

POR QUE A COMBINAÇÃO EXPLOSIVA NÃO SE APLICA AO BRASIL E AO CHILE?

*Janaína Santana e Lucas Rodrigues Cunha**

Cite este artigo: SANTANA, Janaína e CUNHA, Lucas Rodrigues. Por que a combinação explosiva não se aplica ao Brasil e ao Chile? **Revista Habitus:** revista eletrônica dos alunos de graduação em Ciências Sociais - IFCS/UFRJ, Rio de Janeiro, v. 7, n. 1, p. 76-91, jul. 2009. Semestral. Disponível em: <www.habitus.ifcs.ufrj.br>. Acesso em: 13 jul. 2009.

Resumo: O trabalho pretende comparar os sistemas políticos de Brasil e Chile chamando atenção para o fato de que ambos países são sistemas presidencialistas e multipartidários nos quais os processos políticos e de tomada de decisões têm se dado, desde seus processos de redemocratização, com relativo sucesso e estabilidade. Assim, discutiremos os elementos institucionais ou estratégicos que têm garantido seu funcionamento de modo a favorecer a governabilidade, contrariando as teses mais pessimistas a respeito da inviabilidade de sistemas políticos presidenciais e multipartidários serem estáveis.

Palavras-chave: presidencialismo, multipartidarismo, coalizões, Brasil e Chile

1. Introdução

A trajetória de desenvolvimento dos sistemas políticos sul-americanos é usualmente subdividida da seguinte forma: política oligárquica (séc. XIX – 1930), política de massas (1930 – 1980) e política democrática (1980 em diante). A primeira fase caracteriza-se, dentre outras coisas, pela presença dos chamados partidos de notáveis e pela existência de um sistema produtivo fundamentalmente agroexportador. Já a segunda, distingue-se pela emergência de partidos de massa, incorporação das massas à política e início do desenvolvimento industrial. Além disso, durante esse período, uma grande parte dos sistemas políticos latino-americanos passou por experiências ditatoriais (com destaque para Brasil, Chile, Argentina, Uruguai e Paraguai), as quais abortaram a frágil e breve experiência democrática vivida por alguns países sul americanos. Por fim, a terceira fase do desenvolvimento político latino-americano inaugura um período de política democrática conjugado à introdução de ajustes neoliberais, os quais têm implicado em reformas profundas no âmbito da política e da economia desses países. É necessário ressaltar que, além dessas semelhanças de trajetória, os sistemas políticos latino-americanos se parecem em aspectos institucionais: em sua maioria são sistemas presidencialistas multipartidários.

Além das semelhanças gerais observadas acima, quando se analisa as características mais específicas dos sistemas políticos latino-americanos se observa que alguns desses sistemas políticos apresentam configurações que os aproximam ainda mais entre si, possibilitando a realização de comparações. No nosso entender, esse é o caso de Brasil e Chile. Assim, nesse trabalho pretendemos comparar os sistemas políticos desses dois países chamando atenção para um fato que os aproxima:

Chile e Brasil são sistemas presidencialistas e multipartidários nos quais os processos políticos e de tomada de decisões tem se dado, desde seus processos de redemocratização, com relativo sucesso e estabilidade. Com isso, ao longo deste trabalho discutiremos os elementos (sejam eles institucionais ou estratégicos) que tem garantido a esses sistemas políticos funcionarem de modo a favorecer a governabilidade, contrariando as teses mais pessimistas a respeito da inviabilidade de sistemas políticos presidenciais e multipartidários.

Considerações teóricas sobre o funcionamento do presidencialismo

Segundo Sartori (1996, p. 97-98) o sistema de governo presidencialista define-se com base em três características:

- a) Existência de eleição popular para escolha do chefe de Estado, que deve ter um mandato fixo cuja duração pode variar entre quatro e oito anos.
- b) O Executivo não é nomeado nem demitido por meio de votação parlamentar; os governos são uma prerrogativa presidencial; é o presidente que nomeia e demite os ministros, discricionariamente.
- c) A linha de autoridade deriva nitidamente do presidente, de modo que o Poder Executivo é dirigido pelo presidente.

A análise de tais características evidencia-nos que, nos sistemas presidencialistas, o eleitor vota duas vezes: uma vez para eleger representantes no Legislativo e outra para eleger o chefe do Executivo, sendo que esses dois votos podem ser independentes, isto é, pode ser dado a partidos ou grupos políticos diferentes. O objetivo de tal mecanismo seria favorecer o *checks and balances*, fazendo com que os poderes Legislativo e Executivo controlem um ao outro, impedindo que haja arbitrariedades de alguma das partes. Além disso, a segunda e a terceira características do presidencialismo acima apresentadas parece evidenciar que, nesse tipo de sistema político, tem-se a indução à formação governos fortes e eficazes, isto é, governos em que, a despeito dos mecanismos de pesos e contrapesos, o Executivo consegue governar, evitando, dessa forma, a emergência de situações de paralisa decisória.

Na década de 1990, no entanto, alguns autores, dentre os quais Juan Linz é precursor, formularam uma série de críticas ao funcionamento dos sistemas presidencialistas argumentando que as aparentes virtudes desse sistema eram, na verdade, a origem de seus males e da sua ineficiência. Nesse sentido esses autores ressaltavam que a ocorrência de duas eleições independentes entre si (uma para a Presidência e outra para o Congresso), implica em sérios obstáculos à governabilidade, sobretudo nos casos em que os presidentes não contam com maiorias no Congresso. Outra deficiência do presidencialismo seria a rigidez gerada pelo fato de os chefes do Executivo terem mandatos fixos, os quais não podem ser interrompidos, tendo em vista que o Parlamento não dispõe de mecanismo convocar de novas eleições e, com isso, não pode contornar o problema de governos ineficientes. Assim, se o presidente não precisa de apoio partidário no Parlamento para se manter no poder, haveria incentivos para a formação de partidos políticos fracos e pouco preocupados em fornecer sustentação aos chefes do Executivo, os quais, por sua vez, acabam atuando de maneira personalizada e, por vezes,

arbitrária e autoritária. Por fim, os críticos do presidencialismo enfatizam a dinâmica plebiscitária da eleição presidencial e a lógica de soma-zero a ela associada.

O conjunto dessas teses sobre a ineficiência dos sistemas presidencialistas foi, ao longo da década de 1990, questionado por autores, como Shugart & Carey (1992), que rebatiam os argumentos de Linz enfatizando que as supostas falhas do presidencialismo eram, na verdade, virtudes. Já outros autores, como Mainwaring (1993), defendiam que o problema da instabilidade política não estava no presidencialismo em si, mas na combinação entre presidencialismo e multipartidarismo, a qual aumentaria as chances serem eleitos presidentes sem maioria de apoio no Congresso, o que engendraria problemas de paralisia decisória. Em outras palavras, esses autores entendiam que o presidencialismo multipartidário “estimula o conflito entre as partes do governo, gera condições para a polarização do sistema, e dificultam a conformação de coalizões de governo estáveis” (apud CHASQUETTI, 2001, p. 326).

Seja como for, o importante a ressaltar é que, contrariando as expectativas mais pessimistas, a empiria tem demonstrado que muitos sistemas políticos presidencialistas e multipartidários têm apresentado graus consideráveis de estabilidade e governabilidade, sendo que Chile e Brasil seriam duas referências importantes a esse respeito. Com isso, na seção seguinte pretendo apresentar, comparativamente, o modo como os sistemas políticos desses dois países têm conseguido, no período pós-ditatorial, criar condições favoráveis à governabilidade e à estabilidade política.

Brasil e Chile: dois casos de presidencialismo de coalizão

Analisando de perto os sistemas presidencialistas de Brasil e Chile, se depreende que as expectativas mais pessimistas com relação ao funcionamento do presidencialismo só encontram respaldo nas experiências vividas por esses países nos períodos imediatamente anteriores aos respectivos regimes militares, isto é, início dos anos 1960 no Brasil, e início da década de 1970 no Chile. Assim, nesse último caso, a experiência democrática vivida pelo país desde 1930 foi encerrada em 1973 quando o presidente eleito em 1970, Salvador Allende, perdeu o apoio da maioria parlamentar, gerando uma relação conflituosa entre o Legislativo e o Executivo, como ressalta Mainwaring (1993):

[...] em 1973, os opositores do governo da Unidade Popular, no Chile, temiam que, se deixassem Allende completar seu mandato de seis anos (1970-1976), isto abriria as portas para o socialismo autoritário. Allende tinha perdido o apoio da maioria do Legislativo, e num regime parlamentarista teria sido afastado do poder pelo voto dos congressistas. Num sistema presidencialista, contudo, não havia forma de substituí-lo a não ser por meio de um golpe.

Já no caso brasileiro, algumas das interpretações (SANTOS, 1986) mais difundidas sobre o golpe de 1964 ressaltam que a ordem democrática vivida pelo país desde 1946 chegou ao fim devido à polarização do sistema político, o que teria gerado uma grave situação de paralisia decisória. Nesse sentido, tanto no Chile como no Brasil, e emergência de regimes militares nas décadas de 1960 e 1970, estaria associada a crises de governabilidade e à impossibilidade de se resolver os conflitos políticos pela via constitucional, o que, à luz das teses antipresidencialistas, pode ser interpretado como consequência do sistema de governo vigente nesses países; afinal, em sistemas parlamentaristas o mesmo tipo de problema conduziria, no máximo, à convocação de novas eleições.

É necessário ressaltar, no entanto, que, passado o período ditatorial e restabelecida a democracia, os sistemas políticos desses países parecem não conter elementos significantes que corroborem as teses a respeito da instabilidade intrínseca dos sistemas presidencialistas, como discutiremos adiante.

O Brasil

A redemocratização do Brasil, em 1985-1988, foi seguida, no âmbito acadêmico, por uma série de produções pessimistas com relação ao funcionamento das instituições políticas brasileiras e sua capacidade de produzir governabilidade, como por exemplo, Abranches (1988). Além das críticas ao presidencialismo, acima apresentadas, temia-se também o excesso de fragmentação gerado pelos efeitos do multipartidarismo, do federalismo descentralizado e do bicameralismo. Para os críticos, a combinação desses elementos resultaria em efeitos “explosivos” e exporia o sistema político brasileiro ao risco da paralisia decisória. Contrariando esses prognósticos pessimistas, porém, os trabalhos empíricos mais recentes sobre relação entre os poderes Executivo e Legislativo têm demonstrado que, a despeito da chamada *combinação explosiva*, a ingovernabilidade não parece uma ameaça real ao funcionamento do sistema político brasileiro. Pelo contrário, o presidencialismo brasileiro tem funcionado de modo relativamente bem sucedido, o que se deve fundamentalmente à formação de coalizões partidárias estáveis, possibilitadas por fatores como o aumento das prerrogativas legislativas do presidente e a concentração de poderes nas mãos dos líderes partidários, conforme defendem Figueiredo & Limongi (2007).

Ao comparar a democracia atual à de 1946, Argelina Figueiredo e Fernando Limongi (1999) constata a existência de diferenças importantes entre esses dois contextos, sobretudo no que se refere às relações entre Legislativo e Executivo: enquanto na República Nova (1946-1964) as iniciativas do Executivo eram constantemente barradas pelo Congresso, que freqüentemente fazia uso do seu poder de veto; na Nova República, determinadas prerrogativas do presidente (remanescentes da Constituição de 1967, que previa dispositivos como o Decreto-lei), como a possibilidade de editar medidas provisórias e de pedir urgência na votação dos projetos de sua iniciativa, colocam o Executivo numa posição privilegiada e permite a ele controlar a agenda de votação do Legislativo. Com efeito, essa preponderância do Executivo fica evidente quando se analisa o desempenho dos presidentes do período atual no Legislativo: enquanto no período 1946-1964 o sucesso do Executivo no Legislativo[1] era em média 29,5%, no contexto pós-1985 esse índice é de 83,25%. Também no que se refere aos índices de dominância do Executivo[2], tem-se outra diferença significativa entre os dois períodos: 38,5% no período 1946-1964, e 83,25% no período atual. Assim, endossando os argumentos de Figueiredo e Limongi (2007, p. 158) o que se pode observar é que:

Maiores índices de sucesso e dominância legislativa do Executivo [no atual sistema político] indicam que a centralização do poder de decisão pode neutralizar os efeitos centrífugos de separação dos poderes, da organização federativa e da legislação eleitoral.

Os prognósticos de que o presidente seria incapaz de governar em um contexto político descentralizado e com muitos pontos de veto, como o sistema político brasileiro, também perdem força quando se observa a quantidade mensal de leis sancionadas (no período 1989-2006) que constituíam

iniciativas do Executivo: 13,4 contra 2,6 de iniciativa do Legislativo (FIGUEIREDO & LIMONGI, 2007, p.161).

A **tabela 1**, formulada por Figueiredo (2006), evidencia algumas das colocações acima apresentadas com dados referentes ao período 1985-2005. A partir dessa tabela é possível identificar padrões diferenciados de sucesso do Executivo, por exemplo, a segunda coalizão do primeiro governo Fernando Henrique Cardoso apresenta a maior porcentagem de cadeiras no Congresso (77,2%) e a primeira coalizão do governo Collor é a com menor porcentagem (33,9). O sucesso presidencial mais elevado é atingido na segunda coalizão do governo Lula, que atingiu 76% de sucesso nos projetos apresentados. Apesar dessas variações, inclusive no sucesso do Executivo, verifica-se que todos os presidentes usaram bastante seus poderes de agenda no Congresso. Essa “supermaioria” observada nos governos de FHC se deve à necessidade de três quintos do Congresso para a aprovação de sua agenda que incluía as reformas constitucionais que necessitam de maiorias qualificadas.

TABELA 1
PODERES DE AGENDA E RESULTADOS LEGISLATIVOS POR COALIZÃO DE GOVERNO LEIS,
PROJETOS DE LEI E MEDIDAS PROVISÓRIAS – 1985-2005[3]

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

FHC II 2	45,2	42,9	53,8	5,0	40,0	13	56,7	03,9
Lula 1	42,9	46,5	44,1	1,8	50,9	8	66,7	80,8
Lula 2	62,4	34,5	56,8	4,3	56,5	16	76,0	97,8
Lula 3	57,7	38,9	29,2	0	80,0	0	0	96,0
Lula 4	58,3	43,2	70,8	100	0	0	0	100,0
Lula 5	69,6	29,1	87,0	0	100,0	8	62,8	100,0
Total	55,9	33,7	55,8	4,3	50,0	11	52,9	83,9

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

** Porcentagem de leis de iniciativa do Executivo

É importante ressaltar que, conforme evidencia a tabela acima, o uso de Medidas Provisórias (MPs), cujo objetivo é agilizar a apreciação das matérias pelo Congresso, tem se mostrado uma estratégia importante para os presidentes do período atual e que, ao contrário do que pode parecer, as MPs não são um mecanismo utilizado por governos que não contam com maioria no Congresso e que desejam aprovar projetos que não conta com a aquiescência dos parlamentares; muito pelo contrário, o que se pode perceber é que a edição de MPs é uma estratégia típica de governos de coalizão majoritária. Nesse sentido, o uso de MPs não constitui uma prática através da qual o Executivo “atropela” o Legislativo levando a uma relação conflituosa entre os dois poderes; mas, tendo em vista que as MPs precisam ter aprovação de maioria no Congresso, essa estratégia evidencia uma relação cooperativa entre ambos os poderes, a qual resulta da opção por um desenho institucional que concentra poderes no presidente para evitar o perigo da chamada paralisia decisória.

É importante ressaltar que a estabilidade e a governabilidade do sistema político brasileiro também estão diretamente ligadas à estruturação do sistema partidário que dá sustentação ao presidencialismo.

O principal fator que chama atenção no estudo dos partidos brasileiros é o seu curto tempo de vida, de modo que, ao longo do desenvolvimento político do país, é possível distinguir formações partidárias das mais variadas: (1822-1889) bipartidarismo composto pelos partidos Liberal e Conservador; (1889-1930) partidos republicanos estaduais, PRs; (1930-1937) formações partidárias incipientes; (1937-1945) ausência de partidos; (1945-1964) multipartidarismo composto principalmente por PSD, PTB e UDN; (1964-1982) bipartidarismo composto por ARENA e MDB; e (1982-hoje) multipartidarismo formado principalmente por PMDB, PSDB, PT, PFL (DEM), PP, PDT, PTB, PSB, PL, PPS, PC do B (MELO, 2007).

A origem do atual sistema partidário brasileiro remonta ao início da década de 1980, quando o então ARENA se converte em PDS, e o MDB dá origem a uma série de partidos menores, com destaque para o PMDB. Nessa fase surge também o PT, totalizando um sistema partidário com total de cinco partidos (PMDB, PDS, PDT, PTB, PT). A partir de 1986 novos partidos entram em cena na disputa eleitoral (PFL, PSB, PL, PPS, PC do B, PRN, PDC) que, durante esse período, caracteriza-se pelo predomínio de PMDB e PFL. É curioso observar que, diferentemente dos demais países latino-americanos que tiveram governos ditatoriais, os partidos criados no Brasil após a abertura política não tinham vínculos fortes com os partidos que existiam antes do governo autoritário. Isso é válido, inclusive, para legendas como PTB/PDT e PCB, que apesar de já existirem durante a República Nova, não ressurgiram com a mesma força e importância que tinham no período pré-ditatorial[4].

A partir da década de 1990, após superado o período de turbulência trazido pelas mudanças políticas, o sistema partidário brasileiro passa a caminhar para um fase de maior estabilidade na qual quatro legendas se destacam: PT, PFL (DEM), PMDB e PSDB (que surge de uma dissidência do PMDB). Nessa nova fase, a disputa presidencial tem tido um papel chave no se refere à estruturação do sistema partidário brasileiro. Afinal, como analisa Melo (2007, p. 280):

À exceção da eleição de 1989, quando 21 partidos lançaram nomes à disputa, e o número efetivo de candidatos chegou à 5,7, nas quatro disputas seguintes o pleito foi polarizado por dois blocos, à frente dos quais se destacavam o PT e o PSDB. O número efetivo de candidatos caiu para 2,7 [...], e os partidos se firmaram como alternativas de polices perante o eleitorado nacional, aumentando sua presença nos órgãos representativos e equiparando-se ao PMDB e ao PFL.

Nesse sentido, desde o início dos anos 1980, o sistema partidário brasileiro teria passado por um processo de “decantação” (REIS, 2003), isto é, teria transitado, espontaneamente, por um processo de “enxugamento” das disputas partidárias, que, no contexto atual, se dão de modo bipolarizado e seguem, de modo relativamente coerente, as clivagens ideológicas entre os partidos. Assim, tomando as coalizões formadas a partir no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso, o que se observa é que até 2002 o país foi governado por uma coalizão de centro-direita composta por PMDB, PSDB - ao centro -, PFL, PTB e PP - à direita -, com pequenas variações ao longo no período. Já a partir de 2003, com a chegada do PT ao poder, a situação muda, de modo que o país passa a ser governado por uma coalizão majoritariamente de esquerda - PT, PSB, PDT, PC do B, PPS e PV -, com uma importante concessão ao centro - PMDB - e algumas pequenas concessões à direita - PP, PL e PTB - (MELO, 2007). Isso significa que as coalizões de governo são, com pequenas exceções, contíguas, ou seja, é possível identificar um padrão ideológico nas disputas entre governo e oposição, tal como sugerem Figueiredo & Limongi (2007, p. 175):

Até a posse de Lula, na presidência, os partidos de esquerda (PT e PDT) ficaram na oposição e consistentemente votaram como tal. Nesse período específico, a força relativa dos partidos de direita era maior do que a dos partidos de esquerda. Dessa forma, a coalizão de centro-direita dominava o plenário. Um conflito típico do plenário é um confronto entre partidos de esquerda e de centro-direita [...]. Após 2002, a posição se inverte, a esquerda chega ao poder, e o PFL e o PSDB assumem o papel de partidos opositoristas.

É importante ressaltar que além da coerência ideológica dos blocos que compõem governo e oposição, é possível notar também uma coerência no que se refere ao comportamento dos partidos no plenário, o que se reflete nos altos índices de disciplina partidária[5] observados a partir do governo

Sarney (média de 85,41%), nos elevados índices de Rice das votações nominais (que variou, em média, de 72,2%, no caso do PMDB, e 97,2%, no caso do PT) e dos altos índices de semelhança entre os diferentes partidos da base aliada no que se refere às votações nominais (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2007).

De acordo com Figueiredo e Limongi (2007) um dos fatores que tem garantido esses altos índices de disciplina partidária, bem como o apoio dos partidos das coalizões de governo aos Executivos, é a concentração de poderes nas mãos dos líderes partidários, no âmbito do Congresso Nacional. Assim, munidos de certas prerrogativas previstas no Regimento Interno, os líderes conseguem ter um grande controle sobre suas bancadas e garantir que estas sigam as orientações dos partidos nas votações, do modo que, se o líder de um determinado partido está com o governo, os parlamentares desse partido tenderão a votar com o governo, e caso o líder se manifeste contra o Executivo, o mesmo farão os deputados do seu partido. A consequência disso é que, ao construir sua base de apoio no Legislativo, os presidentes se dirigem diretamente aos líderes e não aos parlamentares individualmente, o que leva a concluir que o apoio ao governo, no Brasil, tem bases partidárias. Ainda com relação à formação das coalizões de apoio ao governo, os autores chamam a atenção para o fato de tais coalizões se construírem com base na distribuição de ministérios, isto é, os partidos que compõem a base de apoio aos presidentes recebem postos ministeriais e, em troca, concedem apoio legislativo aos governos, sendo que tal fato aproximaria o funcionamento do sistema político brasileiro dos sistemas parlamentares com governos multipartidários. Amorim Neto (2006) analisa a relação entre a porcentagem de ministérios dados a um partido e seu peso no congresso, é o chamado grau de coalescência. Uma elevada taxa de coalescência, para Amorim Neto, é uma variável que explica a duração de uma coalizão, o apoio dos partidos da base aliada ao governo e a disciplina legislativa destes.

Assim, a discussão acima apresentada sobre o funcionamento do presidencialismo de base multipartidária vigente no Brasil leva-nos a concluir que tal arranjo não constitui um entreva para o processo decisório, mas demanda a formação de coalizões governamentais. O desenho institucional que regulamenta o Congresso Nacional tentou minimizar os custos da tomada de decisões, atribuindo ao Executivo um poder de agenda muito grande com receio da chamada paralisia decisória, temida como um fator de instabilidade democrática. O dilema proposto por Lijphart (2003), a saber, governabilidade *versus* representação tendeu para a governabilidade, pois mesmo com a dispersão do poder no sistema político brasileiro, o regimento Interno do Congresso Nacional concentrou poderes na Mesa Diretora e nos líderes partidários, o que faz com que o processo legislativo ocorra de maneira centralizada. O presidencialismo no período da Nova República no Brasil, como se pode verificar não é tão instável como afirmam Abranches (1988) ou Linz e Valenzuela (1994), é um sistema que possui mecanismos de rearranjo de forças que viabilizam a tomada de decisões. Resta verificar como tais processos realizam-se no sistema político chileno no período pós-redemocratização.

O Chile

Assim como o Brasil, o sistema político chileno caracteriza-se por ser presidencialista e multipartidário, e por conseguir contornar com relativo sucesso os problemas de ingovernabilidade que tal arranjo implicaria. Após a redemocratização (que, assim como no caso brasileiro, se deu de

maneira negociada) o Chile vem tendo uma experiência política bastante estável, caracterizada pelas disputas entre as duas coalizões, a *Concertación* (que governa o país desde 1990) e a *Alianza por Chile*. É importante ressaltar que apesar da forte diferença ideológica que separa esses dois grupos políticos, o sistema político chileno não tem sido marcado por uma polarização extrema, a qual imporia graves obstáculos à atuação do presidente. Assim, mesmo durante o governo de Ricardo Lagos, quando o número de cadeiras da *Concertación* no Congresso foi ligeiramente menor do que durante o período anterior (o que implicou em fortalecimento da oposição), o Executivo, a despeito das previsões pessimistas, teve bastante êxito na aprovação de suas medidas: dos 588 projetos enviados por Lagos ao Congresso, 53% foram convertido em lei durante o seu governo (MAUREIRA, 2007).

À primeira vista, poderia parecer que o sucesso do Executivo chileno na aprovação de seus projetos está diretamente relacionado ao fato de o sistema político chileno conceder muitas prerrogativas ao presidente. No entanto, como resalta Maureira (2007), muito mais importante do que os amplos poderes presidenciais, a chave para entender o funcionamento do governo chileno está no modo como o presidente mantém a sua base de apoio unida e, mais do que isso, negocia o apoio de membros da oposição. Esta, apesar de ser composta por partidos que se assemelham bastante no plano ideológico, não tem conseguido manter a mesma disciplina e coesão apresentadas pelos partidos da base aliada; e é justamente devido a essa menor disciplina e coesão da oposição que os governos da *Concertación* têm conseguido dirigir o país sem que o presidente precise fazer uso constante de certos poderes. Entretanto, antes de discutir as relações entre Executivo e Legislativo propriamente ditas, é importante apresentar a estrutura do sistema partidário chileno, que, ao contrário do brasileiro, é formado por partidos que têm raízes mais profundas na sociedade e cujo surgimento data de antes do período ditatorial.

Os principais partidos que compõem sistema partidário chileno são: Partido Socialista (PS), Partido por la Democracia (PPD), Partido Radical Social Democrata (PRSD), Partido Democrático Cristão (PDC), Renovação Nacional (RN) e União Democrática Independente (UDI). No plano ideológico, a distribuição desses partidos se dá da seguinte forma, como mostra a tabela 2.

TABELA 2 [6]
POSIÇÃO IDEOLÓGICA MÉDIA DOS PARTIDOS POLÍTICOS CHILENOS

	Autubicación ideológica			Ubicación de los otros partidos		
	1994	1998	2002	1994	1998	2002
PS	2,93 (12)	2,50 (8)	2,56 (9)	2,53 (81)	2,47 (79)	2,30 (79)
PPD	4,36 (12)	4,00 (12)	3,85 (13)	4,19 (79)	3,71 (75)	3,66 (73)
PDC	4,40 (29)	4,83 (29)	5,28 (18)	4,85 (64)	4,62 (58)	4,62 (70)
RN	6,36 (22)	6,76 (17)	6,80 (14)	7,83 (67)	7,85 (71)	7,24 (72)
UDI	6,80 (12)	8,18 (17)	7,08 (25)	9,13 (79)	9,58 (72)	9,60 (62)

Fuente: PELA.

Medias de ubicación ideológica en una escala donde "1" es izquierda y "10" es derecha. Entre paréntesis, número de casos entrevistados.

O sistema partidário chileno é normalmente citado pelo fato de, diferentemente da maior parte dos demais sistemas partidários latino-americanos, apresentar uma clivagem ideológica bem delimitada (SÀEZ, 2003); com efeito, a tabela acima evidencia que tanto quando considera-se os dados referentes a auto-declaração ideológica dos parlamentares, quanto os dados relativos à declaração dos parlamentares de outros partidos, a distância que separa o partido mais à esquerda (PS) do partido mais à direita (UDI) é elevada. É importante ressaltar que no caso chileno o posicionamento no espectro ideológico está diretamente relacionado ao passado recente do país, isto é, ao regime militar, de modo que as elites políticas que apoiaram o regime de Pinochet tendem a se identificar com posições mais à direita (como no caso da UDI e da RN), enquanto os grupos contrários àquele regime se encontram à esquerda (PDC, PPD, PS). Conforme mostra a tabela 3. Nesse sentido, questões referentes ao apoio à democracia e o temor em relação às forças armadas revelam diferenças importantes entre os partidos, conforme apresentam as tabelas 4 e 5.

TABELA 3
POSIÇÃO EM FAVOR DA DEMOCRACIA OU DE UM GOVERNO AUTORITÁRIO (EM PORCENTAGEM) [7]

	Pro democracia		Pro gobierno autoritario	
	1998	2002	1998	2002
PDC	100 (28)	100 (18)	0 (28)	0 (18)
PPD	100 (12)	100 (15)	0 (12)	0 (15)
PS	100 (8)	100 (9)	0 (8)	0 (9)
RN	64,7 (11)	81,3 (13)	29,4 (5)	18,8 (3)
UDI	64,7 (11)	80,0 (21)	23,5 (4)	20,0 (5)

Fuente: PELA.

Pregunta: ¿Con cuál de las dos siguientes frases está Ud. más de acuerdo? a. La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno b. A veces un gobierno autoritario es mejor que uno democrático. Entre paréntesis, número de casos entrevistados.

TABELA 4
AS FORÇAS ARMADAS COMO AMEAÇA PARA A CONSOLIDAÇÃO DEMOCRÁTICA (EM PORCENTAGEM) [8]

	Nada		Poco		Bastante		Mucho	
	1998	2002	1998	2002	1998	2002	1998	2002
PDC	31,0 (9)	38,9 (7)	41,4 (12)	44,4 (8)	24,1 (7)	16,7 (3)	3,4 (1)	-
PPD	16,7 (2)	13,3 (2)	66,7 (8)	53,3 (8)	16,7 (2)	33,3 (5)	-	-
PS	-	11,1 (1)	50,0 (4)	77,8 (7)	37,5 (3)	-	12,5 (1)	11,1 (1)
RN	41,2 (7)	56,3 (9)	52,9 (9)	37,5 (6)	5,9 (1)	6,2 (1)	-	-
UDI	70,6 (12)	72,0 (19)	29,4 (5)	24,0 (6)	-	4,0 (1)	-	-

Fuente: PELA.

Pregunta: ¿Hasta qué punto: mucho, bastante, poco o nada cree Ud. que las relaciones entre las Fuerzas Armadas y el Gobierno resultan hoy una amenaza para la democracia chilena? Entre paréntesis, número de casos entrevistados.

TABELA 5
GRAU DE CONFIANÇA NAS FORÇAS ARMADAS (EM PORCENTAGEM)[9]

	Ninguna		Poca		Bastante		Mucha	
	1998	2002	1998	2002	1998	2002	1998	2002
PDC	6,9 (2)	22,2 (4)	48,3 (14)	22,2 (4)	41,4 (12)	50,0 (9)	3,4 (1)	5,6 (1)
PPD	8,3 (1)	-	75,0 (9)	66,7 (10)	16,7 (2)	26,7 (4)	-	6,7 (1)
PS	-	11,1 (1)	100 (8)	33,3 (3)	-	55,6 (5)	-	-
RN	-	-	17,6 (3)	6,2 (1)	70,6 (12)	43,8 (7)	11,8 (2)	50,0 (8)
UDI	-	4,0 (1)	5,9 (1)	8,0 (2)	70,6 (12)	56,0 (15)	23,5 (4)	32,0 (8)

Fuente: PELA.

Pregunta: ¿Qué grado de confianza: mucha, bastante, poca o ninguna le merece la actuación de las Fuerzas Armadas en la vida pública chilena? Entre paréntesis número de casos entrevistados.

As três tabelas acima mostram que a clivagem autoritarismo *versus* democracia constituiu uma variável importante para se compreender o sistema partidário chileno, o que defere o Chile dos demais países que também tiveram governos autoritários. No caso do Brasil, em particular, a pouca relevância da clivagem autoritarismo *versus* democracia se evidencia tanto nas ações das elites políticas que eram a favor do regime, quanto das elites que eram contra: no caso das primeiras, isso fica claro quando se analisa a sua preocupação em criar novas legendas partidárias a fim de que estas ajudassem a apagar as lembranças que remontassem ao passado autoritário; já no caso das segundas, tal fato fica claro quando se observa que várias lideranças políticas ligadas ao regime militar foram incorporadas aos quadros de partidos cuja origem era a luta contra o mesmo regime.

Quando se analisa o modo como os partidos chilenos se organizam no plano eleitoral, o que se observa é uma grande coerência ideológica. Assim, como já foi mencionado, à esquerda tem-se a *Concertación* (composta por PS, PPD, PRSD e PDC), e à direita tem-se a *Alianza por Chile* (Composta

por UDI e RN). Já no que se refere à atuação desses partidos e coalizões no Congresso o que se observa é que os graus de disciplina variam conforme a legenda e a posição, isto é, se é governo ou oposição.

Maureira (2007) destaca que, do mesmo do que no Brasil, grande parte dos projetos que são discutidos no Congresso chileno tem origem no Executivo, de modo que para obter a aprovação desses projetos e não correr o risco de uma paralisa decisória, o presidente precisa de uma base de apoio que seja forte e esteja unida, e, além disso, precisa, eventualmente, contar com apoio da oposição. A tabela 6, referente ao posicionamento dos diferentes partidos em relação aos projetos enviados ao Congresso pelo governo de Ricardo Lagos, mostra o bom desempenho do Executivo na execução de tal estratégia.

TABELA 6
FREQÜÊNCIA DE POSICIONAMENTO E AS INICIATIVAS DE GOVERNO POR PARTIDOS[10]

	Media	Desvest.	Mínimo	Máximo
PS	90,82	2,069	86,32	93,86
PPD	89,58	2,194	85,42	93,07
PRSD	91,24	2,944	87,78	96,28
POC	90,63	2,901	82,88	96,19
RN	36,20	8,774	23,30	55,17
UDI	10,72	4,297	5,88	19,03

Fuente: El autor en base a www.camara.cl

Ao analisar a tabela, o que se observa é que os partidos da *Concertación* votaram sistematicamente com o governo, mostrando uma grande disciplina e uma grande capacidade do Executivo em controlar as suas bases de sustentação no Congresso. Quando se analisa o posicionamento dos partidos da *Alianza por Chile*, porém, o que se observa são duas posturas bastante distintas: enquanto a UDI é sistematicamente contra o governo sustentando uma postura típica de oposição, a postura da RN revela um partido de oposição com bastante disposição para negociar, o que, portanto evita a polarização do sistema político e permite ao governo tomar as medidas necessárias.

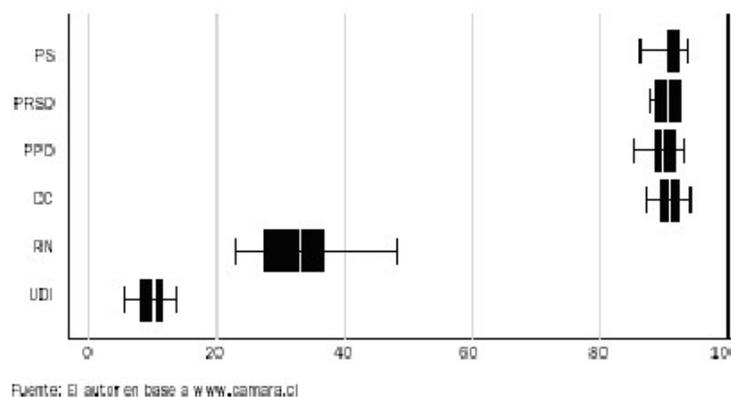
Segundo Maureira (2007) os altos graus de disciplina partidária verificados no comportamento dos partidos das coalizões governistas se devem aos acordos travados que o Executivo estabelece com os líderes dos partidos, antes de as propostas irem para o Congresso, conforme ressalta MAUREIRA (2007, p. 35):

En el caso de la Concertación, la unidad pudo deberse tanto a las prerrogativas del presidente de la república como a su capacidad de manejar los tiempos, temas y oportunidades para ser empleadas. es decir, tan importantes a sus facultades fueron las formas en que éstas fueron aplicadas por el gobierno, antes y durante el proceso legislativo. un punto crucial es la revisión previa del apoyo de los congresistas a los mensajes presidenciales como forma de analizar la oportunidad de envío del proyecto. Esta acción, que es la que SIAVELLIS (2002) llama mecanismos de influencia informales (SIAVELLIS, 2002, 105), se institucionaliza a través de la llamada reunión de los lunes, donde los jefes de partido y bancada de las instituciones oficialistas tienen como objetivo acordar iniciativas que tengan los respaldos necesarios para su discusión dentro del Congreso. en efecto, es en esta instancia donde el gobierno comienza a generar los acuerdos específicos con las bancadas del Congreso. Luego, si los acuerdos no son amplios, el

gobierno utiliza indicaciones para resolver los reparos que se ciernen sobre sus proyectos, haciendo los cambios necesarios para concitar un mayor consenso en su aprobación. Este punto es una de las causas que explican el hecho de que la gran mayoría de los mensajes terminen su tramitación con grandes transformaciones respecto del proyecto original.

Por essa perspectiva é possível ver que, assim como no caso brasileiro, o sucesso do presidente chileno na aprovação de seus projetos no Congresso não se dá mediante a imposição de decisões sobre os parlamentares de sua base aliada, mas passa por processos de negociações, nos quais a atuação dos líderes de partido é fundamental. No que se refere às negociações com os partidos da *Aliança por Chile*, Maureira (2007) ressalta que o Executivo chileno tem adotado medidas diferentes para lidar com cada um dos dois partidos: enquanto no caso da UDI, o governo negocia com líderes, no caso da RN procura-se negociar com os parlamentares individualmente, sendo que a consequência de tal fato é que a RN constitui o partido menos disciplinado, como revela abaixo o gráfico 1:

GRÁFICO 1
POSICIONAMENTO DOS PARTIDOS SOBRE O ÍNDICE DE APROVAÇÃO [11]



Ao analisar o gráfico acima, o que se observa é que, com exceção da RN, os partidos chilenos apresentam uma grande disciplina parlamentar, o que, mais uma vez, aproxima o caso chileno do caso brasileiro. Com relação ao caso da RN, Maureira (2007) ressalta que a sua menor disciplina deve-se ao fato de que, diferentemente da UDI, esse partido tem um posicionamento ideológico mais flexível e mais próximo da esquerda, além do fato de seus deputados tomarem decisões de maneira mais particularista. O resultado disso é que a RN tem mais disposição para negociar com o Executivo, tornando-se um partido “pivotal” para o governo, isto é, um partido sem o qual o governo não consegue tomar as decisões necessárias. Tal fato permite comparar a posição ocupada pelo RN, no Chile, com a posição ocupada pelo PMDB no Brasil; afinal, o PMDB também tem se mostrado um partido “pivotal” para o governo brasileiro, sendo que a prova disso é que este partido participou de praticamente todas as coalizões de governo desde a redemocratização, (a exceção foi o governo Collor). Além disso, tal como o RN, o PMDB tem sido um dos partidos com menores graus de disciplina partidária no Brasil.

Para concluir, a discussão acima apresentada sobre o funcionamento do sistema político chileno mostrou que, assim como no Brasil, o presidencialismo chileno tem funcionado de com base em coalizões, as quais têm funcionado de maneira disciplinada e fornecido o apoio que os presidentes precisam para ter um mínimo de governabilidade, conforme destaca Madureira (2007: 38):

...en el caso de Chile, hemos visto que los partidos de la Concertación han asimilado la fortaleza del ejecutivo, delegando mayores responsabilidades legislativas. Esta delegación hace que el gobierno sea el principal responsable de la sanción de las leyes y, por ende, el articulador principal de las conductas de los partidos de gobierno. así, los factores de cohesión y disciplina son relevantes para la eficiencia en la aprobación de las leyes y la implementación de las políticas públicas.

Considerações finais

Os dois sistemas políticos escolhidos para a análise deste trabalho apresentam muitas semelhanças entre si, como por exemplo o fato de terem passado por governos militares dos quais transitaram para a democracia de maneira negociada. No entanto, nesse trabalho, procuramos enfatizar a discussão em torno de uma semelhança específica: o fato de tanto Brasil quanto Chile serem sistemas presidencialista com multipartidarismo que, por meio de coalizões e de uma série de outros mecanismos de concentração de poderes, tem funcionado a contento, desbancando as teses mais radicais de que o presidencialismo (e sobretudo o presidencialismo multipartidária) conduz à paralisia decisória, expondo os sistemas políticos ao constante risco da ingovernabilidade.

Conforme foi mostrado ao longo deste trabalho, apesar de Brasil e Chile terem privilegiado medidas que concentram poderes, não se pode dizer que nestes sistemas políticos exista alguma tendência ou risco de que tal concentração de poderes leve ao autoritarismo inviabilizando os mecanismo de *checks and balances*. Muito pelo contrário, foi demonstrado que os presidentes só são eficientes na aprovação de seus projetos por que contam com o apoio de suas bases legislativas, as quais se formam mediante negociações nas quais os líderes dos partidos têm voz ativa e, portanto não são meros “carimbadores” das vontades do Executivo.

Outro ponto importante que foi ressaltado é que, em ambos os sistemas políticos (principalmente no chileno) as coalizões obedecem a certa coerência ideológica. No entanto, essa coerência não chega a ser rígida a ponto de levar à polarização do sistema político. Pelo contrário, o que se observa é que partidos da oposição apresentam disposição de negociar com o governo (como no caso da RN, no Chile), e governos de esquerda (como no caso do PT, no Brasil) aceitam formar coalizões que incorporem partidos de direita (PP e PTB). É importante ressaltar que essa flexibilidade presente em ambos os sistemas político são, ao lado dos demais fatores acima assinalados, imprescindíveis para garantir a governabilidade de ambos os sistemas políticos, e reduzir os conflitos políticos que tornam mais difíceis os processos de tomada de decisões.

NOTAS

* Graduando do 7º período de Ciências Sociais pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). E-mails: jamysan_17@yahoo.com.br e lucascunha06@gmail.com

[1] Esse índice refere-se à porcentagem de projetos do Executivo apresentados e sancionados durante o próprio governo.

[2] Porcentagem de leis de iniciativa do Executivo.

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

[4] A explicação para tal fato é dada a partir de três argumentos principais: 1) Durante o governo militar brasileiro, diferentemente dos demais países, foram criados novos partidos, os quais teriam contribuído para que a população “esquecesse” mais rapidamente os velhos partidos, 2) Os partidos do período anterior ao golpe não chegarão a estabelecer fortes raízes na sociedade brasileira, 3) O período ditatorial foi longo, sendo que ao longo dele o país passou por importantes transformações demográficas: grande parte da população que passou a participar da vida política a partir dos anos 1980 era bastante jovem em 1964, enquanto boa parte da militância que atuava nos anos 60 não o fazia mais vinte anos mais tarde (MAINWARING, 2001).

[5] É importante ressaltar que apesar do alto grau de disciplina parlamentar, essa disciplina nem sempre vem acompanhada de uma coesão partidária, de modo que bancadas cujos parlamentares seguem o líder podem, ao mesmo tempo, ser instáveis internamente apresentando altos índices de migração. A explicação de Melo, citado por Cintra (2004), para a coexistência desses dois fenômenos (disciplina parlamentar e fraca coesão partidária) é de que “o padrão centralizado de organização do legislativo[...] não apenas incentiva o deputado a cooperar com o governo nas votações em plenário, este mesmo arranjo pode também estimulá-lo a buscar um melhor posicionamento junto ao núcleo decisório do sistema, mudando sempre que necessário, de partido. Se votar com o líder faz parte de uma estratégia racional de sobrevivência política buscar um partido melhor posicionado na estrutura do poder da Câmara também pode fazer” (CINTRA, 2004, p. 72).

[6] Fonte: Saez (2003)

[7] Fonte: Saez (2003)

[8] Fonte: Saez (2003)

[9] Fonte: Saez (2003)

[10] Fonte: Saez (2003)

[11] Fonte: Saez (2003)

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, Sérgio. “Presidencialismo de coalizão: O dilema institucional brasileiro”, *Dados*, 31, 1, 1988.

AMORIM NETO, Otávio. Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, v. 43, n. 3, 2006.

CHASQUETTI, Daniel. “Democracia, multipartidarismo y Coaliciones en América Latina: Evaluando la Difícil Combinación”, in J. Lanzaro (org.), *Tipos de presidencialismo y Coaliciones Políticas en América Latina*. CLACSO, 2001

CINTRA, Antônio Octávio. “O sistema de governo no Brasil”. In: AVELAR, Lúcia & CINTRA, Antônio O. (Org) *O Sistema político brasileiro: uma introdução*. Rio De Janeiro: Fundação Konrad Adenauer; São Paulo: Fundação UNESP Editora, 2004.

FIGUEIREDO, Argelina. “Formação, Funcionamento e Desempenho das Coalizões de Governo no Brasil”. Trabalho apresentado no 5º Encontro da ABCP, Belo Horizonte, 2006.

FIGUEIREDO, Argelina & LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

FIGUEIREDO, Argelina & LIMONGI, Fernando. “Instituições políticas e governabilidade”, In MELO & ALCÁNTARA (orgs.) *A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2007.

LINZ, Juan & VALENZUELA, Arturo. *The Failure of democracy II: The case of Latin America*. Baltimore MD: John Hopkins University Press, 1994.

- LIJPHART, Arend. *Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países*. Tradução de Roberto Franco. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- MAINWARING, Scott. "Presidentialism and Multipartyism. The difficult combination". *Comparative Political Studies* Nº26, 1993.
- MAINWARING, Scott. *Sistemas partidários em novas democracias: o caso do Brasil*. Rio Grande do Sul e Rio de Janeiro, Mercado Aberto e FGV, 2001.
- MAUREIRA, Sergio Toro. "Conducta Legislativa ante las iniciativas del Ejecutivo: unidad de los bloques políticos em Chile". *Revista de Ciência Política* Vol. 27, nº1, 2007.
- MELO, Carlos Ranulfo. "Nem tanto ao mar, nem tanto a terra: elementos para uma análise do sistema partidário brasileiro". In: MELO & ALCÁNTARA (orgs.) *A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2007.
- REIS, Fábio Wanderley. "Engenharia e decantação". In: BENEVIDES, M.P; NANNUCHI, P & KERCHE, F. *Reforma política e cidadania*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.
- SAEZ, Manuel Alcántara. "La ideología de los partidos políticos chilenos, 1994-2002: rasgos constantes y peculiaridades". *Revista de Ciência Política* vol. 22, nº2, 2003.
- SANTOS, Wanderley Guilherme. *Sessenta e quatro: anatomia da crise*. São Paulo: Vértice, 1986.
- SARTORI, Giovanni. *Engenharia Constitucional: como mudam as instituições*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1996.
- SHUGART, Matthew & CAREY, John. *Presidents and Assemblies*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.