maior que a de partidos não adjacentes. A probabilidade de dois partidos se coligarem cai monotonicamente com a distância ideológica a separá-los (ibidem, p.77).”<sup>1</sup> Quanto a segunda questão, os autores descobrem que os partidos brasileiros apresentam elevado grau de coesão e disciplina no ato de votar.<sup>2</sup> Os autores destacam ainda que, “a unidade dos partidos de esquerda independe de como votam os demais partidos. Já a disciplina dos partidos de centro e de direita varia amplamente de acordo com a posição assumida pelos outros partidos (ibidem, p.83).” No que se refere a terceira questão, o de saber se os pequenos partidos possuem comportamentos deferentes dos grandes e se isso gera influência no plenário, constatam o índice de coesão e disciplina dos pequenos partidos assemelha ao encontrado nos grandes. Neste sentido, desfaz-se a imagem caótica do sistema partidário no que tange ao processo decisório legislativo e a imagem de um plenário imprevisível é desmentida pelos dados e que os grandes partidos sempre controlaram o processo legislativo.<sup>3</sup>

A disciplina partidária, alta por sinal, deve-se, segundo os autores, a distribuição dos direitos parlamentares no legislativo. Os regimentos internos tanto do Senado quanto da câmara dos deputados atribuem aos líderes partidários o direito de representar suas bancadas a partir da institucionalização do colégio de líderes. O colégio de líderes por sua

---

<sup>1</sup> Considerando um universo de 221 votações nominais (entre 1989-1994), as alianças dentro dos blocos ideológicos chegou a 163 casos na direita, 138 no centro e 156 na esquerda. Nos demais casos ficaram divididos, indefinidos ou não havia informações disponíveis. Assim, a probabilidade de voto análogo chega a 68,8% entre PDS e PFL, 71,5% entre PT e PDT e 11,8% entre PT e PFL, para ficar nestes exemplos.

<sup>2</sup> considerando o mesmo universo de pesquisa – no qual há a indicação dos líderes partidários para a bancada – os partidos à direita como PDS, PFL e PTB ficaram na casa dos 70,00% a 78,00% de coesão. Partidos que vão do centro à esquerda como PMDB, PSDB, PDT e PT, chegaram a casa de 73,00% a 95,00% de coesão.

<sup>3</sup> Para efeito analítico os autores criaram duas siglas imaginárias, o PPE (partidos Pequenos de Esquerda) e o PPD (Partidos Pequenos de Direita). O primeiro agregando os pequenos partidos de esquerda e o segundo de direita. Constatam então, que o PPE teve tendência constante em votar similarmente ao PT e ao PDT e o índice de coesão atingem a marca de 83,7%, chegando mesmo a 100 em 50% dos casos. Quanto ao PPD, o índice de coesão atinge cerca de 72,9% e segue a risca o comportamento dos grandes partidos de direita. A unidade destes produz uma elevação da coesão do PPD.

vez exerce forte controle sobre a pauta dos trabalhos legislativos a partir do auxílio que presta as mesas diretoras. A atuação dos líderes, para Figueiredo e Limongi, torna o plenário o principal lócus decisório, neutralizando a força descentralizante que constitui as comissões. Essa preponderância ocorre em virtude da intervenção dos líderes a partir do instituto do requerimento de urgência. Assim, eles intervêm retirando as matérias das comissões e levando-as direto ao plenário. Portanto,

além de alterar o ritmo da tramitação da matéria, retirando-a da comissão e forçando a pronta manifestação do plenário, a aprovação de requerimento de urgência limita a capacidade dos próprios parlamentares de apresentar emendas ao projeto. Para ser considerada, a emenda tem que atender a um dos seguintes requisitos: ser apresentada por uma das comissões permanentes, ser subscrita por 20% dos membros da Casa, ou ser subscrita por líder que representa essa percentagem de deputados. A limitação à apresentação de emendas e seu controle pelos líderes partidários tolhem a ação dos deputados, retirando-lhes a possibilidade de defender com sucesso os interesses específicos a seu eleitorado a partir de uma estratégia individual (ibidem, 29).

Para terem os seus pleitos atendidos os parlamentares necessitam estruturá-los em bases partidárias, ou seja, precisam fazer parte de um grupo e agir como tal e neste sentido o papel das lideranças tem um duplo significado, qual seja, representar os interesses parlamentares junto ao poder executivo e do poder executivo junto aos partidos. Assim, as barganhas que compõem as relações entre executivo e legislativo estruturam-se em torno dos partidos.

No que concerne a questão de saber se a coalizão que dá apoio ao executivo estrutura-se em bases partidárias, a resposta é positiva. O poder de agenda do executivo aliado aos recursos não legislativos como Ministérios, pastas e cargos; a centralização dos direitos parlamentares no legislativo e o controle da pauta pelo colégio de líderes; colocam o poder executivo numa posição estratégica para negociar o apoio que necessita a partir de bases partidárias e não com parlamentares individualmente. Por isso, segundo os autores, o presidencialismo estrutura sua agenda e negocia o apoio a ela via coalizão de partidos.

Tanto no presidencialismo quanto no parlamentarismo a possibilidade de que partidos, num sistema multipartidário, prefira o futuro ao presente é verdadeira, pois “ser parte do governo traz ganhos e perdas. Para alguns partidos os ganhos sobrepujam as perdas, e para outros o inverso é verdadeiro (ibidem, 27).” Entrementes, para concluir, essa

estratégia pode ser de alguns partidos nas duas formas de governo mas não é de todos num sistema multipartidário, porque se fosse não haveria qualquer sentido na luta pelo controle do executivo. Assim, então, a disposição de ser governo ou não é medido pelos custos e ganhos que incorra sobre o partido, mas apostar no fracasso do governo pode incorrer em custos maiores do que apóia-lo, neste sentido, o preço do apoio leva em consideração, pela liderança partidária, o peso de sua representação e a quem deva interessar o fracasso do governo. Como exemplo da possibilidade de estruturar coalizão de governo no presidencialismo brasileiro, diz Figueiredo e Limongi,

suponhamos que o presidente possa compor maioria se incorporar um dos três outros partidos com representação no Legislativo que não o seu. Está claro que nenhum desses três partidos pode reivindicar uma parcela muito alta do orçamento, já que corre o risco de ser ‘passado para trás’ por seu competidor, que pode exigir menos do presidente para apóia-lo. Temos assim um leilão ao inverso: temendo perder acesso a qualquer benefício do governo, os partidos são levados a moderar suas demandas para vir a fazer parte da coalizão majoritária. O presidente tem a vantagem da proposição: como ele monopoliza o acesso aos recursos públicos, pode tirar vantagens estratégicas desse controle (ibidem, 36).

## Conclusão

A atual conjuntura política nacional, cujo governo é sustentado por um arco de aliança inusitado, tem governado por Medidas Provisórias e evidenciado incapacidade de coordenação da base aliada para votar Emendas Constitucionais, é sugestivo para uma conclusão acerca das assertivas e equívocos das duas linhas de interpretação do sistema político brasileiro. O descompasso entre o legislativo e o executivo nos remete ao questionamento da interpretação segundo a qual o sistema político possui um cunho majoritário com preponderância do executivo que a partir do seu poder de agenda (que de fato existe) traduz-se em coesão e disciplina partidária. Neste sentido, portanto, os principais pontos a serem evidenciados são os seguintes. 1) O grau de seletividade desta agenda do executivo aprovada no legislativo que aparece a posteriori como indício de disciplina e coesão partidária, em virtude do alto índice de concordância no interior dos partidos, deixa de lado uma consideração fundamental para a compreensão da fragilidade dos partidos e do grau de consensualismo do sistema político, qual seja, a interação dos atores e os trâmites institucionais capazes de evidenciar os altos custos em termos de

recursos políticos, as múltiplas recusas, o minimalismo e a substancialidade da agenda do executivo referendada pelo legislativo.

Como afirmou Antônio Giusti Tavares, seguindo a fenda aberta por Barry Ames, “(...) a votação nominal na Câmara dos Deputados constitui apenas o momento final, que formaliza a decisão resultante de um demorado e complexo processo de negociações entre o chefe do poder executivo, os líderes partidários e suas respectivas bancadas (...) (Tavares, 2001:19)”. Portanto, sem a análise das variáveis que apontamos acima (Quadro 1), qualquer conclusão que aponte para um viés majoritarista ou algo parecido constitui um equívoco. 2) A análise de Figueiredo e Limongi toma apenas uma variável institucional do sistema político que é, tomando o esquema de Lijphart, a dimensão executivo-partido. Caberia saber, e de fato sabemos, se na dimensão institucional federal-unitário os governadores ainda são um peso formidável a serem consensuados para o sucesso de qualquer agenda de mudanças do governo central, o que nos parece afirmativo. Também, na dimensão considerada, a nova configuração da revisão judicial aliado ao alto grau de constitucionalização da política ordinária na Constituição de 1988 forma um outro traço de democracia de consenso (Couto e Arantes, 2004). 3) Uma questão a ser indagada diz respeito ao fato de saber qual o poder de explicação razoável que possui uma instituição ou um conjunto de instituições tomadas isoladamente. Isso porque os resultados de um sistema político particular articulam-se com a variedade de suas instituições, isto é, seus efeitos são compósitos (Tavares, 1994). Neste sentido, cabe mencionar que as duas interpretações não são incompatíveis. O’Donnell tem razão quando afirma que a nova frente de pesquisa aberta por Figueiredo e Limongi constitui “terra incógnita”, mas imprescindível para preencher uma lacuna nos estudos políticos brasileiros. Grande parte da literatura em ciência política até meados da década de 90 privilegiou o “aspecto externo” do sistema político. A visão externalista dissecou com acuidade os aspectos institucionais, notadamente a legislação eleitoral, incentivadores do individualismo dos políticos em detrimento da institucionalização dos partidos (Lamounier, 1989). Os altos custos políticos para formação de maiorias governativas eram, sem muita reserva, imputado diretamente a este aspecto das instituições. A nova frente de estudos, a “terra incógnita”, evidencia a necessidade de um enfoque institucional multivariável para compreender os efeitos compósitos do sistema. Se por um lado o equívoco de uma pretensão de explicação global

parece colocar em campos opostos as duas interpretações, por outro notou que o sistema político não constitui um caos, embora custoso, é possível a construção de coalizões minimamente eficientes. Mas o mais importante na combinação da interpretação externalista com a internalista é que ela permite, por ser mais cumulativa, dissipar de vez a ilusão de panacéia que esteve imbuído as intenções de reformas institucionais no Brasil, que muitas vezes desconhecia o funcionamento das instituições existentes. Desfez, sobretudo, a proposta majoritarista (parlamentarista) que poderia constituir em fator de injustiça política e comprometer o consenso sobreposto que, na acepção de Rawls, é o objeto primeiro de uma democracia justa (Rawls, 2000), e ao nosso ver, consolidada.

## Bibliografia

- LIJPHART, Arend. *Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países*. Rio de Janeiro, Ed. Civilização Brasileira, 2003.
- MAINWARING, Scott & SHUGART, Matthew. *Juan Lins, Presidencialismo e democracia: uma avaliação crítica*. São Paulo, Novos Estudos Cebrap, nº 37, 1993.
- LAMOUNIER, Bolívar. *Estrutura institucional e governabilidade na década de 90*. In. João Paulo dos Reis Veloso. *O Brasil e as reformas políticas*. Rio de Janeiro, Ed. José Olympio, 1992.
- LAMOUNIER, Bolívar. *Partidos e utopia: o Brasil no limiar dos anos 90*. São Paulo, Edições Loyola, 1989.
- FIGUEIREDO, Argelina C. & LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na nova ordem Constitucional*. Rio de Janeiro, Ed. FGV, 1999.
- TAVARES, José A. G. *Prefácio...* In. Mainwaring, Scott P. *Sistemas Partidários em novas Democracias: caso do Brasil*. Porto Alegre: Mercado Aberto; Rio de Janeiro: FGV, 2001.
- COUTO, Cláudio G. & ARANTES, Rogério B. *Constitución o políticas públicas? Una evaluación de los años FHC*. In. Vicente Palermo. *Política brasileña contemporánea: De Collor a Lula em años de transformación*. Buenos Aires, Instituto di Tela, 2004.
- TAVARES, José A. G. *Sistema eleitorais nas democracias contemporâneas: teoria, instituições, estratégia*. Rio de Janeiro, Ed. Relume-Dumará, 1994.
- RAWLS, John. *O liberalismo político*. São Paulo, Ed. Ática, 2000.
- SOUZA, Amaury de e LAMOUNIER, Bolívar. *A feita da constituição: um reexame da cultura política brasileira*. Planejamento e Políticas Públicas, Número 2/Dezembro de 1989.