

Contradições do Presidencialismo de Coalizão: uma Leitura do Primeiro Biênio do Governo Lula¹

Felipe Nunes

Thiago Rodrigues
Silame

Graduandos em
Ciências Sociais/UFMG

Palavras-Chave:
Presidencialismo de
Coalizão,
Comportamento
Legislativo,
Relação entre
Executivo e
Legislativo,
Governo Lula

Key Words:
Coalitional
Presidentialism, Le-
gislative Behavior,
Executive-Legislative
Relations,
Lula's government

RESUMO: O objetivo deste trabalho é discutir o Presidencialismo de Coalizão, mais especificamente, mostrar que apesar do sucesso legislativo do governo petista no primeiro biênio, garantido em parte, pela coalizão estruturada, pelos bons resultados eleitorais do PT na Câmara, e pela popularidade alcançada por Lula, percebemos que a coalizão de governo tinha problemas que poderiam, como de fato ocorreu, levar a uma situação de quase paralisia do Executivo no Congresso no segundo biênio. A saber: (1) montagem de uma coalizão pragmática ampla, (2) estratégias de negociação ad hoc da agenda governativa, (3) distribuição desproporcional de ministérios frente ao tamanho das bancadas na Câmara.

ABSTRACT: The objective of this work is argue the Presidentialism of Coalition, more specifically, to point the inherent contradictions to the coalition that supported the government Squid in its first biennium and that they had guaranteed it a relative success in this period.

Introdução

Este texto pretende analisar o 1º biênio do Governo Luís Inácio Lula da Silva (Partido dos Trabalhadores) no que tange à composição e ao funcionamento da coalizão que sustentou o seu governo nesse período. Partimos de três argumentos básicos para a análise seguinte: (1) o arranjo institucional brasileiro dispersa poderes no momento de constituição dos órgãos decisórios devido, principalmente, à combinação do Federalismo com a representação proporcional de lista aberta; (2) com o objetivo de aprovar sua agenda, os presidentes brasileiros tendem a construir coalizões governativas após as eleições para garantir maioria qualificada no Congresso, dadas as dificuldades de obtê-las via processo eleitoral tendo em vista a agenda de reformas constitucionais em debate; e por fim, (3) considerando a atual lógica de organização dos trabalhos legislativos, que concentra nas mãos das lideranças

partidárias os principais poderes de agenda, e os poderes legislativos delegados ao Executivo, os governos brasileiros têm obtido um relativo sucesso na aprovação de sua agenda governativa.

O primeiro argumento baseia-se na análise empreendida por Arend Lijphart (2003) em seu "Modelos de Democracia". O autor utiliza dez variáveis para classificar os regimes democráticos entre "majoritários" ou "consensuais". As dez diferenças são formuladas em termos dos contrastes dicotômicos entres os dois modelos acima e agrupadas em duas dimensões (LIJPHART, 2003, p. 19). A primeira chamada de executivo-partidos, e a segunda, de federal-unitária. Trabalhando com tais variáveis, o autor constrói o argumento de que a melhor ordem democrática para países em desenvolvimento seria aquela que permitisse a inclusão das demandas oriundas das diversas clivagens sociais no sistema político. Segundo o próprio autor, "a opção consensual é a mais atraente para os países que estão elaborando as suas principais constituições democráticas, ou que aspiram a uma reforma democrática" (LIJPHART, 2003). Baseados nesta argumentação identificamos a presença de elementos dispersivos tanto na composição dos órgãos decisórios, como, por exemplo, a representação proporcional de lista aberta, o multipartidarismo, o bicameralismo incongruente e a organização federativa; quanto no momento da tomada de decisão, a saber: o bicameralismo simétrico, a exigência de maioria qualificada para modificação da constituição e a possibilidade de revisão judicial no que se refere à mudanças constitucionais. Desta forma, descortinava-se para o governo Lula, desde o seu início, um cenário político permeado pela pluralidade de interesses legítimos que, portanto, deveriam ser considerados na tomada de decisão, inclusive na formatação da coalizão de governo.

O segundo argumento leva em consideração os dois períodos democráticos experimentados pelo nosso país. Tanto o regime populista que vigorou entre 1946 e 1964, quanto a ordem



¹ Uma primeira versão deste trabalho foi apresentado no VI Seminário de Iniciação Científica da UNIUBE, realizado em Uberlândia em 2005. Gostaríamos de agradecer, em especial, ao Professor Carlos Ranulfo Melo pela leitura atenta e cuidadosa. Seus comentários foram essenciais para a finalização deste trabalho. Evidentemente, as opiniões aqui expressas são de inteira responsabilidade dos autores

democrática inaugurada em 1988, foram marcados por governos de coalizão (Abranches, 1988). Visando obter maioria parlamentar que lhes permitam aprovar sua agenda, os presidentes "convidam" os partidos, ou facções dos mesmos, para integrar sua base de apoio parlamentar já que o quadro multipartidário torna quase impossível a existência de governos unipartidários e, faz com que, mesmo as coalizões eleitorais tenham dificuldades para conquistar amplas maiorias no legislativo.

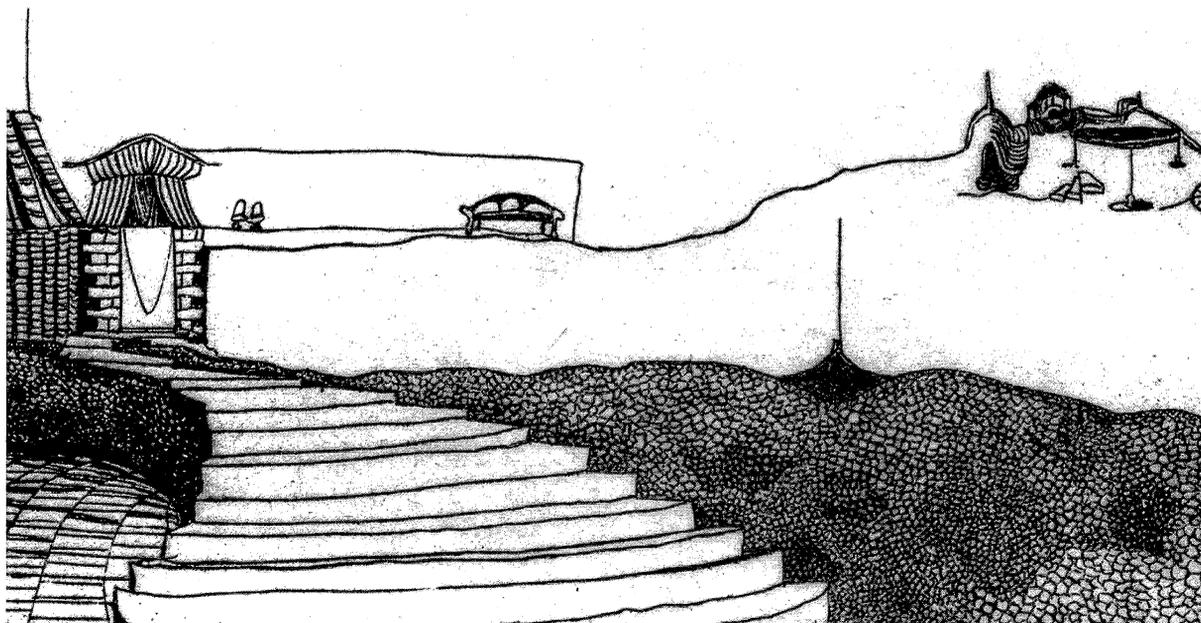
A costura da coalizão pode ser feita através de acordos políticos e/ou de patronagem. De toda forma, o presidente negocia com os partidos oferecendo-lhes postos ministeriais e/ou nas estatais, em troca de apoio para a aprovação de sua agenda. O bom funcionamento de tal mecanismo depende de bancadas disciplinadas. Portanto, a dispersão advinda do cenário eleitoral e que dificulta a formação de bancadas governistas majoritárias, podem ser contrabalançados pela distribuição de cargos políticos. Como mostraremos adiante, o governo Lula não se apresenta como exceção à regra.

Por fim, o terceiro argumento admite que mesmo considerados os elementos acima, o arranjo institucional brasileiro, no que concerne a organização dos trabalhos legislativos, concede poderes de agenda ao Colégio de Líderes e a Mesa Diretora. Segundo Figueiredo e Limongi (1999) "não é necessário que a disciplina partidária seja gerada fora do Congresso, na arena eleitoral, (...) mesmo admitindo que a legislação eleitoral brasileira leva os parlamentares a cultivar 'o voto pessoal', não será ocioso lembrar que as políticas de cunho distributivista que garantem este tipo de conexão eleitoral dependem do acesso à arena decisória. O controle centralizado

sobre a agenda legislativa impede que este tipo de estratégia seja dominante". Os autores argumentam que, além do controle sobre o acesso a lista de candidaturas, outros meios podem ser utilizados para manter as bancadas disciplinadas. O principal mecanismo seria o controle da agenda exercido pelos líderes partidários que, por essa via, reduziriam as oportunidades para a ação individualista dos parlamentares e contribuiriam para o sucesso na aprovação da agenda apresentada pelo Executivo.

A seguir, utilizaremos essas discussões como pano de fundo para a leitura analítica do primeiro biênio do Governo Lula. Nosso argumento é que *os resultados positivos obtidos pelo Governo neste período não estão só relacionados à estruturação de sua coalizão, aos resultados eleitorais do PT para a Câmara e à popularidade alcançada pelo Presidente Lula, mas também à emergência de um novo cenário político onde o PT, figurando pela primeira vez como principal partido da situação, compõe uma coalizão pragmática ampla e distribui os ministérios dando ênfase à sua legenda*².

O presente artigo desenvolve-se em torno do conceito de Presidencialismo de Coalizão cunhado por Sérgio Abranches. Procuraremos apresentar a coligação eleitoral que elegeu o Presidente Lula e a coalizão que sustentou seu primeiro biênio de governo, de forma a identificar os principais atores políticos envolvidos neste processo. Utilizando dois expressivos exemplos, chamaremos à atenção para o sucesso obtido pelo Governo Lula no que se refere à aprovação de sua agenda governativa. Por fim, focaremos nossa análise nas contradições existentes na formatação da coalizão do Governo Lula que acabaram deflagrando uma quase paralisia do Executivo no Congresso nos dois últimos anos de mandato petista.



² O PT se torna a principal figura da situação por ser o partido do Presidente, e o PSDB configura-se como o principal partido da oposição já que esta é a agremiação que polariza a disputa eleitoral presidencial com o PT desde 1994.

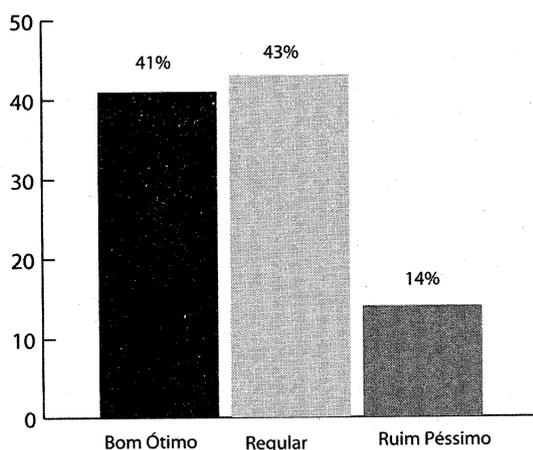
O primeiro biênio do Governo Lula

Com a eleição de Luis Inácio Lula da Silva para Presidente havia uma grande esperança de mudança no paradigma de condução das políticas sociais no país. As urnas da eleição majoritária na esfera federal declararam explicitamente esta vontade. O novo Presidente foi eleito em segundo turno com votação de mais de 60% dos votos válidos. O que significou uma sinalização da sociedade brasileira em torno de um projeto de mudança.

Pesquisas de opinião³ realizadas logo após o resultado da eleição presidencial apontavam para uma expectativa otimista em torno do mandato petista. O Presidente eleito assume, segundo a pesquisa, com 67% do eleitorado esperando dele uma administração ótima (20%) ou boa (47%). A administração Lula chega ao final de seu primeiro ano de mandato com um índice de aprovação pela população de 41%, um dos mais altos se comparado aos dos presidentes anteriores⁴. A imagem do Governo Lula no final do primeiro mandato (nas duas medidas: escala "ótima/boa/regular / ruim/péssima" e dicotômica: "aprova/desaprova") permanece claramente positiva.

Gráfico 1 – Avaliação do governo Lula

Avaliação do Governo Lula
Dezembro 2003



Sobre a pesquisa: pesquisa realizada de 4 a 8 de dezembro de 2003. Forma feitas 2mil entrevistas em 145 municípios do país com eleitores de 16 anos ou mais. A margem de erro é de 2,2 pontos percentuais e o grau de confiança é de 95%

Fonte: IBOPE

No entanto, devido às características de nosso sistema eleitoral e partidário, as regras que transformam votos em cadeiras legislativas não refletiram este mesmo desejo. Diferentemente do que se observou na eleição presidencial, a composição de forças na Câmara dos Deputados não conferiu maioria parlamentar em torno do projeto lançado pelo Executivo. Como mostra a tabela 1 o PT (Partido dos Trabalhadores) só conseguiu ocupar 17,7% das cadeiras em tal casa. Em comparação, o PFL (Partido da Frente Liberal) conquistou 16,4%. Ou seja, a correlação de forças resultante das eleições proporcionais induzia⁵ o governo a montar uma coalizão pragmática, ou funcional, que lhe conferisse a apro-

vação da sua agenda. As chances de sucesso de um governo ideológico, situado à esquerda eram reduzidas. Como podemos observar, uma possível coalizão dos partidos ideologicamente situados à esquerda somava 32,3% das cadeiras da Câmara, frente aos 39,5% de cadeiras pertencentes aos partidos de direita.

Tabela 1 - Bancadas eleitas, coalizões eleitorais e governativas em 2002

Partido	Bancada	
	N	%
PT	91	17,7
PDT	21	4,1
PSB	22	4,3
PPS	15	2,9
PCdoB	12	2,3
PV	5	1,0
Esquerda	166	32,3
PMDB	74	14,4
PSDB	71	13,8
Centro	145	28,2
PFL	84	16,4
PP	49	9,6
PTB	26	5,1
PL	26	5,1
Outros	17	3,3
Direita	202	39,5
Coligação Eleitoral	218	42,5
Coalizão governativa	292	56,9
Bancada de oposição	155	30,2
Bancadas Independentes	66	12,9
TOTAL	513	100

FORNTE: Melo e Anastasia. Reforma da Previdência em dois tempos. DADOS, 2005

Tal fato não é novidade no cenário político brasileiro. Sérgio Abranches (1988) cunhou a expressão "Presidencialismo de Coalizão" para demonstrar que em decorrência das características heterogêneas de nossa estrutura social e dos elementos dispersivos de constituição dos órgãos decisórios, o Executivo é organizado com base em grandes coalizões partidárias visando superar os entraves gerados na relação entre este poder e o Legislativo. Segundo o autor, as coalizões são costuradas levando-se em consideração duas dimensões: (1) a dimensão partidária, que envolveria aproximação de forças ideologicamente próximas; e (2) a dimensão regional / estadual. Explicando o Brasil de 46-64, o autor afirma que desde aquele período o país sempre experimentou coalizões sobre dimensionadas: "(...) em nenhum caso, o governo sustentou-se em coalizões mínimas (...) o cálculo dominante requeria coalizões ampliadas, seja por razões de sustentação partidário-parlamentar, seja por razões de apoio regional" (ABRANCHES, 1988).

³ IBOPE. Pesquisas de Opinião. 2002 e 2003

⁴ idem.

⁵ Vale mencionar verbete "Presidencialismo de Coalizão" publicado na Folha de São Paulo, caderno MAIS, do dia 26/06/2005 em que Fabiano Santos sinaliza a possibilidade de governos de minoria.

Segundo Abranches existem três momentos que envolvem a formação da coalizão. O primeiro momento é caracterizado pela coligação eleitoral e envolve uma dimensão programática, ou seja, que tende a aglutinar partidos que possuem plataforma política semelhante. Neste ponto, a coligação que elegeu o presidente Lula já se apresentava de forma peculiar, pois contou com a participação de um partido ideologicamente distante: o PL. O segundo momento é caracterizado pela montagem do governo e envolve a distribuição de recursos financeiros e políticos através da patronagem, onde se destacam as nomeações de ministros. Por fim, o autor destaca o terceiro e fundamental momento, que é o de funcionamento de governo. A deserção ou a cooperação dos partidos, relativamente à agenda do Executivo, é o aspecto fundamental deste momento.

Para citar o exemplo discutido neste texto, analisemos a coligação de primeiro turno que elegeu Lula Presidente. São dois os comentários pertinentes: (1) *parte da coligação se compõe levando em conta a dimensão partidária*. Neste sentido, PT, PC do B (Partido Comunista do Brasil), e PCB (Partido Comunista Brasileiro) compartilhavam pontos convergentes da agenda política proposta pelo candidato eleito. Colocando estes mesmos num espectro ideológico, poderíamos classificá-los como partidos de esquerda. (2) *parte da coligação explica-se pelo movimento do PT em direção ao centro e pela necessidade de serem superadas resistências junto à importantes setores da sociedade*. Estamos nos referindo, como principal manifestação dessa idéia, a inserção do PL (Partido Liberal) na coligação eleitoral, e de seu maior representante, o então candidato à vice-presidente, Senador José Alencar, importante representante de parte do empresariado nacional. Tal aliança mostrou-se necessária haja vista a enorme rejeição que Lula tinha frente ao empresariado e às elites econômicas brasileiras. As urnas das eleições de 1989, 1994 e 1998 comprovaram isto. Nas três eleições presidenciais que disputou, Lula não logrou sucesso devido a um posicionamento radical em torno de bandeiras clássicas da "esquerda" como, por exemplo, a proposição do não pagamento da dívida externa.

Na discussão sobre o segundo momento consideramos o apoio dos partidos derrotados no primeiro turno às candidaturas que competirão em segundo turno como potenciais alianças para a montagem do governo. Levando-se em consideração que partidos são atores coletivos que se movimentam de maneira racional, estes se posicionaram frente a um quadro que lhes permitisse obter recursos políticos e financeiros a partir de uma análise sobre o potencial vencedor. Passado o primeiro turno, o bloco de apoio ao candidato do PT expande-se incorporando o apoio do PPS, PSB, PDT, PTB, e PV⁶. A coligação assim constituída garantiria ao governo 218 cadeiras na Câmara, ou seja, o equivalente a aproximadamente 42% das cadeiras. A incorporação destes partidos impulsiona ainda mais a candidatura de Lula e a

vitória da esquerda no Brasil se potencializa.

A partir desse quadro, o partido vitorioso passou a enfrentar um novo desafio: o de montar uma coalizão de governo capaz de sustentar uma agenda legislativa destinada a alterar o *status quo*. O desafio foi facilitado pelo fluxo migratório de parlamentares em direção à base de sustentação do governo, fato também observado no primeiro governo FHC (MELO, 2004). Posteriormente, a incorporação do PMDB ao Ministério, partido que elegeu 14,4% das cadeiras da câmara, proporcionou, formalmente, ao governo uma base superior ao patamar dos 308 deputados, número necessário para a aprovação de emendas constitucionais⁷.

Desta forma, o governo conseguiu conduzir de forma eficiente os trabalhos no seu primeiro biênio. Como demonstrado anteriormente, o Presidente contava com um alto grau de popularidade ao fim do seu primeiro ano de governo. Segundo Mainwaring (1993: 22) "quando os Presidentes são populares, políticos de todas as colocações e matizes os apóiam, mas quando perdem popularidade freqüentemente encontram dificuldades em encontrar apoio até mesmo em seus próprios partidos". Sendo assim, acreditamos que a variável popularidade do Presidente – elevada neste momento – foi um dos elementos que influenciou de forma positiva a aprovação da agenda do Executivo neste período estudado.

Passamos, então, a discutir o que chamamos de o terceiro momento do Presidencialismo de Coalizão: como funcionou o governo Lula nos dois primeiros anos.

Dispostos os atores relevantes na arena política, acreditamos que dois episódios exemplificam a tese aqui apresentada de que, num primeiro momento, o governo obteve resultados satisfatórios. Seriam eles: (1) as eleições do Deputado Federal João Paulo Cunha (PT-SP) para Presidência da Câmara e do Senador José Sarney (PMDB-AP) para a Presidência do Senado; e (2) a rápida aprovação da Reforma da Previdência.

Em relação ao primeiro ponto, vale a pena considerar a importância do cargo de Presidente da Câmara dos Deputados na relação Executivo/Legislativo. Como mostram Figueiredo e Limongi (1999) os trabalhos legislativos são organizados segundo a lógica partidária. Ou seja, o Colégio de Líderes e a Mesa diretora detêm importância estratégica nesta Casa, exercendo influência sobre a agenda política, definindo o ritmo e a pauta de votação. Como consta no Regimento Interno da Câmara dos Deputados, o presidente da Casa pode suspender as sessões legislativas quando necessário; organizar, ouvido o Colégio de Líderes, a agenda com a previsão das proposições a serem apreciadas; designar a Ordem do Dia das sessões, assim como deferir a sua retirada e/ou seu arquivamento. Cabe ainda ao presidente da Casa decidir, juntamente com o Presidente do Senado sobre a convocação extraordinária do Congresso Nacional.

⁶ O PMDB compõe a chapa com o PSDB, tendo a Deputada Federal Rita Camata, como candidata a vice-presidente do candidato José Serra (PSDB). No entanto, alguns segmentos do partido apóiam de maneira "informal" o candidato do PT, como é o caso do senador por Minas Gerais, Hélio Costa.

⁷ Importante frisar a incorporação formal do PMDB à coalizão do governo. Adiante este fato será analisado como uma das contradições percebidas na coalizão costurada por Lula.

É uma estratégia racional do Executivo indicar um parlamentar de sua base de apoio para a Presidência da Câmara devido à relevância do cargo. Considerando-se que a agenda substancial de políticas públicas é proposta pelo governo⁸ é de se esperar que este coloque atores que favoreçam o encaminhamento de suas matérias no Legislativo. Neutralizar os *veto players* no processo de decisão favorece o Executivo na implantação de sua agenda, tendo em vista que o Legislativo apenas delegou muito de seus poderes ao Executivo, podendo requerer de volta suas prerrogativas a qualquer momento.

A Presidência da Câmara dos Deputados, por se tratar de um cargo estratégico para o governo, teve como principal candidato o Deputado Federal do PT de São Paulo, João Paulo Cunha. A popularidade do Presidente Lula somada a uma eficiente articulação com o PMDB, que em troca, levou a Presidência do Senado com José Sarney, possibilitou uma tranqüila e importante vitória para o governo. A relação do Legislativo com o Executivo tornava-se mais harmoniosa tendo o governo conseguido eleger um deputado da mesma legenda do Presidente para o principal cargo da mesa diretora. Tendo em vista a necessidade de reformas, dentre elas, a tributária, a previdenciária e a política, tal fato facilitaria a tramitação de projetos desta natureza nas casas legislativas. Além disso, a eleição de João Paulo Cunha manteve a tradição de que a maior bancada legislativa na Câmara dos Deputados elege o Presidente da Mesa.

Resultados benéficos advindos desta vitória estratégica para o governo podem ser observados nas votações no primeiro biênio. Daremos especial atenção para um ponto polêmico na agenda política do governo Lula e que, contudo, conseguiu ser aprovada sem maiores contratempos. Trata-se da votação e aprovação da Reforma da Previdência.

Tal reforma é tida como polêmica porque envolve, dentre outras coisas, custos concentrados e benefícios difusos para a sociedade. Os Deputados que se posicionam a favor da reforma podem ser "punidos", no momento eleitoral, pelos grupos de preferências intensas⁹ que acreditam acumular perdas significativas com tal projeto. Mesmo polêmica, o Executivo conseguiu aprovar tal reforma nas duas casas legislativas. Assim como mostram Melo e Anastasia (2005), tal resultado foi obtido, principalmente, devido a duas questões peculiares: 1) o governo conseguiu adesão por parte dos governadores ao projeto de reforma da previdência casando às discussões em torno das reformas tributárias e do pacto federativo; 2) as bancadas de oposição não votaram de forma disciplinada.

No primeiro governo Fernando Henrique Cardoso (1994-1998) houve uma tentativa frustrada de aprovar uma Reforma Previdenciária ampla. Não obtendo sucesso¹⁰, o desafio foi passado para o próximo Presidente. Ao alinhar as discussões sobre as reformas tributária e previdenciária, o governo Lula obteve o apoio dos governa-

dores, interessados em discutir a redistribuição de recursos e negociar um novo pacto federativo, e conseguiu fazer com que estes pressionem as respectivas bancadas estaduais a votar as proposições do Executivo.

Além disso, houve uma inversão na posição e nos recursos disponíveis aos principais partidos envolvidos: PT, PSDB e PFL. O partido do Presidente Lula assume a condição de situação no plano Federal. Já PSDB e PFL se posicionam como oposição ao governo. Em consequência da inversão de papéis dos partidos na arena política, ocorre um comportamento indisciplinado dos deputados da oposição relativamente à orientação de seus líderes partidários. A proposta de reforma do governo Lula aproximava-se muito daquela proposta por FHC. Isso contribuiu para que os deputados do PSDB e do PFL se dividissem entre fazer oposição ao governo ou manter posicionamento coerente àquele adotado quando da votação da PEC 33¹¹. Como mostra a tabela 2 o próprio PT, o mais disciplinado dos partidos no governo FHC (97,1%¹²), reduz o percentual médio de fidelidade neste momento do governo Lula (88,9%). O PSDB que obtinha fidelidade média de 82,4% na votação da PEC 33 cai para 51,6% na votação ocorrida na PEC 40. Logo, a Reforma da Previdência foi aprovada mesmo com a disciplina média da base aliada tendo sido de apenas 80,7%. A explicação está no comportamento não disciplinado dos partidos da oposição (64,8%).

Tabela 2 - Disciplina partidária média (Percentual de Deputados que acompanham a votação do líder) na votação da Reforma da Previdência durante o Governo Lula

Partido	Fidelidade média (%)
PT	88,9
PDT	72,6
PSB	79,3
PPS	94,5
PCdoB	81,5
PV	66,7
PMDB	69,6
PTB	81,2
PL	85,9
Governo	80,7
PP	65,8
PSDB	51,6
PFL	44,9
PRONA	97,2
Oposição	64,8

FONTE: Melo e Anastasia, 2005

8 AMORIM NETO e SANTOS. A produção legislativa do Congresso: entre a paróquia e a nação. p. 94

9 A reforma da previdência do Governo Lula impôs custos para servidores, aposentados e pensionistas do setor público. Para maiores informações sobre tal reforma ver "A Reforma da Previdência em Dois Tempos". Melo e Anastasia, Dados, vol 48, nº 2 2005

10 A Reforma da Previdência aprovada neste governo pode ser considerada tímida, pois não alcançou as proporções desejadas pelo projeto inicial do Executivo.

11 Ver capítulo 7 de "Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional" Figueiredo e Limongi, 1999.

12 Porcentagem de fidelidade partidária à indicação da liderança de bancada. Figueiredo e Limongi, 1999.

Contudo, a coalizão governativa se mostrará problemática no decorrer da dinâmica do exercício do mandato do Presidente Lula, e isso por dois motivos: (1) *a incorporação de partidos ideologicamente distantes à base aliada gera problemas internos ao partido do Presidente*. Quando o governo se dispõe a aceitar a presença de partidos de centro e direita, tais como PMDB, PTB e PL na sua base, em nome da governabilidade, ele cria condições para que aflorem disputas internas entre os partidos de esquerda que compõem a coalizão. Na medida em que o governo tende a atender as solicitações dos partidos de centro-direita incorporados à coalizão, abre-se espaço para contestação, dentro do partido do presidente, dos setores que não concordam com as medidas em votação. Podemos apontar ainda o rompimento do PDT e do PPS, respectivamente, em 2003 e 2004 com a coalizão governativa de Lula. As diferenças ideológicas refletidas nos interesses de cada grupo acabam criando incentivos para a deserção nas votações governistas que necessitariam de uma coalizão disciplinada. Tanto a ala direita quanto a ala esquerda da coalizão vão "lutar" para que seus *issues* sejam defendidos. A questão posta para o governo é, então, conseguir conciliar interesses divergentes. Aumenta este dilema o fato de que historicamente, o PT sempre tenha se posicionado como oposição às idéias pregadas pela direita. Em suma, a vitória presidencial faz com que o PT movimente-se na direção de uma ética de responsabilidade, distanciando-se do comportamento marcado pela convicção, o que gera conseqüências no plano de sua identidade partidária; (2) *Como forma de compensar a ampliação das alianças, o governo opta por montar um ministério que favoreça o PT, e assim, diminui os incentivos à cooperação dos partidos à direita da coalizão com a agenda proposta pelo Executivo*. Conforme mostra a tabela 3, o Presidente privilegiou seu partido na nomeação dos ministérios. O PT, além de ficar com os principais ministérios das áreas política, econômica e social (Casa Civil, Saúde, Educação, Previdência, Fazenda, Planejamento e Desenvolvimento Social e Combate à Fome¹³), tomou posse de pastas de menor relevância, tais como Desenvolvimento Agrário, e Minas e Energia. Outra observação pertinente diz respeito às secretarias especiais de governo. Como nos mostra a tabela 4, o PT é hegemônico na ocupação de tais cargos. O partido do Presidente obteve 52% dos ministérios, sendo que ocupou apenas 17,7% das cadeiras na Câmara. A distribuição de ministérios não levou em conta o peso proporcional dos demais partidos pertencentes à base aliada, principalmente o PMDB. Coube a estes poucos ministérios, cargos de segundo escalão, e chefias em empresas estatais. Como Ministérios representam a principal forma de acesso a recursos políticos no Brasil, a citada distribuição desproporcional de pastas acabou desenhando um ambiente propício à deserção a longo prazo.

Tabela 3 - Ministérios no Momento da Posse do Governo Lula

MINISTÉRIO	MINISTRO	PARTIDO	ESTADO
Agricultura	Roberto Rodrigues	-	SP
Assistência Social	Benedita da Silva	PT	RJ
Casa Civil	José Dirceu	PT	SP
Ciência e Tecnologia	Roberto Amaral	PSB	RJ
Comunicações	Miro Teixeira	PDT	RJ
Cultura	Gilberto Gil	PV	BA
Defesa	José Viegas Filho	-	-
Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	Luiz Fernando Furlan	-	-
Desenvolvimento Agrário	Miguel Rossetto	PT	RS
Educação	Cristovam Buarque	PT	DF
Esporte	Agnelo Queiroz	PC do B	DF
Fazenda	Antônio Palocci	PT	SP
Integração Nacional	Ciro Gomes	PPS	CE
Justiça	Márcio Tomáz Bastos	-	-
Meio Ambiente	Marina Silva	PT	AC
Minas e Energia	Dilma Rousseff	PT	RS
Ministério das Cidades	Olívio Dutra	PT	RS
Planejamento, Orçamento e Gestão	Guido Mantega	PT	SP
Previdência	Ricardo Berzoini	PT	SP
Saúde	Humberto Costa	PT	PE
Segurança Alimentar	José Graziano Filho	-	-
Relações Exteriores	Celso Amorim	-	-
Trabalho e Emprego	Jaques Wagner	PT	BA
Transportes	Andreson Adauto	PL	MG
Turismo	Walfrido Mares Guia	PTB	MG

FONTE: elaboração própria a partir dos dados do Jornal Folha de São Paulo de 01 de janeiro de 2002

Tabela 4- Secretarias no Momento da Posse do Governo Lula

SECRETARIAS	SECRETÁRIO	PARTIDO	ESTADO
Secretaria Geral da Presidência	Luiz Dulci	PT	MG
Secretaria de Comunicação	Luiz Gushiken	PT	SP
Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Social	Tarso Genro	PT	RS
Secretaria de Direitos da Mulher	Emília Fernandes	PT	RS
Secretaria de Estado de Direitos Humanos	Nilmário Miranda	PT	MG
Corregedoria-geral da União	Waldir Pires	PT	BA

FONTE: elaboração própria a partir dos dados do Jornal Folha de São Paulo de 01 de janeiro de 2002

O caso do PMDB merece atenção devido às conseqüências advindas da relação entre tal partido e o governo. No primeiro ano do governo Lula o PMDB, como mostra a tabela 3, não recebe nenhum ministério, mas mesmo assim dá apóio considerado¹⁴ aos projetos do executivo. A incorporação do PMDB ao governo em 2004 foi uma tentativa de ampliar a coalizão tendo em vista que o partido contava com 14,4% das cadeiras da Câmara dos Deputados. Contudo, vale

¹³ Atualmente podemos considerar o Ministério do Desenvolvimento Social, uma pasta de grande relevância. Tal fato se dá devido, principalmente, à unificação de diversos programas sociais no Programa Bolsa Família, o que fez com que este Ministério obtivesse maior dotação orçamentária.

lembrar a hipótese desenvolvida neste artigo de que “o governo opta por montar um ministério que favoreça o PT, e assim, não cria incentivos à cooperação dos partidos à direita da coalizão com a agenda proposta pelo Executivo”. Desta forma, acreditamos que a inclusão do PMDB ao governo sem levar em conta o peso proporcional de sua bancada, gera uma certa frustração e contribui para a manutenção da cisão entre a ala governista liderada pelos Senadores José Sarney e Renan Calheiros; e uma outra ala oposicionista tendo à frente dos descontentes o ex-governador do Rio de Janeiro Anthony Garotinho, e o Deputado Federal Michel Temer.

Tabela 5 – Índice de Rice médio segundo partido e coalizão governativa – 2003 e 2004

Coalizão Governativa		
Partidos	Lula 1*	Lula2**
PP	77,9	81,3
PFL	53,8	53,9
PTB	86,0	86,7
PMDB	88,4	80,8
PSDB	64,4	74,1
PDT	85,2	84,8
PSB	94,5	95,4
PT	96,6	96,3

*PT, PCdoB, PSB, PDT, PPS, PV, PTB, e PL

**PT, PCdoB, PSB, PPS, PV, PTB, PL e PMDB

FONTE: Votações Nominais na Câmara dos Deputados 2003-2004;

Fernando Limongi e Argelina Cheibub Figueiredo, Banco de Dados Legislativos, CEBRAP.

Elaboração Magna Inácio (2006)

Tal cisão pode ser percebida nos dados de comportamento parlamentar elencados na tabela 5 retirada de Inácio (2006). A autora mede o apoio dos partidos da coalizão ao governo utilizando o índice de Rice¹⁵. Tal índice para o PMDB mostra que esse partido coopera mais com o governo antes de entrar formalmente para a coalizão (88,4), do que depois que recebe os ministérios de Comunicação e Previdência Social (80,8).

Por fim, a tabela 5 serve-nos para reforçar a importância da coalizão na aprovação da agenda do Executivo. O índice de Rice médio considerando os partidos que compõe a coalizão considerados na tabela no primeiro ano de governo Lula é de 90,5 – mostrando alto apoio da base ao governo. O mesmo índice depois da primeira reforma ministerial é de 81,6, continuando alto mesmo com a insatisfação do PMDB.

Considerações Finais

O arranjo institucional brasileiro pode ser caracterizado como um modelo híbrido. Contudo, este hibridismo se manifesta em momentos diferentes. No momento de constituição dos órgãos decisórios o modelo apresenta elementos que possibilitam a dispersão de poder. Relacionado a este ponto gostaríamos de chamar a atenção

para a representação proporcional. A adoção deste mecanismo de conversão de votos em cadeiras significa que as diversas clivagens sociais podem ter acesso ao sistema político. Considerando-se a heterogeneidade estrutural vigente na sociedade brasileira, podemos perceber um alto grau de “inclusividade” em nosso sistema político. Podemos perceber, ainda, que a dimensão da democracia relacionada à representação é fortalecida neste momento. Com relação ao momento de funcionamento, ou da tomada de decisões, dos órgãos decisórios nós podemos perceber uma intensa concentração de poderes no arranjo institucional brasileiro. A organização dos trabalhos legislativos em torno das lideranças partidárias pode ser apontada como exemplo para ilustrar tal ponto. A concentração de poderes reforça o atributo ou a dimensão da democracia relacionada à estabilidade. Tal dimensão é de extrema importância se levarmos em conta o quadro de pobreza e desigualdade social vigente no país.

A organização de governos de coalizão parece-nos fruto deste arranjo institucional peculiar ao Brasil. O quadro multipartidário associado à representação proporcional contribui para a fragmentação das bancadas o que faz com que a coligação eleitoral vencedora geralmente não obtenha maioria qualificada para aprovar uma agenda de mudanças. Torna-se necessário a inclusão de outros partidos ao governo. Tal inclusão se dá através da distribuição de pastas ministeriais, cargos de confiança em empresas estatais e por outras formas de recursos públicos.

Retomando a argumentação desenvolvida neste artigo, mostramos que o Governo Lula não é exceção a regra, ou seja, procurou organizar uma coalizão majoritária. Tal coalizão, operando em um novo cenário onde o PT passa a ser situação e o PSDB passa a ser oposição, e auxiliada pela popularidade do recém eleito Presidente da República influenciou positivamente a aprovação da agenda proposta pelo Executivo.

Apresentamos no trabalho duas vitórias de pontos importantes para o Executivo. Estamos nos referindo a eleição do deputado paulista João Paulo (PT) para a Presidência da Mesa Diretora e do senador José Sarney (PMDB) para a Presidência do Senado, além da aprovação da PEC 40. No que se refere à eleição do deputado petista para a presidência da Câmara consideramos que a vigência de um “costume”, de uma regra informal, que permite à maior bancada eleger o presidente da Casa teve peso preponderante. Deve-se levar em conta também o fato de PT e PMDB terem “firmado” um acordo para que ambos tivessem seus interesses particulares garantidos. O PMDB por ter a maior bancada no Senado tinha interesse em eleger o presidente desta Casa. O PT, por sua vez, que possuía a maior bancada na Câmara dos Deputados, tinha o objetivo de controlar a Presidência da mesma. Podemos dizer então, que os partidos interessados em fazer valer o “costume” ou a tradição trocaram apoio mútuo e o primeiro biênio continuou reproduzindo a regra informal mencionada acima.

14 Na votação da PEC 40 o líder do PMDB indica votação a favor do governo e cerca de 70% da bancada vota com o líder e, consequentemente, com o governo.

15 “Tal índice, que expressa a diferença entre as posições majoritárias e minoritárias dos votantes, indica a presença de unidades ou de divergência entre as manifestações de voto. Quanto mais próximo do valor máximo (100), maior a unidade dos votantes no posicionamento favorável ou contrário numa determinada votação, quanto mais próximo do valor mínimo (1), maior a divisão entre estes votantes”.

Outro ponto comemorado como uma vitória expressiva do governo, foi a aprovação da PEC 40. Baseados em Melo e Anastasia (2005), mostramos que um dos fatores preponderantes e peculiares para a aprovação da PEC 40 foi o comportamento indisciplinado das bancadas da oposição. Os parlamentares do PSDB, por exemplo, que faziam parte da oposição ao governo neste momento, votam de maneira cindida em relação a orientação do seu líder (a favor do governo), pois a reforma, do ponto de vista ideológico, agradava aos parlamentares deste partido e em muitos pontos assemelhava-se a reforma proposta no governo FHC. O PFL também sofre com este problema já que a indicação do líder é contrária ao governo, mas os termos do projeto identificam-se com os interesses dos governadores, que exerceram pressão sobre suas bancadas estaduais já que a reforma da previdência estava atrelada às discussões da reforma tributária.

Contudo mostramos que a coalizão montada por este governo mostrava-se problemática, devido a dois principais aspectos. O primeiro aspecto remete-nos a diversidade ideológica de tal coalizão. Trata-se de uma coalizão extremamente heterogênea, contando com partidos da direita (PP, PTB e PL), centro (PMDB) e esquerda (PT, PDT, PPS e PC do B). Esta diversidade se mostrará um problema se levarmos em consideração as preferências históricas de cada partido. Cada ponto da agenda do Executivo teve que ser negociado de forma *ad hoc*, e a cada negociação o governo teve que oferecer incentivos à cooperação aos partidos mais distantes do programa do governo. Esta dinâmica pode gerar um desgaste do Executivo com os partidos mais próximos ideologicamente do seu programa, principalmente com o partido do presidente. O outro aspecto que gostaríamos de salientar diz respeito à estrutura de incentivos montada pelo governo para aprovar sua agenda. A forma como se deu a distribuição de ministérios entre os partidos da coalizão se foi suficiente para garantir elevado nível de disciplina nos dois primeiros anos, terminou por dificultar a coordenação dos trabalhos no

momento seguinte.

Por fim, consideramos relevante apontar a primeira derrota significativa sofrida pelo governo, e que configurará a dinâmica perversa do segundo biênio. Referimo-nos à tentativa mal sucedida de aprovar a reeleição imediata para Presidente do Senado e da Câmara. Tal atitude beneficiaria de forma direta o andamento legislativo em favor da agenda do Executivo, tendo em vista, que tanto José Sarney quanto João Paulo, teriam uma probabilidade de serem reconduzidos aos respectivos cargos já que conduziram de forma satisfatória os trabalhos legislativos¹⁶. A estratégia adotada pelo governo não surtiu o efeito desejado, já que a maioria dos parlamentares não aceitou as mudanças propostas para as regras do jogo. Muitos parlamentares acusaram o governo de querer tomar uma decisão em benefício próprio, contrariando a autonomia prevista na divisão entre os Poderes. Dá-se, então, o contexto para a competição "inusitada" em torno da presidência da Câmara no segundo biênio (2005/2006).

Acreditamos que as conseqüências das contradições que envolvem a coalizão de governo, apresentadas neste artigo, se tornam mais evidentes e intensas no decorrer do segundo biênio deste. A montagem de uma coalizão pragmática ampla, aliada à estratégias de negociação ad hoc da agenda governativa, com a distribuição desproporcional de ministérios frente ao tamanho das bancadas na Câmara vão modificar a relação entre o Executivo e o Legislativo no segundo biênio. A derrota eleitoral sofrida pelo PT na disputa para Presidência da Mesa da Câmara dos Deputados pode ser considerada um "divisor de águas", pois a partir da eleição de Severino Cavalcanti (PP-PE), o Executivo terá que passar a lidar com um ator institucional com poder de veto. Porém a análise desta eleição e os desdobramentos políticos, no que diz respeito tanto a aprovação da agenda do Executivo, quanto à atual crise política vivenciada serão objeto de análise de um próximo trabalho.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRANCHES, Sérgio. (1988), "Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro". *Dados*, 31, 1.
- AMES, Barry. (2003), *Os entraves da democracia no Brasil*. São Paulo, FGV.
- AMORIM NETO, O. e TAFNER, Paulo. (2002), "Governo de coalizão e mecanismos de alarme de incêndio no controle Legislativo das Medidas Provisórias". *Dados*, 45, 1.
- ANASTASIA, Fátima e MELO, Carlos Ranulfo. (2004), "Accountability, Representação e Estabilidade Política no Brasil", in F. Abrúcio e M. R. Loureiro (org.), *O Estado numa era de reformas: os anos FHC*, São Paulo, FGV.
- FIGUEIREDO, Argelina e LIMONGI, Fernando. (1999), *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. São Paulo, FGV.
- INÁCIO, Magna Maria. (2006), *Presidencialismo de Coalizão e Sucesso Presidencial na esfera Legislativa 1990-2004*. Tese de Doutorado.
- LJPHART, Arend. (2003), *Modelos de democracia*. São Paulo, Contratempo.
- LINZ, Juan. (1991), "Presidencialismo ou parlamentarismo: faz alguma diferença?", in Bolívar Lamounier (org.), *A opção parlamentarista*, São Paulo, Sumaré.
- MAINWARING, Scott. (1993), "Democracia presidencialista multipartidária: o caso do Brasil". *Lua Nova*, 23/24.
- MELO, C. Ranulfo e ANASTASIA, Fátima. (2005), "A Reforma da Previdência em dois tempos". *Dados*, 42, 2.
- MELO, Carlos Ranulfo. (2004), *Retirando as cadeiras do lugar*. Belo Horizonte, UFMG.
- SANTOS, Fabiano. (1997), "Patronagem e poder de Agenda na Política brasileira". *Dados*, 40, 3.
- SARTORI, Giovanni. (1998), *Engenharia Constitucional*. São Paulo, Ática.

¹⁶ A simples aprovação da lei que estabelece a reeleição dos presidentes das Casas Legislativas não seria garantia suficiente da reeleição dos parlamentares em questão.