

# Estratégias do Executivo para Formação de Coalizões no Legislativo no Contexto da Nova República no Brasil\*

**Lucas Rodrigues Cunha**

Graduando em Ciências Sociais/UFMG

**RESUMO:** O trabalho tem por objetivo analisar as estratégias adotadas pelo Executivo no presidencialismo de coalizão brasileiro com vistas à aprovação da sua agenda no Legislativo. Através da análise da dinâmica institucional que organiza as trocas entre os poderes tenta-se verificar a natureza das barganhas e os padrões de interação entre Executivo e Legislativo no período da Nova República no Brasil.

**ABSTRACT:** This paper aims to analyze the strategies, seized by the Executive within the Brazilian coalition-based presidentialism, foreseeing the approval of its agenda by the Legislative. Through the analysis of the institutional dynamics, which straightens the power exchange, it is attempted to verify the nature of the political bargains and the pattern of interaction between the Executive and the Legislative in the course of the New Republic.

**Palavras-chave:** Presidencialismo de coalizão; Relação entre Executivo e Legislativo; Sucesso Presidencial no Congresso.

**Key-words:** Coalitional Presidentialism; Executive-Legislative Relations; Presidential Success in Congress.

## Introdução

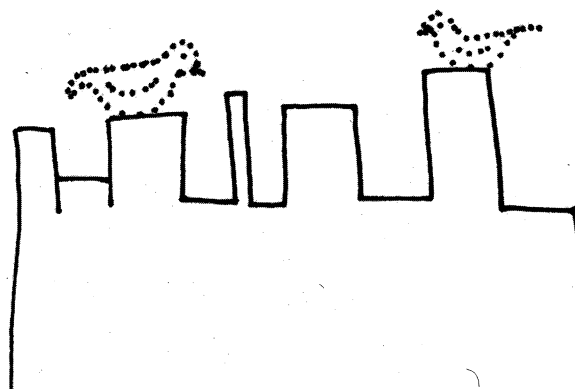
Neste texto se pretende avaliar quais são as estratégias adotadas pelo Executivo para aprovar a sua agenda no Legislativo no Brasil no contexto da Nova República. A separação de poderes preconizada pelo presidencialismo faz com que o Executivo tenha que lidar com o Congresso Nacional para implementar políticas, para tanto ele forma coalizões governativas.

Para compreendermos como se dá a relação entre os poderes Executivo e Legislativo no contexto da Nova República no Brasil se faz necessário identificar as características da tradição republicana no Brasil. Abranches (1988) afirma que o presidencialismo, o federalismo, o bicameralismo, o multipartidarismo e a representação proporcional são as bases da tradição republicana brasileira. Ainda para o autor, o conflito entre Executivo e Legislativo tem sido historicamente crítico para a estabilidade democrática no Brasil. O argumento sobre a instabilidade do regime presidencialista é amplamente defendido por outros

autores como Sartori (1998) que destaca a instabilidade do presidencialismo na América Latina e por Linz (1994) que destaca o risco de instabilidade gerada pelo presidencialismo por conta de características fundamentais do presidencialismo, como a dupla legitimidade, rigidez dos mandatos e o conseqüente jogo plebiscitário decorrente disso. Nesse sentido, o chamado presidencialismo de coalizão seria um sistema instável, pois o presidente de acordo com Abranches se "tornava prisioneiro de compromissos múltiplos, partidários e regionais, como por exemplo, o poder dos governadores". No entanto, de acordo com Chasqueti (2001) a difícil combinação de multipartidarismo e presidencialismo pode ser atenuada com a formação de coalizões de governo.

Um elemento importante que se pode constatar é o fato de que o multipartidarismo afeta a formação de maiorias legislativas. Tendo em vista que no Brasil o sistema se configura como multipartidário é possível afirmar que os governos têm que lidar constantemente com o tema da formação de maiorias no congresso. Para Melo

\* Agradeço aos amigos do Centro de Estudos Legislativos - DCP pela oportunidade de engrandecimento intelectual, em especial para este trabalho à Prof. Dra. Magna Maria Inácio pelo recorte do tema e a Felipe Nunes dos Santos (mestrando em Ciência Política - UFMG) pela revisão atenciosa e pelas críticas construtivas. Por fim ao parecerista anônimo pelos ajustes à redação do texto. Obrigatório destacar que assumo total responsabilidade pelo conteúdo do texto.



(2007) o sistema proporcional incentiva o multipartidarismo, sendo que isso aumenta a chance de eleição de governos minoritários, o que torna a montagem de uma coalizão um imperativo por parte dos Executivos.

Para Cheibub, Przeworski e Saiegh (2002) existem dois tipos de coalizão, a ministerial, relativa ao sistema parlamentarista, e a parlamentar, sendo que nesse tipo de coalizão se observa um grupo de legisladores pertencentes a partidos diferentes votando da mesma maneira, a saber, com o governo. Esse é justamente o caso brasileiro, no qual o Executivo tem que fazer alianças no Congresso Nacional para ter suas propostas aprovadas no âmbito do Poder Legislativo. Os autores também afirmam que a maior fragmentação partidária torna mais provável a emergência de Assembléias com pontos ideais de política distantes do ponto do partido formador, dessa forma coalizões ministeriais serão mais prováveis quando o número de partidos for grande. Ainda de acordo com os autores a elevada fragmentação do Legislativo favorece a formação de coalizões, além do fato de que tanto nos sistemas presidencialistas quanto nos parlamentaristas, coalizões ministeriais ocorrem com mais frequência quando o Legislativo é fragmentado.

É possível constatar que após 1988, o sistema brasileiro privilegiou o Executivo na distribuição de prerrogativas, ou seja, o poder de agenda do Executivo é muito grande. De acordo com Figueiredo e Limongi (2006), os poderes de agenda do presidente não reforçam necessariamente padrões de conflito na relação entre Executivo e Legislativo no sistema presidencialista, ou seja, o Legislativo não necessariamente se comporta como *veto player* das proposições do Executivo, mas possui a capacidade de interferência na produção legislativa. Cox e Morgenstern (2002) ressaltam o fato de o Executivo ser proativo e o Legislativo ser reativo às iniciativas de política nos presidencialismos latino-americanos, para tanto utilizam uma tipologia que avalia os padrões de interação entre os presidentes e os Congressos<sup>1</sup>. Tanto no Brasil quanto na América Latina, os Executivos têm a prerrogativa de iniciar alguns tipos de legislação, de forma que isso faz com que este adapte os pontos das proposições com vistas à sua aprovação no Legislativo, ou seja, aqueles que participam diretamente do processo decisório podem decidir levando em conta os interesses de grupos exteriores a esse processo, é a chamada "regra das reações antecipadas" de Carl Friedrich (1963) citada por Cox e Morgenstern (2002).

A indisciplina partidária é um tema relevante para a compreensão da efetividade das coalizões. Uma coalizão indisciplinada gera mais custos de coordenação que uma coalizão disciplinada, sendo que se torna necessária a formação de coalizões *ad hoc* e o governo passa a barganhar com o Legislativo através de *pork barrel*<sup>2</sup> e patronagem<sup>3</sup>. Assim sendo, a disciplina pode ser distinta da coesão partidária, ou seja, um partido pode votar de modo disciplinado, mas não ser coeso internamente. O argumento de Amorim Neto (2006) é de

que os partidos tenderiam a ser mais disciplinados quando a proporção do gabinete é equivalente à sua proporção de cadeiras no parlamento. Mas de uma maneira geral os partidos votam disciplinados, ou seja, de acordo com a orientação dos líderes partidários do Congresso Nacional.

De acordo com MORAES (2001, p. 48),

*"No Brasil pós-88, observa-se que a disciplina partidária germina no seio do próprio Congresso. Mesmo admitindo que a legislação eleitoral leve os parlamentares a cultivar uma atitude individualista, deve-se ressaltar que as práticas de cunho distributivista garantidoras desse tipo de conexão eleitoral, dependem do acesso à arena decisória. Assim, o controle centralizado sobre a agenda legislativa impede que as estratégias do 'voto pessoal' sejam dominantes. O controle da agenda exercido pelos líderes partidários e pelo Executivo reduz a chance de sucesso das iniciativas individuais dos deputados, dado que os líderes são capazes de reduzir suas oportunidades".*

Nesse sentido, o Executivo ao fazer uma coalizão governativa transfere para os líderes partidários os custos de coordenação desta, tornando-os responsáveis pela punição dos parlamentares da base aliada que não votam de acordo com os interesses do governo.

O presente artigo desenvolve-se em torno das estratégias do Executivo para aprovar sua agenda no Congresso: quais são os incentivos por parte dos parlamentares para votarem a favor do Executivo e quais são os incentivos dos partidos de participarem de coalizões governativas. As emendas parlamentares são uma moeda de troca usada pelo Executivo no Congresso, sendo que estas contribuem para a viabilidade eleitoral dos deputados; no entanto o trabalho apontará para o fato de que a relação entre emendas e votos não é direta, pois a permanência ou não de seu partido na coalizão governativa é um fator mais relevante para o apoio do deputado ao Executivo. Depois se discutirá as formas de avaliar o sucesso presidencial no Legislativo, ou seja, quais as estratégias para a formação de coalizões governativas são mais eficazes para a aprovação de uma agenda pelo Executivo.

### Troca de Votos por Políticas Distributivas

Para se avaliar como o Executivo obtém os votos que precisa para a aprovação de sua agenda faz-se necessário levar em conta os incentivos dos deputados de partidos que pertençam às coalizões para votarem favoravelmente com os interesses do Executivo. A distribuição de prerrogativas dentro do Congresso e as diferentes conexões eleitorais dos deputados são variáveis relevantes para que o Executivo obtenha sucesso no Congresso. Barry Ames (2003) argumenta

<sup>1</sup> Cox e Morgenstern (2002) ressaltam que dependendo do tipo de Congresso o presidente calcula antecipadamente a forma como vai implementar sua estratégia: quando o congresso é recalcitrante o presidente tende a agir de modo imperial, ou seja, governar unilateralmente, quando o congresso é subserviente o presidente se torna dominante.

<sup>2</sup> A expressão é utilizada para designar a atuação do parlamentar em busca de aplicação de recursos públicos para seu reduto eleitoral. As políticas do tipo *pork barrel* tornaram-se comuns no Congresso Americano, onde os deputados atuam em comissões permanentes visando obter o máximo de benefícios para seu distrito eleitoral. No Brasil o *pork barrel* é feito através de emendas individuais dos deputados ao orçamento.

<sup>3</sup> Patronagem e fisiologismo são práticas semelhantes ao clientelismo, porém são mais adaptadas às relações contemporâneas. O clientelismo se funda na confiança e na lealdade. Esses valores não são fundamentais no jogo político atual, porque essas práticas incorporaram uma identidade de "negócios". As relações hoje são ajustadas em uma lógica correspondente entre comerciantes no mercado político.

que as maiorias só se colocam do lado do presidente se compradas, os deputados manifestam com frequência seu desinteresse por políticas de nível nacional manifestando seu interesse por práticas fisiológicas, clientelistas. Nessa análise, o Executivo parece ser refém dos interesses fisiológicos dos deputados, que atuam no parlamento sempre com vistas à sua viabilização eleitoral. Esse argumento é contestado por Nelson Rojas (2003), para ele não faz sentido falar de um comportamento único tendo em vista que, na conexão eleitoral, há incentivos diferentes em operação no trabalho dos parlamentares já que eles têm bases eleitorais diferentes, ou seja, a conexão eleitoral dos deputados impacta de modo distinto seu comportamento no parlamento.

Existem três modelos para tentar explicar o comportamento dos deputados no parlamento, a saber, o modelo distributivista, o informacional e o partidário. Estes modelos têm sido criticados no Brasil, pois não expressam a diversidade de fatores que definem a atuação dos parlamentares, como: a organização federativa, multipartidária e a representação proporcional. No entanto, tais modelos são tipos ideais ao estilo weberiano que tentam explicar de modo tipológico o funcionamento do Congresso. Em todos os modelos o pressuposto é que os deputados buscam a reeleição, mas no caso do Brasil é mais adequado dizer que há uma busca dos parlamentares pelo sucesso eleitoral, não necessariamente pleiteando novamente uma vaga no Congresso. O modelo distributivista ressalta as políticas preferidas são aquelas com benefícios concentrados e custos difusos, por exemplo, a construção de um bem coletivo para uma determinada região. Nesse sentido o comportamento legislativo está baseado em ganhos de troca, também chamado de *logrolling*. O modelo informacional postula que as regras e decisões expressam em algum nível, a convergência em direção às preferências do eleitor mediano. Seu o foco não está no comportamento dos deputados, mas na organização interna do Congresso que visaria a distribuição simétrica da informação. Há uma assimetria informacional entre os legisladores, dessa forma existe uma incerteza quanto aos resultados das políticas adotadas, logo, a redução da incerteza é um bem coletivo e uma organização eficiente é aquela capaz de induzir e compensar a especialização dos parlamentares na ação legislativa informada. Dessa forma o papel das comissões frente ao plenário é fundamental, pois, nas comissões os deputados têm a possibilidade de se especializarem nas temáticas, sendo que quando colocadas em votação no plenário, tais projetos já foram discutidos, facilitando a tomada de decisões. O modelo partidário atenta para a força das comissões sendo que isso interessa aos partidos, pois a distribuição dos postos mais importantes pelos líderes partidários geram incentivos para que os deputados sejam disciplinados. Dado que os governos são partidários, há um controle das indicações para as comissões e um controle do fluxo das matérias nos estágios finais do pro-

cesso legislativo. Dessa forma, o partido majoritário carteliza a agenda legislativa conforme seus interesses.

Para Pereira e Muller (2002) e Santos *et alii* (1997) a execução de emendas individuais ao orçamento é um mecanismo importante de que o Executivo dispõe para negociar suas preferências com sua coalizão no Congresso, sendo que essas emendas possuem cunho distributivista. Nesse sentido, o interesse do Executivo é de cortar gastos, pois este obtém ganhos políticos com uma economia estável, em contraposição a isso o Legislativo tem interesses individuais em promover políticas distributivistas, pois os ganhos dos deputados estão relacionados ao atendimento de suas clientelas.

Contudo, de acordo com Figueiredo e Limongi (2005) o processo orçamentário não é orientado exclusivamente para atender aos interesses individuais dos parlamentares, sendo assim a relação entre votos obtidos pelo governo e emendas não é causal, também não há conflito entre as agendas do Executivo e do Legislativo. A divisão entre governo e oposição no parlamento é uma determinação anterior e mais ampla do que a participação no processo orçamentário e execução de emendas individuais. Para esses autores a execução de emendas individuais é ditada por critérios político-partidários, assim sendo, o governo libera as emendas propostas ao orçamento prioritariamente aos deputados da base aliada. Nesse sentido, a posição do partido em relação ao governo é uma variável fundamental. De acordo com Figueiredo e Limongi (2005) pág. 760:

*"Não há trocas entre uma agenda ditada pelos legisladores e outra ditada pelo Executivo. Não há trocas porque não existem duas agendas. Se existem duas agendas, essas são a do governo e da oposição. Do ponto de vista da execução as emendas individuais, há na verdade, uma agenda única a considerar: a do governo. As emendas individuais ocupam um lugar restrito no interior dessa agenda, mas [...] são parte dessa agenda".*

Os autores concluem que não há relação causal entre a execução de emendas e votos para o governo, emendas são executadas sem que os votos sejam dados e votos são dados sem que ocorra a liberação de emendas. O que explica a execução de emendas é a filiação partidária e a posição do partido em relação ao governo. No entanto há que se considerar como variável o tempo de Execução das emendas, pois este pode ser um recurso estratégico de barganha para o Executivo.

Nesse jogo de trocas entre Executivo e Legislativo não se pode descartar o papel das oposições, elas atuam de um modo que interfere na dinâmica decisória e o presidente tem que levar em consideração a sua posição ao apresentar um projeto de lei no legislativo. O presidente atua estrategicamente e quando não tem os votos

necessários na coalizão para sua aprovação precisa de abrir a negociação com as oposições. Um exemplo disso foi a negociação da prorrogação da CPMF no final do ano de 2007. Nesse caso específico o presidente Lula precisou alterar alguns pontos da proposta para que esta seja aprovada na Câmara dos Deputados, mesmo assim não foi aprovada pelo Senado Federal.

No modelo proposto por Alston e Mueller (2005), os autores sugerem que a patronagem custa ao presidente por dois motivos: pelo custo de oportunidade de reduzir seu capital e porque as decisões tomadas pelos partidos ocupantes podem ser distantes daquelas que tomaria se tivesse controle das pastas. Nesse sentido, o presidente tem que avaliar a distância programática do ao qual irá ceder uma pasta em troca do apoio no parlamento. Os partidos da coalizão mais próximos ideologicamente do presidente demandam menos patronagem, pois as políticas propostas estão mais próximas do seu ideal de política. Dessa forma, os governos têm que constantemente calcular se terão ou não êxito, pois uma derrota no Congresso pode significar uma perda de capital diante dos eleitores e conseqüentemente problemas numa eleição subsequente.

Portanto, a idéia de que os deputados se comportam somente buscando políticas distributivas não parece razoável por dois motivos: 1) os incentivos distintos de conexão eleitoral levam as emendas parlamentares a não serem a única estratégia para os deputados se viabilizarem eleitoralmente e 2) a organização do processo decisório do Congresso Nacional concentrada na Mesa Diretora, nos Líderes dos partidos e nas Comissões inviabiliza a utilização das emendas parlamentares como única estratégia de ganhos eleitorais por parte dos deputados.

## Sucesso Presidencial no Congresso

A formação de coalizões é uma variável que interfere no sucesso do Executivo na arena legislativa (DINIZ, 2005), pois com as coalizões há uma clara articulação nas relações entre Presidência e sua base parlamentar de apoio. Sendo que elas são a forma do Executivo conseguir a adesão dos partidos ao governo e, por conseguinte, aprovar sua agenda no Legislativo. Sendo assim, faz-se necessário levar em conta um conjunto de variáveis para diagnosticar a efetividade das coalizões. Algumas dessas variáveis são: o tamanho da coalizão, a amplitude do espectro ideológico da coalizão, a duração da coalizão, a porcentagem de cadeiras do partido do presidente, e a distribuição de cargos em burocracias e autarquias aos partidos da coalizão, além da coesão e disciplina interna dos partidos que a formam. Assim sendo, é possível avaliar, por comparação, quais são as estratégias mais eficazes do Executivo na composição de maiorias efetivas no Legislativo.

Para Amorim Neto (2006) o sucesso legislativo do presidente é condicional à formação de gabinetes coalescentes, ou seja, aqueles que respeitam a proporção de cadeiras do partido no Congresso

para a distribuição de cargos no ministério. Para ele, o termo governo de coalizão significa mais que gabinete multipartidário é específico aos gabinetes coalescentes, dessa forma, as estratégias presidenciais para a formação de coalizões são duas, a saber, governar unilateralmente ou governar por meio do processo legislativo ordinário. O primeiro caso se aplica a um governo minoritário e o uso do poder de decreto é intensivo, ou seja, o governo atropelaria o Congresso. Já no segundo caso há um governo de coalizão e uma integração ao processo legislativo. Ainda de acordo com o modelo proposto por Amorim Neto o presidente tem vantagens de ser o primeiro a se mover nesse jogo e ele pode adotar três estratégias: pode implementar propostas mediante ação legislativa ordinária; implementar propostas mediante ações unilaterais; ou manter o *status quo*. A preferência pela adoção de alguma dessas estratégias leva em conta os custos de implementar outras. Na abordagem de Amorim Neto (2006) está contido o suposto de que o presidente escolhe sua agenda e depois a coalizão é formada, não obstante é possível destacar que essa relação é dinâmica, ou seja, a definição da agenda depende da formação da coalizão e o contrário também. A política de coalizão é remodelada ao longo do processo. O processo pós-coalizão é dinâmico no presidencialismo, pois o presidente tem mais autonomia para acomodar novos partidos na coalizão durante seu mandato. A coordenação de uma coalizão heterogênea ideologicamente é muito mais difícil, pois as propostas enviadas ao congresso não agradam a todos os partidos da coalizão, mesmo que estas estejam distantes do ideal de política do presidente. Há uma expectativa de qual seja o retorno para o partido ao entrar na coalizão.

Na análise de Figueiredo e Limongi (2006), eles afirmam que o a centralização do processo decisório no Congresso tem impacto sobre o padrão de formação de coalizões, sobre o apoio ao governo e sobre a coesão dos partidos no parlamento.

A tese de que no Brasil, os padrões diferenciados de apoio do Congresso Nacional ao Governo, após 1988 estão relacionados ao modo como os presidentes lidam com o poder Legislativo é forte, pois seu poder de agenda é muito grande. No entanto isso não quer dizer que o Legislativo é um carimbador do que o Executivo propõe. Ao enviar uma proposta para o Congresso o Executivo o faz de modo estratégico, isso porque calcula antecipadamente a possibilidade de sua aprovação. Há que se considerar também os interesses efetivos do Executivo ao enviar uma proposta para o Legislativo, nem todas as propostas enviadas ao Congresso expressam o interesse efetivo do Executivo de que sejam aprovadas daquela forma, elas podem funcionar como uma tentativa de iniciar um processo de barganha. Esse relacionamento envolve tanto negociação com os partidos e, por conseguinte, a formação das coalizões, quanto negociação chamada "a varejo", ou seja, a negociação direta com os parlamentares de partidos ideologicamente heterogêneos. Não

obstante, é possível verificar que, de uma maneira geral no Brasil, os governos preferem negociar com os partidos através dos líderes com vistas à aprovação de sua agenda no Legislativo, através da troca, por exemplo, de cargos na burocracia do executivo ou ministérios no governo. Dessa forma, o custo de disciplinar os deputados nas votações passa a ser dos partidos e não do governo.

A tabela 1, formulada por Figueiredo (2006) mostra os resultados legislativos por coalizão e tenta avaliar a taxa de sucesso das coalizões com base no uso do poder de agenda tanto do presidente, ou seja, o quanto a dominância do Executivo e seu sucesso na arena legislativa.

A partir dessa tabela é possível identificar padrões diferenciados de sucesso do Executivo, por exemplo, a segunda coalizão do primeiro governo Fernando Henrique Cardoso apresenta a maior porcentagem de cadeiras no Congresso (77,2%) e a primeira coalizão do governo Collor é a com menor porcentagem (33,9). O sucesso presidencial mais elevado é atingido na segunda coalizão do governo Lula, que atingiu 76% de sucesso nos projetos apresentados. Apesar dessas variações,

inclusive no sucesso do Executivo, verifica-se que todos os presidentes usaram bastante seus poderes de agenda no Congresso. Essa "supermaioria" observada nos governos de FHC se deve à necessidade de três quintos do Congresso para a aprovação de sua agenda que incluía as reformas constitucionais que necessitam de maiorias qualificadas. A baixa porcentagem de MP's editadas nos governos FHC é observada porque muitas das medidas de estabilização econômica, tomadas com base em MP's foram tomadas ainda no governo Itamar Franco, mas foram reeditadas por muitas vezes em seu governo. O uso de medidas provisórias é um recurso que os presidentes utilizam com o objetivo de agilizar a apreciação das matérias pelo Congresso, pois estas trancam a pauta se não forem votadas em trinta dias. A consequência disso é a dominância do Executivo na arena legislativa, como mostra a tabela acima. Isso demonstra a opção por um desenho institucional que concentra poderes no presidente para evitar o perigo da chamada "paralisia decisória". Esta é uma das causas atribuídas à ruptura democrática de 1964 durante o governo Goulart, cujo relacionamento com o legislativo era de con-

**Tabela 1**  
**PODERES DE AGENDA E RESULTADOS LEGISLATIVOS POR COALIZÃO DE GOVERNO LEIS, PROJETOS DE LEI E MEDIDAS PROVISÓRIAS - 1985-2005**

COALIZÃO DE GOVERNO	% de cadeiras na Câmara dos Deputados	USO DE PODERES DE AGENDA				RESULTADOS LEGISLATIVOS		
		Medidas Provisórias Editadas / Total de PLs e Leis*	Leis Orçamentárias/ Total de Leis	Total de Leis com Urgência Presidencial	Total de Leis com Urgência do Legislativo	Leis do Executivo Apresentadas e Sancionadas* Média Mensal	Sucesso do Executivo*	Dominância do Executivo**
		%	%		%		%	%
Sarney 2	63,0	46,7	40,8	8,3	43,6	13	70,3	77,3
Collor 1	33,9	40,7	33,3	4,2	45,1	11	65,4	86,2
Collor 2	34,6	20,4	58,6	11,5	51,2	11	67,2	70,2
Collor 3	43,5	22,1	70,0	2,6	44,7	4	24,4	77,8
Itamar 1	60,0	21,3	58,2	10,8	60,7	12	65,0	89,4
Itamar 2	59,6	29,7	69,2	4,2	54,2	18	61,5	94,5
Itamar 3	55,3	70,7	8,0	2,9	47,1	4	29,3	90,1
FHC I 1	56,1	24,4	63,3	2,6	54,8	10	64,7	77,9
FHC I 2	77,2	30,3	60,1	2,9	65,7	11	68,7	88,6
FHC II 1	73,9	28,0	66,7	3,2	38,5	12	68,5	79,1
FHC II 2	45,2	42,9	53,8	5,0	40,0	13	56,7	03,9
Lula 1	42,9	46,5	44,1	1,8	50,9	8	66,7	80,8
Lula 2	62,4	34,5	56,8	4,3	56,5	16	76,0	97,8
Lula 3	57,7	38,9	29,2	0	80,0	0	0	96,0
Lula 4	58,3	43,2	70,8	100	0	0	0	100,0
Lula 5	69,6	29,1	87,0	0	100,0	8	62,8	100,0
Total	55,9	33,7	55,8	4,3	50,0	11	52,9	83,9

\* Porcentagem e média de projetos do Executivo apresentados e sancionados durante a vigência da coalizão

\*\* Porcentagem de leis de iniciativa do Executivo

Fonte: Figueiredo, Argelina. Formação, Funcionamento e Desempenho das Coalizões de Governo no Brasil. Artigo apresentado no 5º Encontro da ABCP. Pág. 15

frontação. Ao avaliar o desenho institucional de 1988, Figueiredo e Limongi (2006) argumentam que a revelia de um sistema eleitoral que incentivava um padrão clientelista de comportamento dos deputados, as variáveis internas ao processo decisório fazem com que os parlamentares não tenham acesso a recursos institucionais para a implementação de políticas para clientela específicas. Dessa forma, o processo decisório concentrado nas mãos do presidente não descarta a necessidade de negociação com o Legislativo através da montagem de uma coalizão legislativa. Conforme afirma Figueiredo e Limongi (2006) pág. 275:

*"... a idéia de que presidencialismo e governos de coalizão são incompatíveis foi questionada teórica e empiricamente. Portanto, presidentes cujos partidos não controlam a maioria das cadeiras não precisam confrontar ou contornar o Legislativo. Eles podem usar o poder que possuem sobre a agenda da mesma forma que fazem os primeiros-ministros: organizando as coalizões e implementando políticas de acordo com a preferência de seus membros".*

O argumento de Diniz (2005) atenta para o fato de que o sucesso ou fracasso do Executivo não pode ser medido utilizando a aprovação ou não das propostas que envia ao Congresso, pois é preciso avaliar a intenção do Executivo ao enviar sua proposta. A não aprovação não quer dizer necessariamente fracasso, pois "a apresentação de proposições também pode vir a se tornar instrumento de negociação para a definição de uma determinada política", ou seja, o presidente estrategicamente pode enviar uma proposta que não expressa a sua preferência, mas, no entanto, pode servir como moeda de troca no momento de apreciação no Congresso.

Dessa forma, faz-se necessário destacar que a coalizão tem seus próprios interesses, sendo que o presidente precisa levar em consideração estes para que sua proposta não seja rejeitada. O pressuposto dessa afirmação é de que mesmo montada a coalizão, com a acomodação dos partidos no governo, o presidente não tem garantias de que tudo que propor será aprovado por esta, por isso as estratégias para o sucesso presidencial no Congresso vão além da formação de coalizões governativas. Para Alston e Mueller (2005, p. 93),

*"The important feature of the relationship is the agenda power held by the president. This does not mean, however, that the president can unilaterally impose preferences on Congress: A majority coalition can restrict the policy preferences of the president. To the extent that the president has a greater electoral connection associated with economic growth, stability, and national public goods than members of Congress, it is desirable to give the pre-*

*sident relatively strong legislative powers. However, to the extent that the president has other goals or is incompetent, it is important that Congress be able to check his actions".*

Dessa forma, a idéia de sucesso presidencial não pode ser vinculada diretamente à formação de uma coalizão efetiva, tampouco à aprovação das propostas enviadas, pois pode ser conveniente ao governo enviar uma proposta como resposta a grupos de pressão que apóiam o governo e não se esforçar para aprová-la, passando assim o ônus da "não-decisão" ao Congresso Nacional<sup>4</sup>.

## Considerações finais

A partir dessa análise das trocas entre Executivo e Legislativo constata-se que o presidente tem uma capacidade muito grande de influenciar o processo legislativo, através de seu poder de agenda, sendo que essas trocas estratégicas, baseadas em cálculos racionais, proporcionam ganhos políticos para os presidentes. O processo legislativo centralizado e o domínio da agenda por parte do Executivo fazem com que ações distributivistas por parte dos deputados não tenham muito êxito. A relação entre emendas individuais ao orçamento e votos ao governo não é direta, porque o apoio do deputado está relacionado à posição do seu partido em relação ao governo.

A separação de poderes não é um entrave para o processo decisório no Brasil, mas demanda a formação de coalizões governativas. O desenho institucional que regulamenta o Congresso Nacional tentou minimizar os custos da tomada de decisões, atribuindo ao Executivo um poder de agenda muito grande com receio da chamada paralisia decisória, temida como um fator de instabilidade democrática. O dilema proposto por Lijphart (2003), a saber, governabilidade versus representação tendeu para a governabilidade, pois mesmo com a dispersão de poder do sistema político brasileiro, o Regimento Interno do Congresso Nacional concentrou poderes na Mesa Diretora e nas Comissões e nos Líderes Partidários, o que fez com que o processo legislativo ocorra de maneira centralizada. O presidencialismo no período da Nova República no Brasil, como se pôde verificar não é tão instável como afirma Abranches (1988) ou Linz (1994), é um sistema que possui mecanismos de rearranjo de forças que viabilizam a tomada de decisões.

Essas características do sistema político brasileiro reforçam a idéia de que o formato das instituições interfere no comportamento dos atores políticos, sendo que estes agem de modo estratégico objetivando maximizar ganhos sejam eles eleitorais ou propriamente políticos. Este trabalho tentou mostrar que a formação das coalizões no período pós-1988 é dinâmica e que o sucesso de um governo na aprovação de sua agenda depende do apoio do Congresso Nacional, haja vista

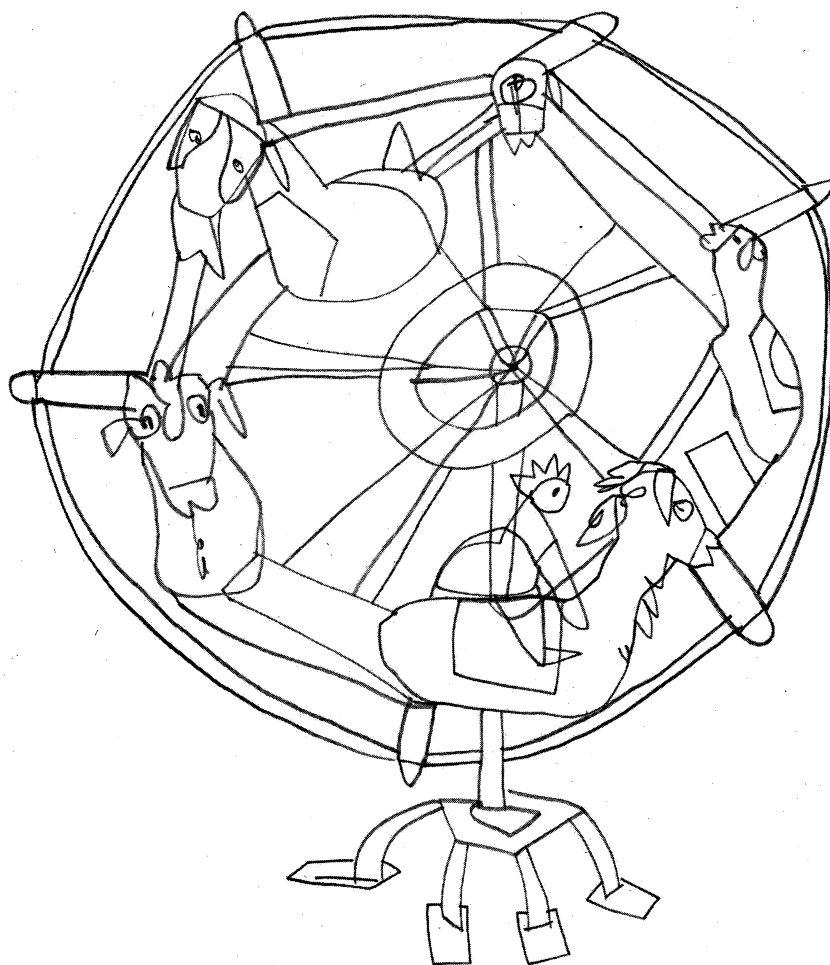
<sup>4</sup> Para mais sobre como o Executivo pode enviar uma proposta sem intenção real de aprová-la no âmbito do Legislativo, ver DINIZ (2005). Em seu artigo a autora discute critérios para definição de sucesso ou fracasso presidencial a partir da análise da reforma trabalhista no período após-1988.

que presidentes que optaram por não acomodar os partidos no governo, formando uma coalizão, como por exemplo, o presidente Collor, tiveram sua agenda inviabilizada. Uma limitação desse trabalho é relativa às estratégias chamadas de "não-republicanas" do Executivo para conseguir

apoio no Legislativo, que carece de dados confiáveis. A verificação e teste da hipótese de que existe uma relação entre liberação de emendas parlamentares e sucesso presidencial no Congresso Nacional podem servir de base para investigações futuras.

Submissão: Março / 2008

Aprovação: Julho / 2008



## Referências Bibliográficas

- ABRANCHES, Sérgio. (1988), "Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro". *Dados*, 31, 1.
- ALSTON, Lee J. e MUELLER, Bernardo. (2005), "Pork for Policy: Executive and Legislative Exchange in Brazil". *Journal of Law, Economics, & Organization*, 22, 1:87-114
- AMES, Barry. (2003), *Os Entraves da Democracia no Brasil*. São Paulo, FGV.
- AMORIM NETO, Octávio. (2006), *Presidencialismo e governabilidade nas Américas*. Rio de Janeiro, Ed. FGV.
- CARVALHO, Nelson Rojas (2003), *E No Início Eram As Bases - Geografia Política Do Voto E Comportamento Legislativo No Brasil*. Rio de Janeiro, Revan.
- CHASQUETTI, Daniel. (2001). "Democracia, Multipartidarismo y Coaliciones en América Latina: Evaluando la Difícil Combinación", in J. Lanzaro (org.), *Tipos de presidencialismo y Coaliciones Políticas en América Latina*. CLACSO.
- COX, Gary e MORGENSTERN, Scott. (2002), "Reactive Assemblies and Proactive Presidents: A Typology of Latin American Presidents and Legislatures", in S. Morgenstern e B. Nacif. (orgs.), *Legislative Politics in Latin American*, Cambridge, Cambridge University Press.
- CHEIBUB, J. A; PRZEWORSKI, A; SAIEGH, S. (2002), "Governos de coalizão nas democracias presidencialistas e parlamentaristas". *Dados*, 45, 2: 187-218.
- DINIZ, Simone. (2005), "Interações entre os Poderes Executivo e Legislativo no Processo Decisório: Avaliando Sucesso e Fracasso Presidencial". *Dados*, 48, 1: 333-369.
- FIGUEIREDO, Argelina. (2005), "O Executivo nos sistemas de governo democráticos". *BIB*, 58.
- FIGUEIREDO, Argelina. (2006), *Formação, Funcionamento e Desempenho das Coalizões de Governo no Brasil*. Trabalho apresentado no 5º Encontro da ABCP, Belo Horizonte.
- FIGUEIREDO, Argelina e LIMONGI, Fernando (2006), "Poder de Agenda na democracia brasileira: desempenho do governo no presidencialismo pluripartidário", in G. A. D. Soares e L. Rennó (orgs.), *Reforma política lições da história recente*, Rio de Janeiro, Ed. FGV.
- FIGUEIREDO, Argelina e LIMONGI, Fernando. (2005), "Processo Orçamentário e Comportamento Legislativo: Emendas Individuais, Apoio ao Executivo e Programas de Governo". *Dados*, Rio de Janeiro, Vol. 48, n 4, 2005, pp.737 a 776
- INÁCIO, Magnã. (2006) "As oposições no presidencialismo de coalizão brasileiro". In: 30º Encontro da ANPOCS, 2006, Caxambu. 30º ANPOCS 2006.
- LJPHART, Adend. (2003), *Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países*. Tradução de Roberto Franco, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- LIMONGI, Fernando. (1994), "O Novo Institucionalismo e os Estudos Legislativos". *BIB*, 37: 3-38.
- MELO, Marcus André. (2007), "O viés majoritário da política comparada: responsabilização, desenho institucional e qualidade democrática". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 22, 63: 11-29.
- MORAES, Filomeno. (2001), "Executivo e Legislativo no Brasil Pós-Constituinte". São Paulo *Perspectiva*, 15, 4: 45-52.
- SARTORI, Giovanni. (1998), *Engenharia Constitucional*. São Paulo, Ática.
- TSEBELIS, George. (1997), "Processo decisório em sistemas políticos: veto players no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e pluripartidarismo". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 12, 34: 89-118