

O presidencialismo se move

O poder de legislar do Executivo tende a amenizar a imagem do governo como clientelista e corrupto

Claudia Izique

O regime presidencialista, num sistema federalista, associado a uma legislação eleitoral que prevê o voto proporcional em lista aberta, aparentemente impede o exercício da plena democracia no Brasil e é raiz do clientelismo e até da corrupção. No caso do Brasil, essa tríade perversa, na visão dos muitos brazilianistas, explicaria a dificuldade dos governos de implementar, por exemplo, políticas distributivas, tendo resultado, muitas vezes, em paralisia decisória. Um projeto temático realizado com o apoio da FAPESP indica que as coisas não são bem assim. Pelo menos desde a Constituição de 1988.

“O fortalecimento do poder legislativo do Executivo neutralizou os efeitos dessas características sobre a capacidade do governo de implementar políticas de interesse geral, enfatizados pela literatura institucional”, diz Argelina Cheibub Figueiredo, do Instituto de Estudos Sociais e Políticos (Iesp) da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (Uerj).

A pesquisa começou em 1997, sob a coordenação de Argelina, então na Universidade Estadual

Construção da sede do Congresso em Brasília (1959)





de Campinas (Unicamp), e Fernando Limongi, da Universidade de São Paulo (USP), com pesquisadores do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebap). Comparando os vários governos presidencialistas dos períodos de 1946 a 1964 e do pós-Constituição de 1988, eles constataram que, no atual momento da democracia brasileira, o poder decisório se caracteriza por um alto grau de delegação do Congresso ao Executivo e, dentro do Congresso, dos parlamentares aos líderes partidários, ela explica.

O presidente tem exclusividade na iniciativa de propor medidas em três áreas fundamentais: administrativa, orçamentária e fiscal. “E pode pedir urgência para as leis que apresenta, garantindo prioridade na definição da pauta do Legislativo.” Possui autoridade para editar decretos com força de lei e de vigência imediata, por meio de medidas provisórias. Esse poderoso instrumento legislativo, no entanto, precisa ser aprovado pelo Congresso, que pode emendar ou rejeitar a iniciativa do governo. “O presidente não pode ignorar a vontade do Legislativo”, ela afirma.

O Congresso, por seu turno, é altamente centralizado em torno dos líderes dos partidos que exercem rígido controle sobre a agenda do Legislativo: definem o calendário de votações do projeto, tomam decisões sobre votações nominais e apresentações de emendas e cuidam da ordem da pauta. “O regulamento in-

Entre 1998 e 2007 o índice médio de aprovação de projetos apresentados pelo Executivo foi de 75%

terno beneficia especialmente os líderes dos partidos maiores”, salienta Argelina.

As primeiras conclusões do projeto temático *Instituições Políticas, Padrões de Interação Executivo-Legislativo e Capacidade Governativa* foram publicadas na edição 49 da revista *Pesquisa FAPESP*, em dezembro de 1999. Naquele momento, os pesquisadores já constatavam que a concentração de poderes no Executivo era institucional, caracterizando um sistema distinto do “presidencialismo imperial”, de base personalista, tido como peculiar dos sistemas políticos da América Latina, conforme escreveu o repórter Ricardo Aguiar. Ao longo dos 13 anos seguintes, novas informações lançaram ainda mais luz ao sistema brasileiro de governo.

DERRUBANDO MITOS

As regras constitucionais e os regulamentos do Legislativo conferem ao presidente e aos líderes partidários da base governista meios para inibir iniciativas individualistas dos deputados. “A centralização do poder decisório tem efeito no funcionamento e nos resultados da atual experiência democrática brasileira”, conta Argelina. E dá provas: entre 1998 e 2007 – no início do segundo mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva –, o índice médio de aprovação de projetos apresentados pelo Executivo foi de 75,08%. “Apenas durante o período Collor, que governou sem maioria no Congresso, esse índice ficou bem abaixo dos demais”, compara.

Esses resultados indicam que a centralização do poder de decisão no Executivo, compartilhada com as lideranças partidárias, pode neutralizar os efeitos do federalismo, da legislação eleitoral e do presidencialismo. “O Brasil foi, aos poucos, derrubando mitos. A centralização dá margem a que se façam políticas nacionais, até redistribuição de renda, e que se implementem medidas de combate à inflação, uma política difícil. Hoje, os interesses nacionais se sobrepõem aos interesses locais.”

Essa nova face do presidencialismo no Brasil pouco difere das do regime parlamentarista. “Ainda nos anos 1990, o parlamentarismo era considerado uma forma superior de governo: esse regime funde os dois poderes e elimina conflitos. No presidencialismo, diferentemente, as bases eleitorais do Executivo (nacional)

LEGISLAÇÃO ORDINÁRIA

Produção legislativa por governo 1988-2007*

Governo	Partido do presidente na Câmara dos Deputados (% de cadeiras)	Coalizão do governo na Câmara dos Deputados (% de cadeiras)	Sucesso do Executivo** (%)
Sarney	40,61	58,59	73,83
Collor	5,05	33,79	65,93
Franco	0,00	57,28	76,14
Cardoso I	9,36	71,62	78,72
Cardoso II	18,32	67,87	74,38
Lula I	11,11	59,52	81,47
Subtotal	14,07	58,11	75,08

FONTE: BANCO DE DADOS LEGISLATIVOS, CEBRAP

* 31 DE DEZEMBRO DE 2006

** PORCENTAGEM DE PROJETOS DO EXECUTIVO APRESENTADOS E SANCCIONADOS DURANTE O PRÓPRIO GOVERNO



Últimos retoques na rampa do Congresso Nacional para a sua inauguração (1960)

e do Legislativo (local) e a autonomia do presidente para escolher seu ministério gerariam conflito intrínseco ao sistema de governo. Mas, se o presidente quiser governar, precisa do apoio do Legislativo”, ela compara. Ocorre que os atores políticos são racionais, têm o objetivo de fazer um governo efetivo e buscam cooperação na coalizão.

“Da mesma maneira que os primeiros ministros, os presidentes brasileiros formam coalizões partidárias para obter apoio do Legislativo para suas iniciativas”, afirma Argelina. Esse compromisso se traduz numa participação efetiva no governo, incluindo o controle de ministérios. “Coalizões ocorreram em todos os períodos constitucionais, de 1946 a 1964 e a partir de 1988, e vêm se consolidando com o compromisso cada vez maior dos partidos no governo.”

As coalizões de governo formadas desde o início da redemocratização se ali-

nhavam predominantemente à direita do espectro ideológico até o governo Lula”, ela sublinha. “Assim que assumiu o governo, o PSDB, aliado ao PFL, passou a contar com o apoio do PMDB e, em 1996, também com o do PPB. Naquele período, a aliança era do centro para a direita e o governo acabou se pautando mais pela agenda do liberal PFL do que a social-democrata. A esquerda estava na oposição”, ela analisa. Em 2001, quando o PFL saiu do governo para disputar a presidência da República, a aliança se rompeu. Em 2002, Lula venceu as eleições aliado à direita, com o PL. “O PT percebeu que, sem aliança, não governava.” A oposição, ela diz, estava no centro.

COALIZÕES MAJORITÁRIAS

Tanto Fernando Henrique Cardoso quanto Lula buscaram formar alianças majoritárias, com coalizões multipartidárias, para votar reformas constitucio-



Manifestantes sobem na Cúpula do plenário do Senado Federal (1996)

COALIZÕES DE GOVERNO 1988-2007*

Presidente	Partido do presidente	Partidos nas coalizões de governo	Início da coalizão	Fim da coalizão	Duração da coalizão (dias)	% Votos na Câmara (início da coalizão)
Sarney 2	PMDB	PMDB-PFL	06/10/1988	14/03/1990	524	63,03
Collor 1	PRN	PRN-PFL	15/03/1990	31/01/1991	322	24,04
Collor 2	PRN	PRN-PDS-PFL	01/02/1991	14/04/1992	438	34,59
Collor 3	PRN	PDS-PTB-PL-PFL	15/04/1992	30/09/1992	168	43,54
Itamar 1	sem partido	PSDB-PTB-PMDB-PSB-PFL	01/10/1992	30/08/1993	333	60,04
Itamar 2	sem partido	PSDB-PTB-PMDB-PP-PFL	31/08/1993	24/01/1994	146	59,64
Itamar 3	sem partido	PSDB-PP-PMDB-PFL	25/01/1994	31/12/1994	340	55,27
FHC I 1	PSDB	PSDB-PFL-PMDB-PTB	01/01/1995	25/04/1996	480	56,14
FHC I 2	PSDB	PSDB-PFL-PMDB-PTB-PPB	26/04/1996	31/12/1998	979	77,19
FHC II 1	PSDB	PSDB-PMDB-PPB-PTB-PFL	01/01/1999	05/03/2002	1159	73,88
FHC II 2	PSDB	PSDB-PMDB-PPB	06/03/2002	31/12/2002	300	45,22
Lula 1	PT	PT-PL-PCdoB-PSB-PTB-PDT-PPS-PV**	01/01/2003	22/01/2004	386	42,88
Lula 2	PT	PT-PL-PCdoB-PSB-PTB-PPS-PV-PMDB	23/1/2004	31/01/2005	374	62,38
Lula 3	PT	PT-PL-PCdoB-PSB-PTB-PV-PMDB	01/02/2005	19/05/2005	107	57,70
Lula 4	PT	PT-PL-PCdoB-PSB-PTB-PMDB	20/05/2005	22/07/2005	63	58,28
Lula 5	PT	PT-PL-PCdoB-PSB-PTB-PP-PMDB	23/07/2005	31/01/2007	548	69,59

FONTE: [HTTP://WWW.PLANALTO.GOV.BR](http://www.planalto.gov.br); MENEGUELLO, 1998; BANCO DE DADOS LEGISLATIVOS, CEBRAP.

CRITÉRIOS: 1. MUDANÇA DE MANDATO E NA COMPOSIÇÃO PARTIDÁRIA DO CABINETE (SAÍDA OU ENTRADA DE MINISTRO DE UM NOVO PARTIDO FORMALMENTE MEMBRO DA COALIZÃO); 2. INÍCIO DE NOVA LEGISLATURA OU DE BLOCO PARLAMENTAR, ALTERANDO, PORTANTO, O PERCENTUAL DE VOTOS DA COALIZÃO NO CONGRESSO.

* OUTUBRO DE 1988 A 31 DE JANEIRO DE 2007.

** O PDT ROMPE OFICIALMENTE COM O GOVERNO LULA E DEIXA A BASE ALIADA EM 12/12/2003. NÃO OBSTANTE, FORAM MANTIDOS OS CRITÉRIOS DE MUDANÇA MINISTERIAL COM A SAÍDA DO MINISTRO MIRO TEIXEIRA EM 23/01/2004.

nais que exigem quórum de três quintos no Congresso.

Quando a coalizão está unida, ou seja, todos os líderes encaminham voto positivo, parlamentares da base aliada votam com seus líderes. No período analisado, a média de votos favoráveis às propostas do governo foi de 91,1%. “Esse apoio não variou com os diferentes presidentes”, observa Argelina. Quando a coalizão está dividida, essa média cai para 66%. “O apoio ao governo não é incondicional.” E isso ocorre, em geral, quando os líderes partidários se manifestam contrários à aprovação da matéria. “É o apoio do partido que garante o voto da bancada”, ela conclui.

As derrotas ocorrem quando não são firmados acordos com a bancada. Collor de Mello, por exemplo, que governou sem coalizão majoritária – e sem apoio do PMDB –, perdeu 14 de 61 votações que exigiam maioria simples. FHC, ao contrário, perdeu 11 entre 205 votações em assuntos que dependiam de quórum simples. Nas 222 votações de matérias constitucionais – três quintos dos votos do plenário – sofreu apenas 18 derrotas.

No primeiro mandato, Lula perdeu 10 de 182 votações, sendo oito entre as 134 que exigiam quórum ordinário. “O papel dos partidos fica cada vez mais importante. A estrutura do sistema político brasileiro hoje é a mesma dos países parlamentaristas multipartidários”, ela conclui.

O presidencialismo de coalizão não é exclusividade brasileira. “Os países da América Latina estão se tornando multipartidários”, ela constata. Para entender os distintos sistemas é preciso fazer comparações.

“Iniciamos um trabalho sobre governos minoritários na América Latina e há dificuldades de encontrar detalhes sobre aspectos institucionais. Começamos a organizar um consórcio de pesquisadores para montar um banco de dados. Estamos coletando dados para 14 países, com informações sobre a formação de ministérios desde 1980. O difícil é achar o partido dos ministros. Consultamos até no Facebook para encontrar respostas”, ela conta. O grande obstáculo, explica, é que no presidencialismo nem sempre o ministro ocupa o cargo na cota do partido. ■

O PROJETO

Instituições Políticas, Padrões de Interação Executivo-Legislativo e Capacidade Governativa – nº 2005/56365-0 (2006-2010)

MODALIDADE
Projeto Temático

COORDENADORES
Fernando de Magalhães Papaterra Limongi – USP
Argelina Maria Cheibub Figueiredo – Unicamp

INVESTIMENTO
R\$ 110.000,00

ARTIGOS CIENTÍFICOS

FIGUEIREDO, A. 2007. Government Coalitions in Brazilian Democracy. *Brazilian Political Science Review*. v. 1, n. 2, p. 182-16, 2007.

FIGUEIREDO, A. *et al.* Political and Institutional Determinants of the Executive's Legislative Success in Latin America. *Brazilian Political Science Review*. v. 3, n. 2, p. 155-71, 2009.

DE NOSSO ARQUIVO

Deputado profissional
Edição nº 169 – março de 2010

Presidencialismo torna fácil governar
Edição nº 49 – dezembro de 1999

Manifestação de mulheres por eleições diretas diante do Congresso Nacional (1984)

