

BASES INSTITUCIONAIS DO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO*

FERNANDO LIMONGI E ARGELINA FIGUEIREDO

O longo processo de redemocratização vivido pelo Brasil foi acompanhado de intenso debate institucional. Para muitos analistas, a consolidação da democracia em gestação pediria a rejeição da estrutura institucional que presidira a malsucedida experiência democrática anterior. No decorrer deste debate, a forma presidencialista de governo e as leis eleitorais se constituíram no alvo privilegiado das propostas de reforma institucional. O presidencialismo deveria ser preterido em função de sua tendência a gerar conflitos institucionais insolúveis, enquanto a legislação partidária deveria ser alterada com vistas à obtenção de um sistema partidário composto por um número menor de partidos, dotados de um mínimo de disciplina. De acordo com este diagnóstico, a fórmula institucional adotada pelo país levaria ao pior dos mundos: a explosiva combinação entre presidencialismo e um sistema pluripartidário baixamente institucionalizado. A sorte da democracia brasileira, em uma palavra, dependeria do exercício da engenharia institucional.

A Constituição de 1988 não adotou qualquer das reformas defendidas pelos adeptos da engenharia institucional. O presidencialismo

* Para a realização deste trabalho contamos com o apoio da Fapesp ao projeto temático "Instituições políticas, padrões de interação Executivo-Legislativo e capacidade governativa" e com bolsas de pesquisa concedidas pelo CNPq. Parte deste trabalho foi desenvolvido no âmbito do projeto Reconfiguração do Mundo Público Brasileiro: Sistema Político e Reforma do Estado, apoiado pela CAPES, CNPq, FINEP e Mare. Agradecemos aos membros do seminário temático "Instituições políticas e reforma do Estado", no XXI Encontro Anual da Anpocs, especialmente a Marcus Melo, pelos comentários à versão preliminar deste texto. Agradecemos também os comentários de Otávio Amorim Neto.

foi mantido e o plebiscito de 1993 jogou a pá de cal sobre a “opção parlamentarista”. Da mesma forma, a legislação eleitoral não sofreu qualquer alteração significativa. O princípio proporcional e a lista aberta continuam a comandar o processo de transformação de votos em cadeiras legislativas. Por estas razões, 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. Sendo assim, dever-se-ia esperar um sistema com fortes tendências à inoperância, quando não à paralisia; um sistema político em que um presidente impotente e fraco se contraporaria a um Legislativo povoado por uma miríade de partidos carentes de disciplina.

No entanto, o quadro institucional que emergiu após a promulgação da Constituição de 1988 está longe de reproduzir aquele experimentado pelo país no passado. A Carta de 1988 modificou as bases institucionais do sistema político nacional, alterando radicalmente o seu funcionamento. Dois pontos relativos ao diagnóstico resumido acima foram alterados sem que a maioria dos analistas se desse conta destas alterações. Em primeiro lugar, em relação à Constituição de 1946, os poderes legislativos do presidente da República foram imensamente ampliados. Na realidade, como já observamos em outra oportunidade (Figueiredo e Limongi 1995a), neste ponto, a Constituição de 1988 manteve as inovações constitucionais introduzidas pelas constituições escritas pelos militares com vistas a garantir a preponderância legislativa do Executivo e maior presteza à consideração de suas propostas legislativas. Da mesma forma, os recursos legislativos à disposição dos líderes partidários para comandar suas bancadas foram ampliados pelos regimentos internos das casas legislativas. A despeito de todas as mazelas que a legislação eleitoral possa acarretar para os partidos políticos brasileiros, o fato é que a unidade de referência a estruturar os trabalhos legislativos são os partidos e não os parlamentares.

O sistema político brasileiro opera, hoje, sob bases radicalmente diversas daquelas sobre as quais operou o regime de 1946. Resultados apresentados em trabalhos anteriores (Figueiredo e Limongi 1995, 1996, e 1997c; Limongi e Figueiredo 1995 e 1996) questionam as conclusões e inferências encontradas na literatura comparada e nacional acerca do funcionamento do sistema político brasileiro. Não encontramos indisciplina partidária nem tampouco um Congresso (CN) que agisse como um *veto player* institucional. Os dados mostram, isto sim, forte e marcante preponderância do Executivo sobre um Congresso que se dispõe a cooperar e vota de maneira disciplinada.

À luz do que sabemos sobre os partidos políticos e as bases sobre as quais é possível construir a disciplina partidária — uma função direta da capacidade do partido de exercer influência positiva sobre as chances eleitorais de seus membros —, encontramos-nos diante de um fato que pede explicação. A teoria existente nos diz que não deveria haver disciplina partidária no Congresso brasileiro. A previsão foi falsificada pelos fatos. Em média, 89,4% do plenário vota de acordo com a orientação de seu líder, taxa suficiente para prever com acerto 93,7% das votações nominais (Limongi e Figueiredo 1995; Figueiredo e Limongi, 1996a, 1997d). Como explicar o padrão observado?

Ademais, a separação dos poderes característica dos governos presidencialistas, segundo a teoria dominante, levaria ao comportamento irresponsável dos parlamentares, uma vez que a duração de seus mandatos não é influenciada pelos infortúnios políticos do presidente. Somente os membros do partido presidencial teriam algum incentivo para cooperar. Para os demais, a estratégia dominante, mais rendosa do ponto de vista político, seria a recusa sistemática à cooperação. Da mesma forma, presidentes teriam poucos incentivos para buscar apoio do Congresso, em face da origem própria e popular de seu mandato. Seguindo esta linha de raciocínio, chega-se à conclusão de que governos presidencialistas multipartidários não podem contar com o apoio político dos congressistas e tendem à paralisia.

No período pós-Constituinte, porém, a taxa de aprovação das matérias introduzidas pelo Executivo foi elevada e, ademais, contou com apoio político estruturado em linhas partidárias (Figueiredo e Limongi 1997c). Uma vez mais, os dados que apresentamos questionam as inferências baseadas nos argumentos usualmente invocados pelos especialistas.

Quer nas explicações centradas na legislação eleitoral, quer naquelas derivadas das características próprias à forma de governo presidencialista, inferências são feitas a partir de uma estrutura de incentivos determinada exogenamente. As estratégias dos parlamentares e presidentes são derivadas e totalmente definidas pelo que se passa no campo eleitoral. As análises encontradas na literatura comparada e aquelas sobre o sistema político nacional param, por assim dizer, às portas da primeira sessão legislativa.

Instituições contam. Porém, contraditoriamente, contam apenas as que estão situadas fora do contexto que se pretende explicar. Ainda que inspiradas pelo movimento neo-institucionalista, tais explicações se esquecem dos ensinamentos que estão na origem deste movimento: a impossibilidade de inferir resultados de decisões coletivas a partir do conhecimento das preferências individuais. A literatura sobre o funcionamento do sis-

tema político brasileiro nacional está fundada, justamente, sobre esta falácia própria ao raciocínio pluralista.

As instituições que regulam o processo decisório no Legislativo são ignoradas. Os poderes legislativos do presidente não são considerados e, da mesma forma, a estruturação dos trabalhos legislativos é deixada de lado. Para a literatura corrente, as relações Executivo-Legislativo dependerão sempre e exclusivamente do sistema partidário e das regras que regulam a competição eleitoral, e partidos desempenharão o mesmo papel no interior do Legislativo, independentemente dos direitos legislativos assegurados regimentalmente aos líderes partidários.

Somente quando todas as demais instituições políticas, que não as relativas à legislação eleitoral e à forma de governo, são anuladas se pode entender as conclusões a que chega Mainwaring (1997, p.109): “Entre 1985 e 1994, os presidentes brasileiros tiveram dificuldade para realizar a estabilização e a reforma do Estado, em parte em devido à combinação de um sistema partidário altamente fragmentado, partidos indisciplinados e federalismo. Essa combinação tornou difícil para os presidentes obter apoio legislativo para a estabilização econômica e para a reforma do Estado. Os presidentes enfrentaram problemas para superar a oposição no Congresso e para implementar as reformas mais importantes quando sua popularidade já havia se dissipado. Eis porque a ausência de base majoritária confiável no Congresso apresentava problemas para a eficácia governamental. E essa é a razão pela qual Sarney, Collor e Franco encontraram muita dificuldade para implementar suas agendas, a despeito das amplas prerrogativas constitucionais de que estavam investidos. No período 1985-94, a consistência da política pública foi muitas vezes prejudicada em decorrência dos esforços presidenciais para obter apoio no Congresso e entre os governadores.”

Pode ser verdade que a legislação eleitoral brasileira contenha fortes incentivos para que os políticos cultivem o voto pessoal em detrimento do voto partidário. Nestes termos, os parlamentares brasileiros, no que tange ao tipo de conexão eleitoral a ser perseguido, estariam muito próximos dos parlamentares norte-americanos (Carey e Shugart 1995b). No entanto, a existência dos incentivos derivados da arena eleitoral não garantem que estes venham a se tornar efetivos. Na literatura norte-americana sobre o tema, o argumento a respeito da prevalência do voto pessoal como estratégia eleitoral requer como complemento um padrão peculiar de organização dos trabalhos legislativos. Como se sabe, o legislativo norte-americano é altamente descentralizado, uma vez que seus trabalhos são estruturados a partir das comissões, no interior das quais os partidos têm pequeno poder.

O padrão organizacional do Legislativo brasileiro é bastante diferente do norte-americano. Os trabalhos legislativos no Brasil são altamente centralizados e se encontram ancorados na ação dos partidos. Ademais, enquanto o presidente norte-americano possui limitados poderes legislativos, o brasileiro é um dos mais poderosos do mundo (Shugart e Carey 1992).

A lição a ser extraída desta breve comparação entre Brasil e Estados Unidos diz respeito, sobretudo, ao foco da análise. Variáveis organizacionais próprias à estruturação dos trabalhos legislativos podem e devem ser tomadas como variáveis independentes. Da mesma forma, não é possível desconsiderar os poderes legislativos do presidente. Na medida em que estas variáveis são deixadas de lado, assume-se, implicitamente, que sejam irrelevantes. Inferências sobre os efeitos de governos baseados na separação de poderes tenderam a deixar na sombra os próprios poderes em questão.

O presente artigo tem por objetivo integrar as análises que desenvolvemos separadamente em trabalhos anteriores, isto é, pretendemos demonstrar a interdependência entre a preponderância legislativa do Executivo, o padrão centralizado de trabalhos legislativos e a disciplina partidária. O Executivo domina o processo legislativo porque tem poder de agenda e esta agenda é processada e votada por um Poder Legislativo organizado de forma altamente centralizada em torno de regras que distribuem direitos parlamentares de acordo com princípios partidários. No interior deste quadro institucional, o presidente conta com os meios para induzir os parlamentares à cooperação. Da mesma forma, parlamentares não encontram o arcabouço institucional próprio para perseguir interesses particularistas. Ao contrário, a melhor estratégia para a obtenção de recursos visando retornos eleitorais é votar disciplinadamente.

O artigo pretende oferecer uma discussão teórica sobre as bases institucionais dos poderes de agenda presidencial e partidário. Conforme notamos acima, nosso objetivo é oferecer uma explicação para os padrões empíricos observados e por nós apresentados em trabalhos anteriores. Procuraremos mostrar como o controle sobre a agenda permite a estruturação de maiorias partidárias a partir de preferências dadas, minimizando as dificuldades características à ação coletiva. Mostramos ainda que o Executivo, por controlar o acesso à patronagem, dispõe de recursos para impor disciplina aos membros da coalizão que o apóia. Nestes termos, ao dispor de meios para ameaçar e impor sanções, o Executivo é capaz de obter apoio partidário consistente.

* * *

A independência da origem e da sobrevivência do Executivo e do Legislativo é uma das características que define o presidencialismo. Shugart e Carey notam que o fato de o chefe do Executivo ser dotado de poderes legislativos é outra característica definidora desta forma de governo. Para eles, quanto a este aspecto, há grande variação no interior de governos presidencialistas.

As relações entre Executivo e Legislativo são afetadas pela extensão dos poderes legislativos controlados pela Presidência. Shugart e Carey argumentam que os poderes legislativos presidenciais incidem sobre a disposição presidencial para buscar ou não a cooperação do Legislativo para a aprovação de seus projetos. Isto é, como afetando, tão-somente, a estrutura de incentivos presidenciais. Presidentes com pequenos poderes legislativos são forçados à negociação, pois sabem que sem concessões não terão sua agenda aprovada. Presidentes situados no outro extremo do espectro procurarão governar contornando as resistências dos congressistas e buscando forçar o Legislativo a ceder. Por isto mesmo, neste caso o padrão de relações que se estabelece entre os dois poderes é mais conflituoso do que no primeiro.

A nosso ver, os efeitos dos poderes legislativos presidenciais são de outra natureza. Eles determinam o poder de agenda do chefe do Executivo, entendendo-se agenda no duplo sentido do termo: como a capacidade de determinar quais propostas serão objeto de consideração do Congresso e quando o serão. Um maior poder de agenda implica, portanto, a capacidade do Executivo de influir diretamente nos trabalhos legislativos e, desta forma, minorar os efeitos da separação dos poderes, ao tempo que pode induzir parlamentares à cooperação.

Reconhecido este fato, o tratamento do presidencialismo e do parlamentarismo como duas formas radicalmente distintas de governo, regidas por lógicas díspares e irreconciliáveis, pode ser matizado. A literatura tem frisado as diferenças entre os dois sistemas, deixando de perceber aproximações e similaridades. Presidentes dotados de amplos poderes legislativos não são, como quer a literatura comparada, antípodas dos primeiros-ministros.

Na literatura internacional, reconhece-se que primeiros-ministros contam com amplos poderes de agenda (ver, por exemplo, os artigos reunidos em Laver e Shepsle 1994) e que estes determinam a preponderância do Executivo sobre a produção legislativa assim como a estruturação das bases de apoio político-partidário que garantem a aprovação desta mesma agenda (Cox 1987). Tsebellis (1997: 98), por exemplo, afirma que “em geral, seja por dispositivos constitucionais, seja pelo processo

de barganha no interior da coligação, o governo recebe poderes extraordinários de definição de agendas. Um exemplo do primeiro caso é o extraordinário arsenal legal de que dispõe o governo francês (principalmente o artigo 49.3 da Constituição), que lhe permite evitar a introdução de emendas e até mesmo votações finais no plenário (...). O resultado de todos esses procedimentos de definição de agenda é que em mais de 50% de todos os países os governos encaminham mais de 90% dos projetos de lei. Além disso, a probabilidade de que esses projetos sejam aprovados é muito alta: mais de 60% passam com uma probabilidade superior a 0,9 e mais de 85% são aprovados com uma probabilidade maior de que 0,8”.

Tsebellis (1997: 113) afirma que, neste aspecto, reside uma diferença fundamental e insuperável entre as duas formas de governo: “Nos sistemas parlamentaristas, o Poder Executivo (o governo) controla a agenda e o Poder Legislativo aceita ou rejeita as propostas, enquanto nos sistemas presidencialistas o Legislativo (o Parlamento) formula as propostas e o Executivo (o presidente) as sanciona ou veta”.

Contudo, se tal caracterização das relações Executivo-Legislativo descreve acuradamente o que se passa nos Estados Unidos, não se aplica, em absoluto, ao caso brasileiro e à maioria dos regimes presidenciais, nos quais, em geral, é o presidente quem formula as políticas. Os dados relativos à produção legal no Brasil pós-Constituinte não diferem daqueles apresentados por Tsebellis. Das leis aprovadas no período, 85,2% foram propostas pelo Executivo. A probabilidade de uma proposta do Executivo ser rejeitada em plenário é de 0.026 (Figueiredo e Limongi 1997c).

Presidentes também podem controlar a agenda. Segue que a diferença frisada por Tsebellis não decorre da forma de governo, mas de outros aspectos institucionais. Na verdade, são raras as Constituições que vedam ao presidente o direito de iniciar legislação. Somente os presidentes norte-americano e venezuelano, entre os regimes presidencialistas puros, são impedidos de propor legislação. Mesmo nestes casos, isto não impede que presidentes “formulem propostas”.

Em muitas Constituições presidencialistas ocorre, por paradoxal que possa parecer, o inverso, isto é, veda-se ao próprio Legislativo a possibilidade de iniciar legislação em determinadas áreas. O que implica, obviamente, o seu contrário: confere-se ao presidente prerrogativa exclusiva de propor alterações nestas mesmas áreas. A Constituição brasileira de 1988, por exemplo, confere iniciativa exclusiva ao presidente em matérias orçamentárias e veda emendas parlamentares que impliquem a ampliação dos gastos previstos. O presidente brasileiro tem ainda a exclusividade de iniciativa em matérias tributárias e relativas à organização administrativa.

A implicação da prerrogativa exclusiva é óbvia. Se o presidente preferir o *status quo* ao ponto preferido pela maioria da legislatura, antecipando as modificações a serem introduzidas pelo Legislativo via emendas, o Executivo “engavetará” as propostas que porventura tenha para a área. Isto é, o presidente antecipará as alterações dos legisladores e manterá o *status quo*, negando aos parlamentares a oportunidade de fazer valer suas preferências na área.

No caso do orçamento, em que o Executivo é forçado a iniciar legislação todo ano, tal prerrogativa não parece conferir qualquer vantagem ao Executivo. No entanto, ao definir o montante dos gastos, o presidente limita a ação possível dos parlamentares. Ademais, como já mostramos (Figueiredo e Limongi, 1994 e 1995a), o Executivo conta com outros poderosos instrumentos para neutralizar a ação do Legislativo na área orçamentária. Como a Constituição não regula as conseqüências da não-aprovação do orçamento, o Executivo não tem por que temer atrasos na apreciação do orçamento que envia. Isto é, o Legislativo brasileiro não é dotado de um poderoso trunfo para barganhar o orçamento com o Executivo. De outra parte, o Executivo pode retardar o envio da proposta orçamentária com o objetivo de limitar o tempo disponível para a apreciação da matéria pelo Legislativo.

O presidente brasileiro não apenas tem o poder exclusivo de iniciar legislação em determinadas áreas como também tem o poder de forçar, unilateralmente, a apreciação das matérias que introduz dentro de determinados prazos. De acordo com o artigo 64 parágrafo 2 da Constituição brasileira de 1988, o presidente pode solicitar urgência para apreciação de projetos por ele apresentados, o que significa um prazo máximo de 45 dias para apreciação da matéria em cada uma das casas. A solicitação de urgência impede que minorias possam, por seu controle de *veto points*, “engavetar” as propostas presidenciais.

Os poderes de agenda mencionados acima não podem ser minimizados (assim como o poder de veto referido por Tsebellis na passagem citada). Ainda assim, os efeitos destas prerrogativas são modestos em face da prerrogativa de editar decretos com força de lei. Como se sabe, o artigo 62 da Constituição brasileira prevê a possibilidade de o presidente editar medidas provisórias em casos de relevância e urgência¹. Trata-se de impor-

¹ O poder de decreto não é específico a constituições presidencialistas. Encontra-se na maioria das constituições do pós-guerra. Para muitos esta prerrogativa se casaria bem com governos parlamentaristas mas não se harmonizaria com os presidencialistas. O argumento da adequação do instituto ao parlamentarismo pode ser o encontrado em Power (1994). Uma discussão mais aprofundada sobre o tema pode ser encontrada em Carey e Shugart (1995a).

tante arma nas mãos do Executivo porque a promulgação de um decreto implica a imediata alteração do *status quo*. Ao analisá-lo, o Congresso não opta entre o *status quo* anterior (SQ) e aquele a ser produzido pela promulgação da medida (SQmp), mas sim entre o SQmp e uma situação em que a MP é rejeitada após ter vigorado e surtido efeito (MPrej). Digamos que para a maioria dos legisladores a seguinte relação de preferência seja verdadeira: SQ>SQmp>MPrej, onde o símbolo > significa “é preferido a”. Logo, a maioria aprova a MP. Se a MP fosse introduzida como um projeto de lei ordinária, seria rejeitada. Por surtir efeito no ato de sua promulgação, o recurso à edição de MPs é uma arma poderosa nas mãos do Executivo. Congressistas podem ser induzidos a cooperar.

Shugart e Carey acreditam que os poderes legislativos do presidente alteram os incentivos presidenciais para buscar a cooperação do legislativo. Quando os presidentes não contam com amplos poderes legislativos, são forçados a buscar cooperação do Legislativo. Eles sabem que não têm chances de governar de outro modo. Presidentes com amplos poderes legislativos sabem que têm maiores chances de impor unilateralmente a sua agenda e menor incentivo a negociar acordos com o Legislativo. Nestes casos, havendo oposição política no Legislativo, o resultado mais provável será o conflito previsto por Linz. No nosso entender, poderes legislativos presidenciais não devem ser vistos exclusivamente como armas para vencer resistências do Legislativo. Eles incidem sobre as preferências dos parlamentares.

Um presidente dotado de amplos poderes legislativos é capaz de ditar a agenda de trabalhos legislativos e, desta forma, induzir parlamentares à cooperação. Conta ainda com recursos não-legislativos advindos do controle que exerce sobre o acesso aos postos de governo. No entanto, antes de prosseguirmos nesta direção, faz-se necessário discutir a relação do presidente com o sistema partidário. É óbvio que as chances de conflito entre Legislativo e Executivo dependem da distribuição de cadeiras no interior do Legislativo pelos diferentes partidos. Na melhor das hipóteses, um presidente que comanda um partido disciplinado e que controla a maioria das cadeiras não deve esperar encontrar barreiras à aprovação de sua agenda. Neste caso, presidente e Legislativo podem partilhar uma mesma agenda e as diferenças entre o parlamentarismo e o presidencialismo seriam minoradas.

Um presidente apoiado por um partido disciplinado que controlasse a maioria das cadeiras no Legislativo é fato raro na história, se é que isso ocorreu alguma vez. Considerável esforço de “engenharia institucional” tem sido devotado à busca de fórmulas institucionais que gerem disciplina partidária e favoreçam a diminuição do número de partidos efe-

tivos (Shugart e Carey 1992; Jones 1995). Segundo a literatura relevante, o quadro institucional brasileiro não favorece quer a disciplina partidária, quer a redução do número de partidos.

Dois questões pedem discussão: a primeira diz respeito à disciplina partidária e a segunda, à possibilidade de que presidentes sejam sustentados por coalizões partidárias. A necessidade de diminuir o número de partidos e gerar institucionalmente as possibilidades para a existência de presidentes apoiados por partidos majoritários só se justifica na medida em que se assume, como fazem Linz e seus seguidores, a impossibilidade de que presidentes sejam apoiados por coalizões partidárias. Logicamente, a questão da disciplina partidária tem precedência sobre a relativa à coalizão partidária. Somente se se puder falar em partidos capazes de agir enquanto tais será possível pensar na possibilidade de governo de coalizão.

Do ponto de vista empírico, em trabalhos anteriores (Limongi e Figueiredo 1995; Figueiredo e Limongi 1996a, 1997c e 1997d) demonstramos que há disciplina partidária no interior da Câmara de Deputados (CD). Para uma votação qualquer na CD, a probabilidade de que um parlamentar qualquer vote com a liderança de seu partido é de 0,894. A probabilidade do voto disciplinado varia com os partidos: atinge seu ponto máximo no PT (0,973) e no PFL (0,901). Os mais baixos índices de disciplina são encontrados no PTB (0,857) e no PMDB (0,857). Se estes índices são altos ou baixos, trata-se de questão comparativa: altos em relação a quê? Importa frisar, isto sim, que eles são suficientes para tornar as decisões do plenário previsíveis. Isto é, se sabemos qual a posição assumida pelos líderes, podemos prever com acerto o resultado da votação em 93,7% dos casos.

Como todos sabem, médias podem ser enganosas. Os números reportados poderiam esconder alta variação. Sobretudo, na medida em que as matérias votadas não são discriminadas por sua importância, as altas médias e a previsibilidade do plenário poderiam ser produtos da falta de um critério adequado de inclusão no universo de análise. Isto é, cabe perguntar se a disciplina partidária não cai nas matérias efetivamente relevantes.

A resposta é negativa. Por exemplo, a disciplina se mantém alta quando restringimos o universo de análise às matérias que compõem a agenda presidencial (ver Figueiredo e Limongi, 1997c). De fato, a disciplina média se mantém inalterada. Na realidade, como discutiremos a seguir, votações nominais tendem a ter lugar de acordo com critérios político-partidários. O universo de análise é gerado endogenamente pelo próprio processo político. Somente as matérias mais importantes e com razoável grau de conflito partidário levam a votações nominais.

Expliquemos por que se verifica tão alta disciplina partidária quando a literatura nos faz supor que ela seria inexistente. A distribuição de direitos parlamentares no interior do Legislativo, conforme assinalamos anteriormente, tende a ser desconsiderada pela literatura. A despeito da tão propalada incapacidade dos partidos políticos brasileiros em estruturar e canalizar as preferências do eleitorado e de constituir raízes sólidas e profundas na sociedade civil, a despeito de todos os incentivos ao individualismo que a legislação eleitoral brasileira possa ter, em que pesem todas estas e tantos outros argumentos comumente citados, os regimentos internos da Câmara dos Deputados e do Senado conferem amplos poderes aos líderes partidários para que ajam em nome dos interesses de seus partidos. Os regimentos internos consagram um padrão decisório centralizado em que o que conta são os partidos.

Os legislativos são instituições igualitárias e majoritárias. No interior do Legislativo, os votos dos representantes eleitos pelo povo têm o mesmo peso, independentemente do número de eleitores que os elegeram, do número de mandatos que já exerceram, do partido a que se filiam etc. No entanto, para o desempenho de suas funções, legislativos desenvolveram padrões organizacionais próprios. Para tanto, distribuem de maneira desigual os recursos e direitos parlamentares.

Para dar um exemplo bastante simples, o direito à palavra é regulamentado: nem todos podem falar a qualquer momento. De outra forma, os debates não teriam fim. Ainda que os direitos das minorias tenham a ser defendidos, para que decisões sejam tomadas é necessário que maiorias sejam capazes de vencer a obstrução de minorias. Da mesma forma, nem todos os parlamentares têm os mesmos recursos e possibilidades para propor matérias e emendas, influir no método de votação, determinar a pauta dos trabalhos etc.

No caso do Legislativo brasileiro, o princípio adotado para a distribuição de direitos parlamentares é partidário. Líderes, em questões de procedimento, representam suas bancadas. A distribuição interna do poder em ambas as casas é feita de acordo com princípios de proporcionalidade partidária, como é o caso do centro de poder no interior do Legislativo: a Mesa Diretora, cujos cargos são distribuídos pelos partidos de acordo com a força de suas bancadas. A Presidência da Mesa cabe ao partido majoritário. O presidente da Mesa, como se sabe, dirige os trabalhos do plenário e conta com amplos poderes para decidir questões controversas. Da mesma forma, a composição das comissões técnicas obedece ao princípio da proporcionalidade partidária e a distribuição dos parlamentares pelas comissões é feita pelos líderes partidários.

Os regimentos internos de ambas as casas reconhecem aos líderes partidários, formalmente eleitos por seus pares, o direito de representá-los. Mais do que isto, reconhecem formalmente a existência do Colégio de Líderes. Este colegiado desempenha importante papel na determinação da pauta dos trabalhos. Para ser exato, no caso da CD, a composição da ordem do dia, isto é, a definição da pauta dos trabalhos, é feita conjuntamente pelo presidente da Mesa e os líderes.

Líderes partidários, em função de uma série de prerrogativas regimentais que discutiremos a seguir, controlam o fluxo dos trabalhos parlamentares. Isto implica seu inverso: tomados individualmente, parlamentares têm escassa capacidade de influenciar o curso dos trabalhos legislativos. A ação dos líderes direciona os trabalhos legislativos para o plenário, que se constitui, desta forma, no principal *locus* decisório. Do ponto de vista organizacional, as comissões e as forças centrífugas e descentralizantes contidas neste princípio organizacional são neutralizadas pela ação dos partidos e seus líderes.

A preponderância do plenário como centro decisório é assegurada pela intervenção dos líderes, que, por intermédio da aprovação do requerimento de urgência², retiram as matérias das comissões e as enviam diretamente à apreciação do plenário. Como já mostramos (Figueiredo e Limongi, 1995a), esta é a rota seguida pela maior parte das matérias ordinárias aprovadas pelo Legislativo desde o término da Constituinte.

A apresentação do requerimento de urgência na CD é prevista pelo artigo 154 do Regimento Interno (RI), que estabelece que o requerimento de urgência para matérias ordinárias será submetido à apreciação do plenário quando apresentado por 1/3 dos membros da Câmara ou por líderes que representem este número ou 2/3 dos membros da comissão competente. Em geral, o requerimento de urgência é acordado pelos líderes partidários e, ao ser submetido ao plenário, é aprovado por maioria simples em votação simbólica. No caso do requerimento de urgência, como em tantas outras atividades procedurais e relativas à agenda, a assinatura do líder basta para expressar a vontade unânime do partido³.

² Para efeito da tramitação e apresentação de emendas as conseqüências práticas da urgência presidencial são similares.

³ Vale observar que existe ainda a urgência urgentíssima, que, se aprovada, implica a apreciação imediata da matéria. Para ser apreciado, o requerimento precisa ser subscrito pela maioria absoluta dos deputados ou por líderes que representem este número e requer aprovação em plenário por maioria absoluta.

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

Na verdade, como os dados relativos ao tempo de apreciação das matérias aprovadas deixam claro (Figueiredo e Limongi, 1995a e 1996), estas matérias tramitam rapidamente por ambas as casas, o que implica pequena participação dos parlamentares na elaboração das leis aprovadas. Parlamentares são chamados a votar e a pouco mais do que isto em matérias previamente discutidas e negociadas pelos líderes.

A atividade em plenário, na verdade, minimiza a possibilidade de que o deputado, individualmente, influencie o curso dos eventos e participe ativamente do processo legislativo. O papel dos líderes, por outro lado, é potencializado. Tomemos como exemplo o próprio processo de votação das matérias e das emendas a elas apresentadas.

Salvo os casos em que se exige *quorum* qualificado, isto é, emendas constitucionais e leis complementares, a votação das matérias se dá pelo método simbólico⁴. O presidente da Mesa conta os votos favoráveis (parlamentares que permanecem sentados) e contrários (os que ficam em pé) e proclama o resultado sem que sejam tomados registros dos votos.

No Senado, existe a possibilidade de que, em caso de dúvidas, o voto seja tomado por lideranças. Os votos são contados de acordo com os votos dos líderes ponderados pelas bancadas presentes e o resultado é proclamado pelo presidente da Mesa. Embora o voto de liderança não seja reconhecido na CD, vale lembrar que o RI do Senado regulamenta a sessão conjunta do CN nos casos em que o Regimento Comum for omissivo. Isto significa que este tipo de votação simbólica por lideranças tem lugar na apreciação de MPs.

Reconhecido ou não o voto de liderança, o resultado proclamado pelo presidente da Mesa pode ser contestado a partir de um requeri-

⁴ Uma terceira possibilidade rege a votação do veto presidencial e outras votações especiais: a votação secreta.

mento de pedido de verificação de votação. Na CD este requerimento precisa contar com apoio de 6% dos parlamentares ou líder que represente este número. Restrição similar tem lugar nas sessões conjuntas. Dado o ritmo dos trabalhos, é impossível reunir o apoio requerido antes que a matéria seja dada por vencida, isto é, antes que o presidente da Mesa anuncie a próxima matéria em pauta. Em uma palavra, do ponto de vista prático, somente os líderes partidários são capazes de “forçar” uma votação nominal nos casos em que esta não é prevista regimentalmente.

No entanto, mesmo os líderes não podem usar deste direito indiscriminadamente. Para impedir que votações nominais sejam usadas por minorias com vistas à obstrução dos trabalhos, os RIs de ambas as casas prevêm que entre uma e outra votação nominal deve haver um prazo de uma hora. Com isto, dada a organização do processo de votação — a votação da matéria é seguida imediatamente pela votação das emendas destacadas —, é raro que haja tempo para votar nominalmente o projeto e uma das emendas destacadas. Se o projeto é votado nominalmente, as emendas são votadas simbolicamente. Se se quer votar nominalmente uma emenda, é preciso que o projeto seja aprovado por votação simbólica.

Logo, líderes partidários decidem quando é oportuno forçar uma votação nominal e, como seria de se esperar, usam este recurso de maneira estratégica, com olhos nos efeitos da votação nominal para seus partidos. Muitas vezes, interessa aos líderes que certas matérias sejam decididas sob o manto protetor do prazo de uma hora que veda nova votação nominal. Por exemplo, há matérias em que interesses específicos estão em jogo e em que, para alguns parlamentares, seria muito custoso seguir a linha partidária. Se esta decisão se der por voto simbólico, o deputado não precisará se manifestar publicamente sobre a matéria. Da mesma forma, partidos podem decidir qual matéria trazer a voto nominal com olhos nos custos político e eleitorais que causam aos partidos adversários.

Retornando ao ponto que motivou esta discussão, a legislação partidária pode alimentar estratégias individualistas e antipartidárias. Estas estratégias, no entanto, não encontram solo fértil para se desenvolver no Congresso Nacional. Projetos e emendas ditadas exclusivamente por interesses eleitorais, particularistas e imediatistas raramente saem das gavetas das comissões. Emendas com este fim são derrubadas em votações simbólicas em que o que conta são os líderes. Assim, a indisciplina partidária também encontra pequeno espaço para se manifestar. O que é passível de votação nominal é selecionado previamente de acordo com critérios partidários. Para evitar mal entendidos, vale observar que não estamos argumentando que líderes são usurpadores. Não estamos apresentando uma teo-

ria conspiratória ou que se baseie em atores irracionais, que não reconheçam seus próprios interesses. Afinal, líderes são eleitos por suas bancadas e, portanto, o fato de permanecerem como líderes depende da defesa dos interesses da maioria dos seus representados. A relação líderes-liderados será discutida abaixo.

Ou seja, por força regimental, líderes dispõem de um arsenal significativo de recursos por meio dos quais controlam e circunscrevem a atuação dos parlamentares. Líderes contam com os recursos necessários para atuar em nome de suas bancadas. O campo aberto para a estratégia individual e oportunista dos parlamentares é bastante restrito. Sobretudo, líderes têm como neutralizar os apelos dos membros de suas bancadas neste sentido. A despeito do que se passa na arena eleitoral, partidos contam e atuam de maneira disciplinada no interior do Congresso brasileiro. Nestes termos, os líderes partidários no Brasil são dotados de importantes poderes de agenda e por intermédio do uso destes preservam e garantem a unidade do partido (Huber 1996).

O argumento supõe que líderes representam os interesses de suas bancadas. Eventualmente, muitos poderão questionar o acerto desta suposição. Afinal, os partidos políticos brasileiros tendem a ser vistos como efêmeros, meros agrupamentos de parlamentares ditados pela conveniência eleitoral do momento. Em uma palavra, saber a que partido o parlamentar está filiado não nos diria nada a respeito das suas preferências com relação a políticas públicas. No entanto, os dados disponíveis desmentem tal hipótese. Os dados coligidos por Kinzo (1993) junto a deputados estaduais mostram claramente que o partido é um excelente sinalizador das preferências dos parlamentares. Mais do que isto, com bases neste dados, a autora foi capaz de distribuir os partidos em um contínuo esquerda-direita em que até mesmo os pequenos partidos podem ser localizados com precisão. Da mesma forma, Tavares de Almeida e Moya (1997) apresentam dados com resultados similares baseados em *surveys* com deputados federais feitos no período 1991-1995. Em ambos os casos, as perguntas feitas aos parlamentares se referiam a preferências sobre políticas, como nacionalismo, estatismo etc.

Logo, membros de um mesmo partidos têm preferências políticas similares e relativamente bem-definidas. Dito de maneira inversa, deputados não se distribuem de maneira aleatória pelos partidos e, portanto, líderes partidários têm opiniões políticas e interesses comuns a representar. De outro modo, como entender a alta estabilidade das lideranças partidárias no interior do Legislativo? Se os partidos fossem os agrupamentos caóticos ditados pelas conveniências eleitorais do momento, revoltas de bancada deveriam ser comuns. Não são.

Analicamente, a coesão partidária deve ser distinguida da disciplina partidária. A coesão depende da distribuição das preferências. Quanto mais homogêneas forem as preferências dos parlamentares filiados a um determinado partido, tanto maior a coesão. Controle sobre a agenda protege os interesses comuns do grupo contra os incentivos para agir de forma oportunista. A disciplina depende da alteração do comportamento diante da ameaça ou aplicação de sanções. Empiricamente, não é fácil distinguir um caso do outro. Nossos dados não permitem distinguir a coesão da disciplina partidária. No entanto, como argumentaremos a seguir, há razões para supor que parte da unidade partidária observada possa ser creditada à disciplina. Sanções eleitorais — negar acesso à lista partidária ou dinheiro para campanha — não são as únicas armas que podem ser empregadas pelos partidos para punir seus membros.

A imagem corrente sobre as barganhas entre o Executivo e o Legislativo retrata uma negociação em que parlamentares oportunistas são capazes de, a cada votação, extrair mais uma nomeação ou sinecura de um Executivo frágil e acuado pela necessidade constante de obter votos. Nesta barganha, os parlamentares seriam o lado forte, em posição de agir como verdadeiros chantagistas, extraindo “rendas” de seu monopólio sobre os votos que o Executivo necessita.

Esta imagem caricatural partilha com a concepção que propomos a premissa de que o Executivo controla recursos pelos quais parlamentares se interessam e desejam obter com vistas à sua reeleição. No entanto, não há por que tomar o Executivo como a parte fraca nesta barganha. Se o Executivo controla os recursos desejados por parlamentares, também pode retirar “rendas” deste seu monopólio. Afinal de contas, por que o Executivo se disporia a entregar uma nomeação por um preço tão baixo? Um só voto? Por que não ocorreria ao Executivo condicionar a nomeação à obtenção de dois votos? E por que não a três? E por que não a uma determinada agenda?

Vejamos, então, se a seguinte situação parece plausível. Ao tomar posse, o presidente forma seu governo à maneira de um primeiro-ministro, isto é, distribui ministérios — pasta — para partidos dispostos a apoiá-lo e assegura assim a formação de uma maioria parlamentar. Formado o governo, portanto, benefícios políticos das mais diversas ordens — influência sobre política, cargos, nomeações de parentes, sinecuras, prestígio etc. — são distribuídos aos membros da coalizão partidária que participa do governo. Em troca, o Executivo espera os votos de que necessita no Parlamento, ameaçando e, se necessário, punindo com a perda dos benefícios recebidos aqueles que não apoiarem a coalizão.

Ainda que não seja usual pensar no apoio político ao presidente nestes termos, isto é, como estruturado em torno de uma coalizão partidária majoritária, alguns estudos mostram que pastas ministeriais são distribuídas por partidos com vistas à obtenção de maiorias parlamentares (Abranches 1988, Amorim Neto 1995). No entanto, argumenta-se que uma coalizão partidária sob governos presidencialistas careceria da principal arma que garante seu funcionamento no parlamentarismo, qual seja, a ameaça de dissolução. O fato de o presidente não contar com esta arma não implica que lhe faltem recursos para manter unida a coalizão que o apóia.

Digamos que um parlamentar é membro de um partido que apóia o governo. Como membro desta coalizão, ele obtém a nomeação de um correligionário para dirigir uma delegacia regional em seu cunhal eleitoral. O político em questão, portanto, recebeu sua quota de patronagem. O Executivo e o líder de seu partido esperam que ele vote a favor do governo. Uma vez que o parlamentar já recebeu sua parte, quando chega a hora de votar ele pode ameaçar o governo: “Ou bem eu recebo algo mais” — digamos, uma nova nomeação — “ou eu não voto a favor do governo”. Em vez de ceder, como quer o folclore político nacional, o Executivo também pode ameaçar o parlamentar: “Se você não votar a favor da proposta governamental, o correligionário nomeado será exonerado”. Afinal de contas, não será demais lembrar o óbvio: a caneta que nomeia é a mesma que demite.

De fato, muito provavelmente ambas as ameaças serão feitas. Nenhum dos dois perde nada ao fazê-las. Eventualmente, no mínimo, ganha-se algo se a ameaça for levada a sério. Se as chances de reeleição de um parlamentar variam positivamente com a patronagem obtida, é de se esperar que ele peça sempre mais. De outro lado, o Executivo terá o incentivo de afirmar o contrário: que já fez concessões em demasia, que o preço pago pelo apoio político já beira o proibitivo e que, portanto, não há como atender qualquer pleito adicional sem causar déficits perigosos. O Executivo terá incentivo para fazer esta ameaça mesmo se os cofres estiverem cheios. Ameaças de parte a parte, portanto, são esperadas. Ameaçar não acarreta custos. Logo, ameaças não podem ser tomadas como evidências comprobatórias da ocorrência de negociações caso a caso baseadas em patronagem.

A verdadeira questão está em saber qual das partes tem razões para ceder às ameaças. Tecnicamente, a pergunta que deve ser feita diz respeito à credibilidade da ameaça. Uma ameaça não é crível quando a sua realização prejudica aquele que a fez. No caso, o parlamentar que ameaça o governo tem que ser capaz de cumprir a sua ameaça sem prejudicar a si próprio. Ele não pode sair perdendo quando cumpre sua ameaça. A ameaça

só é crível quando paga a pena levá-la a cabo em qualquer circunstância. O mesmo raciocínio se aplica ao Executivo.

Ameaças feitas individualmente pelos parlamentares não são críveis. Vale recordar que parlamentares têm pequena influência sobre a agenda dos trabalhos. Trocando em miúdos, isto significa baixa capacidade de prever ou afetar as alternativas sobre as quais ele será chamado a votar. Assim, ao se comprometer a votar contra o governo, um parlamentar de um partido de direita — do PFL digamos — pode acabar favorecendo a alternativa defendida por um partido de esquerda — digamos, o PT. Deve-se acreditar que o parlamentar vai cumprir a sua ameaça?

Em sua relação com o Executivo, tomados individualmente, parlamentares enfrentam problemas de coordenação. A melhor estratégia para cada parlamentar depende do curso de ação adotado pelos demais. Digamos que um grande número de parlamentares da base do governo ameaça deixar o barco governamental se seus pleitos não forem atendidos. Assumamos que se todos cumprirem sua ameaça o governo não reunirá maioria e poderá ser derrotado. Digamos que o governo anuncie que se recusa a aceitar os reclamos dos parlamentares e ameaça os indisciplinados com a demissão de seus correligionários. Cada parlamentar precisa saber o que os outros farão para decidir o seu voto. O parlamentar cumprirá sua ameaça somente se souber com certeza que um número de parlamentares suficiente para derrotar o governo fará o mesmo.

De outro modo, a ameaça não é crível. Assuma-se que um número “x” de parlamentares cumpra sua ameaça, mas os “y” parlamentares que não cumprem sua promessa são suficientes para garantir os votos que o governo necessitava. O governo está em condições de cumprir sua ameaça de punir o parlamentar, pois acabou de ser informado que pode dispensar seu apoio e manter a maioria. Portanto, ameaças individuais são arriscadas e não podem ser levadas às últimas consequências. Ante um governo decidido, a ameaça individual não é crível e enquanto ela for individual não há razões para o governo alterar a sua estratégia.

Portanto, está claro que parlamentares não podem agir como franco-atiradores. Para ameaçar o governo, é preciso que saibam como seus pares agirão. Posto de maneira positiva, chegamos à conclusão — aliás por demais óbvia — de que parlamentares têm muito o que ganhar se forem capazes de coordenar sua ação, isto é, quando resolvem o problema de ação coletiva que enfrentam. Reunir-se em torno de partidos é uma resposta para este problema (Cox 1987).

Pode ser que o comportamento de um certo parlamentar seja determinado exclusivamente pela obtenção de patronagem ou que tudo o

que ele queira seja garantir sua reeleição e, por isto, busque atender aos interesses estreitos e particulares do seu eleitorado. Mesmo que sejam estes os seus interesses, a estratégia racional a ser seguida pode levá-lo a fortalecer o partido a que se filia. Só assim ele poderá ter o seu naco de patronagem. Para que parlamentares sigam a linha partidária não é necessário que sejam altruístas ou ideologicamente motivados. Para serem levados a sério nas barganhas políticas, precisam articular seus pleitos e comunicá-los como membros de um grupo capaz de cumprir promessas e ameaças. Em uma palavra, precisam agir como membros de um grupo. Se os pleitos são atendidos, o grupo deve ser capaz de dar os votos prometidos. Se não forem atendidos, todos devem ser capazes de negar seu apoio ao governo.

O papel desempenhado pelos líderes é de, justamente, representar os interesses do partido junto ao Executivo e os do Executivo junto ao partido. Eles agem como a ponte de comunicação entre as bancadas que compõem a maioria no Legislativo e o Executivo. Isto explica por que as barganhas entre o Executivo e o Legislativo podem ser — e, de fato, são — estruturadas em torno dos partidos. Para os parlamentares, é racional seguir a linha de seu líder e votar com o partido. Agir de maneira indisciplinada pode ter altos custos.

Os argumentos apresentados indicam que o Executivo se encontra em uma posição estrategicamente favorável para negociar com os partidos. Este ponto precisa ser ressaltado porque muitos entenderão que nosso argumento acaba por retornar ao argumento tradicional, qual seja, o de que o presidente pagaria um preço excessivamente alto para ser capaz de aprovar sua agenda⁵.

O Executivo pode explorar estrategicamente seu controle sobre o acesso às benesses relacionadas com o exercício do poder para reduzir os custos pagos pelo apoio recebido⁶. Digamos que o presidente distribui parcelas do orçamento entre os partidos dispostos a entrar para a coalizão que o apoiará. Tudo quanto ele não distribuir ficará para o seu partido, garantindo assim a coerência de sua política. Assumamos que o presidente possa compor maioria se incorporar um dos três outros partidos com representação no Legislativo que não o seu. Está claro que nenhum destes

⁵ Muitos dirão ainda que não há política coerentemente formulada que seja capaz de atender a interesses tão díspares quanto os presentes nos partidos brasileiros. Esta objeção, porém, desconsidera a coesão das preferências expressas por membros de um mesmo partido encontrada por outros autores a que nos referimos acima. Da mesma forma, desconsidera o quanto líderes são capazes de neutralizar os interesses particulares e de curto prazo dos membros de suas bancadas.

⁶ Para uma visão diversa do uso da patronagem para obter apoio parlamentar no período 1964-64, ver Amorim Neto e Santos (1997).

três partidos pode reivindicar uma parcela muito alta do orçamento, já que corre o risco de ser “passado para trás” por seu competidor, que pode exigir menos do presidente para apoiá-lo. Nesta situação, temos um leilão ao inverso: temendo ficar alijados do acesso a qualquer benefício do governo, partidos são levados a moderar suas demandas para vir a fazer parte da coalizão majoritária⁷. O presidente tem a vantagem da proposição: como ele monopoliza o acesso aos recursos públicos, pode tirar vantagens estratégicas deste controle.

Eventualmente, a formação da coalizão partidária que empresta apoio político ao presidente segue lógica diversa. Na realidade, a despeito de ter se desenvolvido uma vasta e sofisticada literatura sobre a formação de governos sob o parlamentarismo, não há uma teoria da formação de governo capaz de prever, dados os resultados eleitorais, qual coalizão se formará. Aparentemente, estudiosos do presidencialismo estão em melhores condições: afirmam saber com certeza que não há lugar para governo de coalizão sob o presidencialismo. Em trabalho recente sobre o tema, Jones (1995) apresenta de forma sintética as duas razões usualmente citadas para tanto. A primeira delas se encontra na seguinte passagem: “Os presidentes dispõem de um mandato popular independente e o mais provável é que relutem em ceder o grau de poder que é necessário para instigar um partido de oposição a aderir a uma coalizão legislativa. Isso se deve à independência dos presidentes como autoridades eleitas nacionalmente, o que freqüentemente os leva a superestimar seu próprio poder” (Jones 1995: 6).

Como se vê, a razão apresentada não é muito convincente, dado que, em última análise, se baseia na suposição de que presidentes cometem um equívoco ao superestimar seu poder. Pelo menos, há que se convir que nem todos os presidentes incorrerão neste engano. Portanto, é razoável supor que alguns presidentes não relutarão em negociar com partidos de oposição. Não há, portanto, uma lógica inexorável que impeça presidentes de buscar formar uma coalizão partidária. A questão requer verificação empírica.

A segunda razão é apresentada na seguinte passagem: “Os partidos (ou partido) de oposição mais importantes em geral vêem o Executivo como o único responsável pelo desempenho do governo. Por isso, relutam muito para fazer qualquer coisa que possa ajudar o governo a ser bem-

⁷ O processo de formação de coalizão apresentado acima se apóia nos modelos desenvolvidos por Baron e Ferejohn (1989a e 1989b).

sucedido. É comum que adotem uma política de oposição cega que tem por objetivo último levar o governo ao fracasso, na esperança de que um de seus líderes partidários possa vencer as próximas eleições presidenciais”(Jones 1995: 6-7).

Esta razão também não nos parece convincente. Em primeiro lugar, vale notar que o argumento poderia ser igualmente aplicado a governos parlamentaristas. Alguns partidos podem preferir o futuro ao presente, jogando todas as suas fichas no fracasso do governo em nome de uma possível vitória eleitoral na próxima eleição. Esta pode ser a estratégia de alguns partidos no presidencialismo ou no parlamentarismo. Mas esta não pode ser a estratégia de todos os partidos em um sistema multipartidário, uma vez que se todos os partidos adotarem esta estratégia não haverá razões para lutar pelo controle do Executivo. Qualquer partido que vier a controlar o Executivo saberá de antemão que não contará com a cooperação dos demais e, portanto, fracassará. O argumento, portanto, nos leva a uma conclusão absurda.

Ser parte do governo traz ganhos e perdas. Para alguns partidos os ganhos sobrepujam as perdas, e para outros o inverso é verdadeiro. Assim, alguns terão incentivos para ser parte do governo, e outros, não. Se ser parte do governo não trouxer benefício para nenhum partido, por que, afinal de contas, partidos lutam pelo poder?

Não há dúvidas de que cálculos eleitorais futuros influenciam a decisão de ser ou não parte do governo. Mas isto não implica que coalizões não possam ser formadas. Apostar no fracasso do governo pode trazer sérios prejuízos quando se antecipa que o principal beneficiário da derrocada do governo será outro partido. Seguindo este raciocínio, partidos de direita podem formar uma coalizão com partidos de centro para evitar que a esquerda chegue ao poder.

Em resumo, os argumentos usualmente invocados para desconsiderar a possibilidade de governos de coalizão sob presidencialismo não são convincentes. Mais uma vez estes argumentos exageram as diferenças entre as duas formas de governo, presidencialismo e parlamentarismo, pretendendo mostrar que a lógica do primeiro é radicalmente diversa da do segundo. Pode ser que assim seja, mas de qualquer forma é necessário que o comportamento esperado dos atores sob presidencialismo obedeça a alguma lógica.

Em nossa argumentação, assumimos que os parlamentares se interessam por patronagem e sinecuras. No entanto, estamos longe de assumir que tal seja a motivação exclusiva ou mesmo principal dos parlamentares. A premissa usual de que parlamentares adotam estratégias

que maximizam suas chances de reeleição está longe de implicar interesse exclusivo em patronagem ou na dilapidação predatória do Estado. Necessariamente, parlamentares têm interesses no sucesso mais amplo das políticas governamentais, já que estas afetam as chances de sua reeleição. Sobretudo, seguindo Arnold (1990), acreditamos que o comportamento dos parlamentares está condicionado pela repercussão pública, junto ao eleitorado, das suas ações. Um Parlamento que aparece aos olhos do eleitorado como irresponsável e voltado exclusivamente a interesses particulares e imediatos de seus membros e da clientela a que serve não oferece uma boa plataforma de campanha a qualquer parlamentar interessado em se reeleger.

* * *

O controle exercido pelo presidente e os líderes partidários sobre a agenda dos trabalhos parlamentares e do processo decisório no interior do Congresso, tendo por base os seus poderes institucionais, tem efeitos significativos sobre o desempenho da coalizão de apoio ao presidente e a sua capacidade de manter-se unida ao longo do tempo. O controle do governo sobre a agenda protege a coalizão de governo contra o comportamento oportunista e imediatista de seus próprios membros (Huber 1996).

Como discutimos, os líderes partidários dispõem de mecanismos que lhes permitem neutralizar o impacto de estratégias individualistas dos parlamentares. A apresentação de projetos e emendas é a principal arma dos parlamentares para fazer valer seus interesses particulares. Porém, os projetos ditados pela lógica eleitoral individualista raramente atingem o plenário. A maior parte deles dorme nas gavetas das comissões. Da mesma forma, emendas tendem a ser rejeitadas em votações simbólicas em que os líderes votam por suas bancadas.

Obviamente, o poder de agenda não garante que aqueles que o controlam façam valer suas preferências frente à oposição da maioria. As vantagens estratégicas decorrentes do controle sobre a agenda protegem a maioria contra as tentações de seus membros de agir como *free riders*. As medidas provisórias têm conseqüências mais significativas, pois afetam a estrutura de preferências dos parlamentares, induzindo-os a cooperar. Dado o custo de rejeição de uma MP, a sua aprovação pode passar a ser preferida pelos parlamentares, tendo em vista os efeitos já produzidos em sua vigência.

A baixa autonomia do Poder Legislativo na formulação de políticas públicas aumenta a importância da participação no governo para

parlamentares que visam garantir retornos eleitorais. Sendo assim, o controle de cargos fornece mecanismos que permitem a cobrança de disciplina partidária. Parlamentares podem incorrer em custos, votando favoravelmente a medidas contrárias a seus interesses imediatos, em função dos ganhos que podem auferir como membros da coalizão de governo.

Esta concepção aqui desenvolvida coloca em questão o tratamento radicalmente distinto que usualmente é dado ao funcionamento de governos de coalizão em regimes parlamentaristas e presidencialistas. Procuramos mostrar que a compreensão da lógica do processo de decisão no sistema presidencialista deve levar em conta também variáveis internas à organização do próprio processo decisório. É amplamente reconhecido que o controle do Executivo sobre a agenda é um traço crucial do sistema parlamentarista. Dada a separação de poderes no presidencialismo, tem sido grande a resistência em incorporar plenamente os efeitos dos poderes legislativos do presidente. Mesmo Shugart e Carey, os primeiros a chamar a atenção para o papel do poderes legislativos do presidente, vêm-no principalmente como meio de limitar a influência de uma instituição tida como antagonista (Carey e Shugart 1995a)

O argumento aqui desenvolvido — de que esses poderes são um meio de induzir estratégias cooperativas pelos membros da coalizão — nos permite refutar também a conclusão de Tsebellis de que é o controle sobre a agenda que distingue os dois sistemas de governo. Esse mesmo controle é possível em sistemas presidencialistas e, mais importante ainda, produz efeitos semelhantes ao que ocorre em sistemas parlamentaristas. Em alguns sistemas presidencialistas, o Executivo conta efetivamente com vantagens estratégicas derivadas do controle sobre a agenda. Por isso, parlamentares individuais têm limitada capacidade de participar no processo de tomada de decisões. A centralização nega o acesso de que eles precisam para influenciar legislação. Os projetos e emendas por eles introduzidos raramente alcançam o plenário. Tudo o que podem fazer é votar sim ou não para uma agenda definida sem a sua participação.

O quadro aqui traçado encontra eco não só nos depoimentos de parlamentares, como resiste também a uma análise cuidadosa das políticas implementadas nos últimos governos. Obviamente, o governo não tem apoio pleno e incondicional de suas bases partidárias. Isto raramente ocorre em contextos decisórios, em que o conflito é regulado por regras democráticas. Porém, como mostram as recentes mudanças no país, o governo não encontra no Congresso um obstáculo intransponível à implementação de sua agenda.

Por esta razão, o diagnóstico da paralisia decisória, aplicado à

democracia de 1946, dificilmente se adequaria à atual situação. Aquela experiência democrática se deu em condições institucionais diversas. Portanto, o funcionamento de governos de coalizão no sistema presidencialista pode ser melhor compreendido por meio da comparação entre as duas experiências democráticas recentes⁸

FERNANDO LIMONGI é professor de Ciência Política na USP e pesquisador do CEBRAP.
ARGELINA FIGUEIREDO é professora de Ciência Política na UNICAMP e pesquisadora do CEBRAP.

BIBLIOGRAFIA

- ABRANCHES, Sérgio Henrique. 1988. "Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro". *Dado*, 31, 1: 5-34.
- AMES, Barry. 1995. "Electoral Rules, Constituency Pressures, and Pork Barrel: Bases of Voting in the Brazilian Congress". *The Journal of Politics*, Vol. 57, No. 2, May.
- AMES, Barry. 1995b. "Electoral Strategy under Open-list Proportional Representation". *American Journal of Political Science* 39, 2 (May): 406-33.
- AMES, Barry, and David Nixon. 1993. "Understanding New Legislatures? Observations and Evidence from the Brazilian Congress". Paper presented at the Annual Meeting of the American Political Science Association, Washington, D.C., September 2.
- AMORIM NETO, Otávio. 1995. "Cabinet formation and party politics in Brazil", Trabalho Apresentado no XIX Congresso da Latin American Studies Association. Atlanta.
- AMORIM NETO, Otávio e SANTOS, Fabiano. 1997. The Executive Connection: Explaining the Puzzles of Party Cohesion in Brazil. Trabalho apresentado no XX Congresso da Latin American Studies Association, Guadalajara, 17-19 de abril.
- ARNOLD, R. Douglas. 1990. *The Logic of Congressional Action*. New Haven, Yale University Press.
- BARON, David P. & FERREJOHN, John A. 1989. "Bargaining in Legislatures". *American Political Science Review*, Vol. 83, No. 4, December.
- BARON, David P. & FERREJOHN, John A. 1989. *The Power to Propose*. In: Ordeshook, Peter C. (ed.). *Models of Strategic Choice in Politics*. Ann Arbor. The University of Michigan Press.
- CAREY, John M. & SHUGART, Matthew S. 1995. "Executive Decree Authority: Calling Out The Tanks, Or Just Filling Out The Forms?". In: Carey and Shugart, eds, *Executive Decree Authority: Calling out the Tanks or Just Filling Out the Forms?* Cambridge. Cambridge University Press.
- CAREY, John M. & SHUGART, Matthew S. 1995. "Incentives to Cultivate a Personal Vote: A Rank Ordering of Electoral Formulas". *Electoral Studies* 14.
- COX, John. 1987. *The Efficient Secret*. Cambridge Cambridge University Press.
- FERREJOHN, John. 1986. "Logrolling in an Institutional Context: A Case Study of Food

⁸ Os efeitos dessas diferenças institucionais no padrão de interação Executivo-Legislativo e na produção legal é o foco central da pesquisa que estamos desenvolvendo. Amorim Neto e Santos (1997) analisam o período 1946-64 e Santos (1997) compara o padrão por nós identificado no pós-88 com o do período 46-64.

- Stamp Legislation". In: Wright Jr, Gerard C., Rieselbach, Leroy N. & Dodd, Lawrence C. (eds.). *Congress and Policy Change*. New York, Agathon Press.
- FEREJOHN, John. 1987. "The structure of agency decision process". In: MCCubbins, Mathew & Sullivan, Terry (eds.). *Congress: Structure and Policy*. Cambridge, Cambridge University Press.
- FIGUEIREDO, Argelina C. & LIMONGI, F. 1994. "O processo legislativo e a produção legal no Congresso pós-Constituinte". *Novos Estudos*, São Paulo: Cebrap, no. 38.
- FIGUEIREDO, Argelina C. & LIMONGI, Fernando. 1995a. "Mudança Constitucional, Desempenho do Legislativo e Consolidação Institucional". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, No. 29.
- FIGUEIREDO, Argelina C. & LIMONGI, F. 1995b "Poderes legislativos e o poder do Congresso". Rio de Janeiro Monitor Público, no. 5, março/maio.
- FIGUEIREDO, Argelina C. & LIMONGI, F. 1996. *O Congresso Nacional: Organização, Processo Decisório e Produção Legal, Cadernos de Pesquisa*, no. 5, Cebrap, Entrelinhas, pp. 1-97.
- FIGUEIREDO, Argelina C. & LIMONGI, Fernando. 1997a. "O Congresso e as medidas provisórias: abdicação ou delegação?". *Novos Estudos - CEBRAP*, No. 47.
- FIGUEIREDO, Argelina C. & LIMONGI, F. 1997b "Executive-Legislative relations and legal output, 1988-95". 7th Annual Conference at the Institute of Latin American Studies (ILAS), *Power Structure, Interest Intermediation and Policy Making: Prospects for Reforming the State in Brazil*, Londres, 13-14 de fevereiro.
- FIGUEIREDO, Argelina C. & LIMONGI, F. 1997c. "Presidential Power and Party Behavior in the Legislature" Trabalho apresentado no XX Congresso da Latin American Studies Association, Guadalajara, México, 17-19 de abril.
- HUBER, John D. 1992. "Restrictive Legislative Procedures in France and The United States". *American Political Science Review*, Vol. 86.
- HUBER, John D. 1996. *Rationalizing Parliament*. Cambridge. Cambridge University Press.
- KINZO, Maria D'Alva Gil. 1993. *Radiografia do Quadro Partidário Brasileiro*. Fundação Konrad Adenauer-Stiftung. Pesquisa No. 1.
- KREHBIEL, Keith. 1988. "Spatial models of legislative choice". *Legislative Studies Quarterly* 8: 259-319.
- KREHBIEL, Keith. 1991. *Information and Legislative Organization*. Ann Arbor, University of Michigan Press.
- LAMOUNIER, Bolívar. 1994. "Brazil: Toward Parliamentarism?" In: Linz and Valenzuela (1994), 179-219.
- LAMOUNIER, Bolívar. 1994. "A Democracia Brasileira de 1985 à década de 90: A Síndrome da Paralisia Hiperativa", in: J.P. dos Reis Velloso (coord.), *Governabilidade, Sistema Político e Violência Urbana*. Rio de Janeiro, José Olympio Editora.
- LAVIER, Michael e SHEPSLE, Keneth A. (ed). 1994. *Coalitions and Parliamentary Government*. Cambridge, Cambridge University Press.
- LAVIER, Michael e SHEPSLE, Keneth. 1996. *Making and Breaking Governments*. Cambridge, Cambridge University Press.
- LIMONGI, Fernando & FIGUEIREDO, Argelina C.. 1995. "Partidos Políticos na Câmara dos Deputados: 1989-1994". *DADOS* Vol. 38.
- LIMONGI, F & FIGUEIREDO, Argelina C. 1996a. "Apoio partidário no presidencialismo". Rio de Janeiro, *Monitor Público*, no.8, janeiro/março.
- LIMONGI, F. FIGUEIREDO, Argelina C. 1996b "As reformas (des)necessárias". *São Paulo em Perspectiva*, vol. 10, no.4, SEADE, 1997.
- LINZ, Juan J. 1990. "The Perils of Presidentialism". *Journal of Democracy* 1, 1: 51-69.
- LINZ, Juan J. 1994. "Democracy, Presidential or Parliamentary: Does It Make a Difference?". In: Linz and Valenzuela (1994), 3-87.
- LINZ, Juan J. & VALENZUELA, Arturo (eds.). 1997. "The Failure of Presidential Democracy: Comparative Perspectives". Baltimore. The Johns Hopkins

- University Press.
- LINZ, Juan J. & VALENZUELA, Arturo (eds.). 1994. *The Failure of Presidential Democracy: The Case of Latin America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- MAINWARING, Scott. 1995. "Dilemmas of Multiparty Presidential Democracy: The Case of Brazil", manuscript.
- MAINWARING, Scott. 1990. "Presidentialism in Latin America". *Latin American Research Review* 25: 157-179.
- MAINWARING, Scott. 1991. "Politicians, Parties, and Electoral Systems: Brazil in Comparative Perspective". *Comparative Politics* 24, 1 (October): 21-43.
- MAINWARING, Scott. 1993. "Presidentialism, Multipartism, and Democracy: The Difficult Combination". *Comparative Political Studies* 26,2 (July): 198-228.
- MAINWARING, Scott. 1995. "Brazil: Weak Parties, Feckless Democracy". In: Scott Mainwaring and Timothy R. Scully, eds, *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*. Stanford: Stanford University Press.
- MAINWARING, Scott & SCULLY, Timothy R. 1995. "Party System in Latin America". In: Scott Mainwaring and Timothy Scully, eds, *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*. Stanford: Stanford University Press.
- MAINWARING, Scott & SHUGART, Mathew. 1995. "Presidentialism and Party Systems in Latin America". Paper presented to the Seminar: Challenge of Democracy in Latin America, Rio de Janeiro, October 4-6.
- MAINWARING, Scott & SHUGART, Mathew. 1995. "Presidentialism and Democracy in Latin America: Rethinking the Terms of the Debate". Manuscript.
- POWER, Timothy J. 1994. "The Pen Is Mightier than the Congress: Presidential Decree Power in Brazil". Paper presented at the 18th International Congress of the Latin American Studies Association, Atlanta, March 10-12.
- SANTOS, Fabiano. 1997. Patronagem e Poder de Agenda na Política Brasileira. *DADOS - Revista de Ciências Sociais*, Vol. 40.
- SHEPSLE, Kenneth A. 1987. "Institutional Arrangements and Equilibrium in Multidimensional Voting Models". In: McCubbins, Mathew & Sullivan, Terry (eds.). *Congress: Structure and Policy*. Cambridge, Cambridge University Press.
- SHUGART, Matthew & CAREY, John M. 1992. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge. Cambridge University Press.
- STEPAN, Alfred C. & SKACH, Cindy. 1994. "Presidentialism and Parliamentarism in Comparative Perspective". In: Linz and Valenzuela (1994), vol 1, 119-36.
- STROM, Karen. 1990. *Minority Government and Majority Rule*. Cambridge. Cambridge University Press.
- TAVARES DE ALMEIDA, Maria Hermínia e MOYA, Maurício. 1997. A Reforma Negociada: O Congresso e a Política de Privatização. *Revista Brasileira de Ciências Sociais* no. 34, Vol 12.
- TSEBELLIS, George. 1997. Processo Decisório em Sistemas Políticos: Veto Players no Presidencialismo, Parlamentarismo, Multicameralismo e Pluripartidarismo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais* no. 34, Vol 12.

BASES INSTITUCIONAIS DO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO

Fernando Limongi e Argelina Figueiredo

Contesta-se a idéia de que a Constituição brasileira de 1988 deixou intocada a base institucional que determina a lógica do funcionamento do sistema político. Assinalam-se mudanças significativas, como o

aumento do poder legislativo do presidente da República e os novos mecanismos de controle da ação parlamentar postos à disposição das lideranças partidárias. O quadro que emerge é de um Executivo forte e bem equipado e de partidos disciplinados.

INSTITUTIONAL FOUNDATIONS OF COALITION PRESIDENTIALISM

The idea that the Brazilian Constitution of 1988 has left untouched the institutional basis that defines the way the political system functions is refuted. It is argued that there are important changes, such as the growth of the legislative power of the President and the new mechanisms of control of parliamentary action available to party leaderships. A strong and well equipped Executive and disciplined parties form the emerging picture.