

Democracia e relação entre os poderes Executivo e Legislativo: Um ensaio sobre presidencialismo de coalizão

Rafaella Cristine da Silva Albuquerque¹

Apresentação

O presente ensaio tem como finalidade sintetizar o módulo 7 da disciplina Instituições Políticas I, o qual aborda a temática sobre democracia e relação entre os poderes Executivo e Legislativo. Os autores que fundamentam esse trabalho são Barry Ames, Argelina Figueiredo, Fernando Limongi e Sérgio Abranges. Este trabalho abordará as estratégias presidenciais de formação de coalizões, dando ênfase na nomeação de ministros como uma arma fundamental do presidente na busca de apoio parlamentar; enfocará também as bases institucionais do presidencialismo de coalizão e alguns aspectos da democracia no Brasil a partir da coalizão partidária e de processo decisório.

As estratégias presidenciais de formação de coalizões

Nos países que possuem uma organização política presidencialista, como no Brasil, em que a separação dos poderes executivo e legislativo é bem nítida, o presidente necessita estar buscando permanentemente apoio do Congresso. Para isso são criadas diversas estratégias pelos presidentes no enfrentamento dessa ação.

Todos os presidentes brasileiros tem dificuldade de manter uma base parlamentar de sustentação com suficiente estabilidade para lhes assegurar até as maiorias simples. Segundo Ames (2003) uma das causas da dificuldade do executivo é o sistema eleitoral, que fragmenta o apoio partidário e multiplica o número de pequenos partidos, enchendo o Legislativo de partidos fracos e indisciplinados, bem como de deputados que se preocupam em benefícios particulares, com seu eleitorado pessoal do que com as grandes questões nacionais.

Na busca de apoio parlamentar, o presidente utiliza como estratégia importante as nomeações para o ministério, tendo em vista os votos legislativos que os ministros podem atrair em seus partidos e estados. Entretanto essa estratégia não é tão fácil de colocar em prática por conta de a disciplina partidária ser baixa no congresso, tendo os presidentes que construïrem coalizões muito mais amplas.

¹ Mestranda em Políticas Públicas pela UFPE. E-mail: rafaella.albuquerque@reitoria.ifpe.edu.br

Assim, Ames (2003) questiona até que ponto são bem-sucedidos os presidentes que agem de modo estratégico distribuindo cargos ministeriais com o propósito de maximizar o apoio parlamentar? Sendo um enigma de difícil solução, o autor Amorim Neto destaca que os partidos privilegiados na distribuição de cargos no gabinete de fato oferecem mais apoio aos presidentes. Essa estratégia provoca descontentamento com os partidos que não foram beneficiados com os cargos, caracterizando os dilemas com que se defrontam os chefes de governo. Entretanto, o presidente com essa forma de buscar apoio aposta que irá receber mais votos do que perder. Assim, o teste de qualquer estratégia de alocação são os ganhos ou perdas globais, expressos em apoio partidário de uma determinada distribuição de pastas ministeriais.

Outro dilema vivenciado pelo chefe de governo é ter que lidar com a mediação dos seus ministros no apoio do Congresso tendo eles prioridades políticas próprias. Até o momento, considerando os estudos realizados por Ames (2003), nenhum presidente (Collor, Itamar Franco) esteve imune ao dilema de ministros cujas estratégias pessoais de sobrevivência eram contraditórias com a dele próprio.

Nessa perspectiva para articular as coalizões, o Executivo adota as políticas distributivas que são menos eficientes, uma vez que é preciso gastar mais dinheiro. Assim, o sistema tende a gerar benefícios particulares, de interesse clientelista em detrimento de políticas de alcance nacional.

Bases institucionais do presidencialismo de coalizão

Com a Constituição de 1988 o presidencialismo foi mantido e a legislação eleitoral não sofreu mudanças significativas, segundo Limongi e Figueiredo (2001):

O princípio proporcional e a lista aberta continuam a comandar o processo de transformação de votos em cadeiras legislativas. Por isso os analistas insistem em afirmar que a base institucional que determina a lógica do funcionamento do sistema político brasileiro não foi alterada e que, portanto, continua a ser a mesma do sistema criado em 1946. (p.20).

Diante desse contexto, era de se esperar um sistema político com propensão a ineficácia, em que um presidente sem força se contraporaria a um legislativo pluripartidário baixamente institucionalizado. Entretanto, após a promulgação da Carta de 1988, o Brasil não reproduziu o que foi experimentado no passado e alterou as bases institucionais do sistema político nacional. De acordo com Limongi e Figueiredo (2001) dois pontos resumem essa realidade:

Em relação à Constituição de 1946, os poderes legislativos do presidente da República foram imensamente ampliados. [...] Da mesma forma, os recursos legislativos foram ampliados pelos regimentos internos das casas legislativas. Apesar de todas as mazelas que a legislação eleitoral possa acarretar para os

partidos políticos brasileiros, o fato é que a unidade de referência a estruturar os trabalhos legislativos são os partidos e não os parlamentares. (p. 20).

Atualmente o sistema político brasileiro atua sob bases totalmente diversas daquelas sobre as quais operou o regime de 1946. Os dados mostram forte e marcante preponderância do Executivo sobre o legislativo que se dispõe a cooperar e vota de maneira disciplinada. Segundo Limongi e Figueiredo (2001) em média, 84,4% do plenário vota de acordo com a orientação do seu líder.

Para a literatura corrente, as relações Executivo-Legislativo dependerão sempre e exclusivamente do sistema partidário e das regras que regulam a competição eleitoral, e os partidos desempenharão o mesmo papel no interior do Legislativo, independentemente dos direitos legislativos assegurados regimentalmente aos líderes partidários.

O padrão organizacional do legislativo brasileiro é bastante diferente do norte-americano. No Brasil ele é altamente centralizado em termos de regras e se encontram amparados na atuação dos partidos, sendo o presidente brasileiro um dos mais poderosos do mundo. Já nos Estados Unidos, o legislativo é descentralizado, uma vez que os seus trabalhos são organizados a partir de comissões, das quais os partidos têm pequenos poderes e o presidente norte-americano possui limitados poderes no legislativo. As variáveis organizacionais próprias à estruturação dos trabalhos legislativos podem e devem ser tomadas como variáveis independentes.

Ainda sobre o sistema brasileiro, o Executivo possui um poder de agenda, o qual domina o processo legislativo, possuindo no interior dessa lógica os meios de induzir os parlamentares à cooperação. Outro meio de conseguir disciplina aos membros da coalizão que apoia o Executivo é por meio do uso da patronagem.

O Executivo também dispõe de meios para ameaçar e impor sanções obter apoio partidário consistente. Conclui-se que as relações entre o executivo e Legislativo são afetadas pela extensão dos poderes legislativos controlados pela presidência. Os poderes legislativos presidenciais influem sobre a disposição presidencial para buscar ou não a cooperação do legislativo para aprovação de seus projetos.

Segundo Limongi e Figueiredo (2001) um presidente dotado de amplos poderes legislativos é capaz de ditar a agenda de trabalhos legislativos e induzir parlamentares à cooperação. Quando os presidentes não contam com amplos poderes legislativos, eles são forçados a buscar cooperação do legislativo.

O quadro institucional brasileiro não favorece quer a disciplina partidária, quer a redução do número de partidos. Nesse contexto, duas questões merecem destaques: uma diz respeito à disciplina partidária e a segunda, à possibilidade de serem os presidentes sustentados por coalizões partidárias.

A literatura nos faz supor que a disciplina partidária é inexistente, entretanto apesar de todos os incentivos ao individualismo que a legislação eleitoral brasileira possa ter, entre outros argumentos, os regimentos internos da Câmara dos deputados e do Senado conferem amplos poderes aos seus líderes partidários para agir em nome de seus partidos, consagrando um padrão decisório centralizado onde o que conta são os partidos. Os líderes partidários possuem mecanismos que lhes permitem neutralizar o impacto de estratégias individualistas dos parlamentares. Projetos e emendas ditados exclusivamente por interesses eleitorais, particularistas e imediatistas raramente são aprovadas, ficando engavetadas no âmbito das comissões.

A disciplina partidária difere da coesão partidária conforme explica Limongi e Figueiredo (2001):

A coesão depende da distribuição das preferências. Quanto mais homogêneas forem as preferências dos parlamentares filiados a determinados partidos, tanto maior a coesão. [...] A disciplina depende de alteração do comportamento diante de ameaça ou aplicação de sanções. (p. 32).

Nessa perspectiva, não é fácil diferenciar um caso do outro, no entanto, existem razões para supor que a unidade partidária observada pode em parte ser associada à disciplina, como por exemplo a distribuição de pastas ministeriais com vistas à obtenção de maiorias parlamentares, já mencionado no primeiro item desse ensaio e endossado pelos autores Limongi e Figueiredo (2001).

Assim, os líderes partidários no Brasil dispõem de importantes poderes de agenda e por meio destes preservam e garantem a unidade do partido. Eles contam com recursos necessários para atuar em nome de suas bancadas. O campo não é favorável para estratégias individualistas e oportunistas dos parlamentares.

Nesse sentido, o controle exercido pelo presidente e os líderes partidários sobre a agenda dos trabalhos parlamentares e do processo decisório no Congresso, com base em seus poderes institucionais, tem efeitos significativos sobre o desempenho da coalizão de apoio ao presidente e sua capacidade de manter-se unida ao longo do tempo.

A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório

O presidencialismo brasileiro por ser adjetivado de presidencialismo de coalizão deixa subentendido que existe algo de peculiar, especial e original? Segundo Abranges (1988):

O Brasil é o único país que, além de combinar a proporcionalidade, e o multipartidarismo e o 'presidencialismo imperial', organiza o Executivo com base em grandes coalizões. A esse traço peculiar de institucionalidade concreta chamarei, a falta de melhor nome, 'presidencialismo de coalizão'. (p.18).

O presidencialismo de coalizão é caracterizado pela instabilidade, de alto risco e cuja sustentação baseia-se, quase exclusivamente, no desempenho corrente do governo e na sua disposição de respeitar estritamente os pontos ideológicos ou programáticos considerados inegociáveis, os quais nem sempre são explícita e coerentemente fixados na fase de formação de coalizão.

O método comum de formar coalizão seria insuficiente para dar sustentação política necessária ao presidente. Mais do que o número do partido, o Federalismo, o poder dos governadores e a diversidade e heterogeneidade da sociedade brasileira, tornam coalizões imperiosas.

Assim, de acordo com Abranches (1988), existem dois eixos na lógica de formação de coalizões, o partidário e o regional. Mais uma vez isso deduz que a base de sustentação do governo não é apenas partidária, mas implica uma base regional. Esse seria um critério particular do sistema presidencialismo de coalizão.

A incapacidade de formar coalizões estritamente partidárias devido a fragilidade dos partidos, o sistema político brasileiro, denominado de presidencialismo de coalizão, pode ser considerado original. Segundo Limongi (2006), do ponto de vista descritivo, o sistema político brasileiro, não dúvidas, pode ser nomeado como um presidencialismo de coalizão.

A forma como o processo decisório é organizado, mais especificamente, o poder de agenda conferido ao Executivo, garante que o governo brasileiro opere em bases similares às de grande parte das democracias existentes, ou seja, o Executivo controla a agenda legislativa, visando aprovar a maioria de suas proposições porque ancorado por sólido e consistente apoio partidário. A estrutura e o funcionamento dos governos democráticos são caracterizados por dois indicadores que servem para apontar os traços essenciais da forma como operam: a taxa de sucesso e a taxa de dominância. De acordo com Lomongi (2006), a taxa de sucesso das iniciativas do Executivo é a proporção do que é aprovado sobre o total enviado por este poder, e a taxa de dominância sobre a produção legal, a simples divisão das leis cuja proposição se deve ao executivo pelo total de leis aprovadas no período. Essa taxa, segundo Lowenberg e Petterson (1979 apud LOMONGI, 2006) pela regra dos 90%, estabelece que tanto a taxa de sucesso como a de dominância tendem a se concentrarem em torno dos 90%.

No Brasil, o que o Executivo submete ao Legislativo é, em geral, aprovado. E, por definição, as matérias só podem ser aprovadas se contam com o apoio da maioria. Para evitar mal entendidos, cabe notar que a afirmação se estende às Medidas Provisórias. Estas necessitam ser aprovadas pelo Congresso para que se tornem leis. Disciplina é a norma para o Executivo obter apoio para suas iniciativas, ou seja, parlamentares votam de acordo com a indicação dos líderes partidários, caracterizando um plenário bastante previsível.

O governo controla a produção legislativa e esse controle é resultado da interação entre poder de agenda e apoio da maioria. Maioria reunida por uma coalizão partidária, pura e simples. Nada muito diverso do que se passa nos governos parlamentaristas. Ou seja, não há bases para tratar o sistema político como singular. Muito menos, para dizer que estaríamos diante de uma democracia com sérios problemas. Há enormes dificuldades em aceitar que vivamos sob uma democracia normal.

Diante desse contexto, conclui-se que nada autoriza a tratar o sistema brasileiro como singular, a Constituição de 1988 confere ao presidente o poder sobre iniciativa legislativa e que para influenciar a política pública restam aos parlamentares fazer parte da coalizão presidencial na legislatura em curso.

Considerações finais

A partir da análise sobre a temática de presidencialismo de coalizão conclui-se que o governo não tem apoio total e absoluto de suas bases partidárias. Isso raramente ocorre em contextos onde o conflito é regulado por regras democráticas. Entretanto, como mostra as recentes mudanças no país, o governo não encontra no Congresso um obstáculo para colocar em prática a sua agenda, por saber negociar o apoio dos outros partidos formando coalizões que possibilitam a governabilidade junto ao Legislativo.

O controle exercido pelo presidente e os líderes partidários sobre a agenda de trabalhos dos parlamentares e do processo decisório no Congresso, tendo por base os seus poderes institucionais, tem efeitos de proporção significativa sobre o desempenho da coalizão de apoio ao presidente e a sua capacidade de manter-se unida ao longo do tempo. Esse controle protege a coalizão de governo contra o comportamento particularizado dos seus membros.

Para que o presidencialismo de coalizão funcione, é necessária existir uma coordenação entre os poderes Executivo e o Legislativo, por meio do diálogo permanente entre o governo e suas bases partidárias. A falta de uma excelente articulação poderá levar o país há uma crise política, como foi o caso da Presidente Dilma. A fragmentação partidária também é um dos fortes fatores que poderá dificultar a manutenção de uma base partidária com suficiente estabilidade.

REFERÊNCIAS

ABRANGES, Sérgio. **Presidencialismo de Coalizão: o dilema institucional brasileiro**. Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro. vol. 31, n. 1, 1988, pp. 5 a J4

AMES, Barry. Os entraves da democracia no Brasil. In: _____ **As Estratégias presidenciais de formação de coalizões**. Rio de Janeiro : Fundação Getúlio Vargas, 2003. Cap. 6, 203-236.

FIGUEIREDO, Argelina e LIMONGI, Fernando. Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional. In:_____ **Bases Institucionais do presidencialismo de coalizão**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2001. Cap. 1, p. 19-39.

LIMONGI, Fernando. **A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório**. Novos estudos- CEBRAP. São Paulo, nº76, p. 17-41, nov. 2006.