

# **Vinte Anos de Nova República no Brasil: crises institucionais e consolidação democrática**

*Teófilo Quaresma de Souza\**

Universidade Federal de Pernambuco (UFPE)

## **1. INTRODUÇÃO**

O ressurgimento de instituições políticas democráticas, a partir do advento da chamada Nova República, em meados da década de 1980, franqueou um campo de pesquisa bastante produtivo para os analistas políticos que lidam com questões relativas ao funcionamento dos sistemas partidários, bem como com os modelos de representação política contemporâneos. Com efeito, “baixada a poeira” do longo processo de redemocratização, iniciado timidamente em 1974 no governo do general Geisel, com sua célebre política de distensão “lenta, gradual e segura” rumo à abertura política, e concluído em 1985 com a eleição de um presidente civil no Colégio Eleitoral, coube aos analistas políticos traçar o diagnóstico acerca da transição democrática em curso no país, assim como explicar o funcionamento das instituições políticas democráticas recém-inauguradas pela Constituição de 1988.

Decorridos vinte anos desde o desencadeamento dos aludidos eventos históricos, o esforço de analistas e pesquisadores dos fenômenos do mundo da política rendeu uma vasta bibliografia. Esta empreitada tem congregado especialistas nacionais e estrangeiros do mais alto gabarito. Entretanto, esta não foi, obviamente, uma incumbência das mais simples,

---

\* Mestrando em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE).

na medida em que se tratam de fenômenos de um alto nível de complexidade, teórica e metodologicamente falando. Além do mais, a própria análise do tema em foco por si só suscitou diversas controvérsias entre os estudiosos da política, uma vez que interessa bastante, como não poderia deixar de ser, a amplos setores da opinião pública e da sociedade civil de forma geral.

Não obstante, conforme a abalizada avaliação da produção acadêmica na referida área da ciência política empreendida recentemente por Olavo Brasil de Lima Jr. (2002, p.19) – que também foi um dos grandes expoentes desta área de pesquisa no Brasil –, seria possível constatar que, já no final dos anos 80, ocorrera um notável avanço da literatura produzida por tal disciplina em quatro áreas temáticas inter-relacionadas. O referido autor chama a atenção para as análises que estudam o impacto do funcionamento das regras eleitorais sobre o sistema partidário, bem como sobre o sistema político como um todo; também para as análises cujo foco principal consiste na configuração básica e nas transformações progressivas sofridas pelos sistemas partidários em funcionamento no Brasil; para as análises que enfocam o comportamento político e eleitoral; e, por último, para as análises que investigam os mecanismos de funcionamento do Poder Legislativo e suas relações com o Poder Executivo. Na ótica de Lima Júnior, tal conjunto de análises teria conseguido enfrentar o desafio de explicar o funcionamento do sistema de representação política atual no Brasil em seus aspectos mais relevantes. Dessa forma, o autor atestou a qualidade da produção acadêmica em questão, a qual teria cumprido, satisfatoriamente, as exigências conceituais e metodológicas dos cânones científicos.

Conquanto os inegáveis avanços em tais áreas da ciência política brasileira há outros autores que ressaltam a existência de um “peculiar

dissenso” entre os analistas políticos que estudam o funcionamento do sistema político brasileiro atual, o qual teria se cristalizado em duas perspectivas nitidamente contrastantes. Com efeito, para Melo (2002, pp.17-20), uma delas enfatizaria os aspectos do sistema político que contribuiriam para promover a fragmentação, que seria supostamente prejudicial para o funcionamento do sistema como um todo. Já a outra perspectiva buscaria refutar a interpretação acerca da pretensa tendência à fragmentação política que seria produzida pelos mecanismos de funcionamento do sistema político brasileiro, argumentando em favor dos elementos que supostamente engendrariam coesão, estabilidade política e governabilidade.

Em linhas gerais, Santos parece concordar com o autor supracitado, quando afirma que haveria um “cisma básico” (Santos, 2002) entre os estudiosos do sistema político brasileiro contemporâneo. Apesar de sua análise preocupar-se especificamente com a influência partidária no processo decisório no Legislativo, o autor argumenta *stricto sensu* o mesmo acerca das referidas perspectivas analíticas. Ao passo que uma vertente enfatiza os efeitos disruptivos produzidos pela fragmentação; a outra abordagem defende uma perspectiva contrária, destacando os elementos que atuam no sentido de promover a coesão partidária.

Em suma, esses não foram os únicos estudiosos da política no Brasil a perceberem o peculiar dilema enfrentado pelos analistas que procuram interpretar os principais mecanismos institucionais que caracterizam o novo experimento democrático em curso no país. Conforme é salientado na penúltima seção deste artigo, há mais alguns especialistas que também o perceberam, os quais, à sua maneira, procuram submeter cada uma das correntes a um teste comprobatório das suas respectivas variáveis, no intuito de analisar as possíveis lacunas

existentes nas mesmas (ver Palermo 2000; Amorim Neto e Tafner, 2002; Amorim Neto e Santos, 2003; Pereira e Mueller, 2003). Após executarem esse procedimento, cada autor geralmente tenta complementar o argumento das referidas abordagens, quase sempre recorrendo a processos de síntese, conservando certas nuances dos argumentos centrais de ambas em suas explicações acerca de como funciona o sistema político brasileiro.

A despeito de também se preocupar com o mencionado debate acadêmico em questão, ressaltamos que o objetivo principal do presente artigo não é, absolutamente, o mesmo dos citados autores. Com efeito, nossa intenção primordial aqui é analisar o marco teórico que tem embasado a argumentação tanto dos defensores das duas abordagens interpretativas do sistema político brasileiro, quanto à dos exegetas posteriores que se propuseram a analisá-las criticamente, propondo ao mesmo tempo as suas próprias interpretações. Por outro lado, também faz parte de nossas intenções neste trabalho abordar quais seriam as questões fundamentais analisadas pela literatura que busca explicar o segundo experimento democrático brasileiro (a Nova República) a partir do desenho institucional nele vigente. Embora não tenha a pretensão de trazer novas contribuições ao controvertido debate acadêmico analisado, este artigo pretende demonstrar que dentre os principais atributos pertencentes àquele podemos citar a sofisticação e a incisividade dos argumentos, os quais se baseiam em sólidas pesquisas empíricas.

Este artigo está dividido em cinco seções mais a conclusão. A primeira seção apresenta a definição básica do conceito de democracia representativa empregado pela literatura, o qual também adotamos no artigo. Também são comentadas brevemente as contribuições de dois teóricos fundamentais da democracia, que foram talvez os principais

sistematizadores do mencionado conceito, influenciando bastante o debate acadêmico na ciência política contemporânea: Schumpeter e Dahl. Na segunda seção, é traçado um breve histórico dos ciclos de experiência democrática no Brasil, onde se buscou classificar o modelo de democracia praticado no país à luz da conceituação desenvolvida pelo influente analista empírico da democracia Arend Lijphart, constatando-se que a problemática essencial confrontada pela literatura que estuda o sistema político brasileiro atual é a questão da governabilidade. Na terceira seção, procuramos discutir as principais constatações da literatura cujas unidades de análise são o sistema eleitoral e partidário em funcionamento no Brasil, demonstrando que este é um debate particularmente acirrado. Portanto, ainda distante de um consenso geral em torno dos seus pressupostos primordiais. Na quarta seção, revisamos rapidamente a literatura que estuda as relações entre os poderes Executivo e Legislativo no Brasil sob a hipótese do chamado “Presidencialismo de coalizão”, demonstrando que haveria mais pontos de consenso nesta área de análise que na anterior, e que o conceito criado por Abranches é subjacente tanto às análises que procuram avaliar até que ponto é possível sustentar, como na hipótese original, que o Brasil comprovar a mencionada hipótese (Figueiredo e Limongi) quanto às que se propõem a refutá-la de alguma forma (Amorim Neto). Por outro lado, convém seria único país dotado de um sistema presidencialista de coalizão, baseando-se nas constatações de uma recente pesquisa na área de política comparada sobre dez países da América do Sul. Na quinta seção, exporemos os argumentos centrais dos principais representantes de ambas as correntes de interpretação do sistema político brasileiro contemporâneo, bem como os de alguns de seus críticos, procurando demonstrar que, não obstante os notáveis avanços desta literatura, a

discussão em torno dos seus principais temas ainda permaneceria em aberto. O que permitiria, pois, o concurso de mais pesquisadores e analistas que estejam dispostos a contribuir para o avanço do conhecimento acerca das instituições políticas democráticas praticadas no Brasil contemporâneo. Na conclusão, por sua vez, serão traçadas as considerações finais deste trabalho.

## **2. A DEMOCRACIA REPRESENTATIVA: ALGUMAS DEFINIÇÕES PRELIMINARES**

A definição de democracia empregada neste artigo é relativamente consensual na ciência política contemporânea. Trata-se do conceito de democracia procedimental ou como preferem outros: *democracia procedimental*. Intuitivamente, é fácil constatar que a democracia representativa é um tipo de sistema político que se efetiva, em última análise, através de instituições políticas específicas. Para a ciência política contemporânea, algumas das instituições políticas democráticas mais cruciais são os sistemas eleitorais, os partidos políticos, o Parlamento, o tipo de divisão político-administrativa (federalismo *versus* unitarismo) e os sistemas de governo. Portanto, os analistas políticos concentrem seus esforços na tentativa de compreender as principais características de tais instituições democráticas, explicando como funcionam e quais as condições que lhes favorecem o desenvolvimento ou provocam o seu colapso.

Modernamente, um dos precursores dessa atual forma de se conceber a democracia representativa foi Schumpeter (1984: pp.313-353). Entretanto, o conceito de democracia procedimental não foi aceito

facilmente, dando margem a um acirrado debate acadêmico sobre quais seriam os pressupostos essenciais da teoria da democracia. Conforme Huntington argumenta, tratava-se, basicamente, de estabelecer se o conceito de democracia poderia ser definido apenas em termos da origem da autoridade política (da vontade geral ou do povo), dos objetivos (o bem comum) ou dos processos instituídos para a constituição do governo (1994: pp.15-22). O autor afirma que o dissenso sobre tais questões prolongou-se até a década de 1970, quando, finalmente, a tese schumpeteriana triunfou sobre as outras duas<sup>1</sup>. Na ótica de Huntington, desde aquela época convencionou-se que, na prática, a democracia nada mais seria que um método cujo povo tem a prerrogativa de selecionar os “principais tomadores de decisões coletivas” (*ibid.* p.17) através de eleições periódicas, livres e idôneas.

Portanto, a aludida concepção de Schumpeter, ou seja, de que a democracia não passaria de apenas um “método”, que as sociedades contemporâneas dispõem para constituir o governo dos seus respectivos Estados, estabeleceu um verdadeiro divisor de águas na teoria da democracia. Mas, para compreender o impacto desse *insight* na literatura, nada melhor que as palavras do próprio: “o método democrático é aquele acordo institucional para se chegar a decisões políticas em que os indivíduos adquirem o poder de decisão através de uma luta competitiva pelos votos da população” (Schumpeter, 1984, p.336). Nesse sentido, é compreensível que os analistas políticos da atualidade hajam concluído

---

<sup>1</sup> Contudo, o debate ainda não está encerrado. A despeito do forte atrativo exercido pela tese schumpeteriana, cuja ênfase recai sobre as “regras do jogo”, subsiste a tese que prioriza os elementos “maximalistas” da democracia concernentes à sua dimensão social. Recentemente, o influente trabalho de Putnam reacendeu essa discussão ao empregar o conceito de *capital social* para explicar as diferenças de desempenho nos governos e nos níveis de desenvolvimento econômico. (Cf. PUTNAM, Robert D. (2002). *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro. FGV).

que essa teoria implica uma definição *minimalista* da democracia, os quais a concebem, outrossim, como uma democracia *procedimental*. Tal qualificação advém justamente do fato de essa teoria ter como pressupostos o que analistas políticos denominam as “regras do jogo”, isto é, o conjunto de regras que servem para disciplinar a tomada de decisões coletivas num regime democrático, resolvendo os conflitos de forma razoavelmente consensual e pacífica. Por “regras do jogo” leiam-se, obviamente, as instituições políticas democráticas mencionadas acima (sistemas eleitorais, partidos políticos, Parlamento, governo, etc.).

Outro grande teórico da democracia a trazer contribuições relevantes tem sido Dahl, cuja clássica obra *Poliarquia* representa, consensualmente, um dos marcos da ciência política contemporânea. Para Dahl, “uma característica-chave da democracia é a contínua responsividade do governo às preferências de seus cidadãos, considerados como politicamente iguais” (1997: p.25).

Contudo, uma coisa é a democracia na teoria; outra coisa, não necessariamente coincidente, é a democracia na prática. Mas isso não passou despercebido a Dahl, que admite não existir de fato, no mundo real, um regime democrático que siga à risca o modelo teórico citado logo acima. Este é o motivo principal pelo qual o autor teria preferido reservar o conceito de democracia para tal prescrição teórica, adotando o conceito de poliarquia para definir os sistemas políticos do mundo real que dela mais se aproximariam. Esta concepção estabeleceu, assim, uma medida bastante prática para se fazerem estimativas quanto ao “grau” de aproximação entre as mais variadas formas de regime políticos existentes na realidade e o modelo teórico da democracia.

Não obstante o conceito dahlsiano de poliarquia não se restringe à vaga aproximação de um sistema político, no mundo real, do mencionado

preceito de democracia. Destarte, *grosso modo*, Dahl postula que a noção de poliarquia (a democracia real) compreende, em última instância, duas dimensões: a contestação pública e a participação nas decisões políticas, através do sufrágio universal e da ocupação de cargos públicos. Na visão do citado autor, a materialização de um governo caracterizado por tais atributos exigiria que os cidadãos usufruíssem a oportunidade de formularem livremente as suas preferências, manifestando-as publicamente, seja coletiva ou individualmente, e obtendo de tal governo um tratamento isonômico (do ponto de vista jurídico), independentemente do conteúdo das mesmas. Para Dahl, as mencionadas condições essenciais de um regime democrático apóiam-se no esteio de 8 garantias institucionais relacionadas a certos direitos civis e políticos, tais como: liberdade de expressão e de voto, elegibilidade e competição política e o acesso a fontes de informação variadas (Dahl, 1997, pp.25-37).

Já na consagrada interpretação de Huntington, o fenômeno da democratização nas sociedades modernas não ocorreu, geralmente, sob a forma de processos isolados. Com efeito, para este autor, a transição dos sistemas políticos não-democráticos para os democráticos pode ser apropriadamente explicada sob a forma de “ondas de democratização”, na medida em que se alastraram por várias partes do mundo, durante épocas determinadas (ver Huntington, 1994, pp.22-39). Nessa perspectiva, supostamente teriam ocorrido três ondas de democratização. A primeira onda teria se estendido da primeira metade do século XIX à década de 1920; a segunda onda foi bem mais curta, já que ocorreu entre o final da Segunda Guerra Mundial e o início da década de 1960; por fim, a terceira onda, iniciada a partir de 1974, ainda estaria em curso na atualidade. De acordo com esta hipótese, o Brasil teria participado tanto

da segunda, quanto da terceira ondas de democratização, resultando no estabelecimento de sistemas políticos relativamente poliárquicos no país. Na próxima seção, entraremos em maiores detalhes a esse respeito.

### **3. A DEMOCRACIA NA *TERRA BRAZILIS* E A QUESTÃO DA GOVERNABILIDADE**

Em cinco séculos de história, o Brasil viveu menos de quatro décadas de experimento democrático. Em que pese a surpreendente efemeridade ressaltada pela assertiva acima, esse não tem sido um período dos mais tranquilos da história nacional. Pelo contrário, a instabilidade política, em larga medida, sempre esteve no horizonte dos principais atores políticos do regime democrático brasileiro. Apesar de ser um fato aparentemente trivial, este é, na verdade, um fenômeno de mais absoluta relevância no que concerne ao processo político brasileiro contemporâneo. Em relação a este aspecto, Olavo Brasil de Lima Junior foi bastante incisivo, conforme podemos perceber neste pequeno trecho de uma de suas últimas obras:

“A experiência brasileira no que se refere a instituições centrais da democracia é recente, intermitente, instável e de curta duração. De fato, essa vivência, condicionada pelo necessário e indispensável contexto que inclui liberdades públicas e individuais e institucionalização da efetiva competição política, reduz-se ao ensaio democrático do regime de 1945 e à recente redemocratização do país” (Lima Jr., 1997, p.114).

Historicamente, a democracia no Brasil tem ocorrido em duas fases distintas, separadas uma da outra por um período de mais de vinte anos. A primeira delas haveria se iniciado no final de 1945, com a eleição presidencial que daria a vitória ao general Eurico Gaspar Dutra e oficializada a partir da promulgação da Constituição de 1946, sendo, geralmente associada à emergência do fenômeno do *populismo* na política brasileira na segunda metade do século XX. Donde se tornou lugar-comum, de certa forma, definir a experiência democrática em questão como uma *democracia populista*. Para muitos analistas políticos, o populismo seria um potencial causador de conflitos políticos, dado a sua intensa ênfase em torno de demandas populares pela implementação de políticas públicas de cunho redistributivista. Por outro lado, para certos analistas, o fenômeno do populismo constituiria um dos principais indícios comprobatórios da pretensa fragilidade institucional a que estaria fadada a democracia no Brasil. A despeito de haver basicamente encerrado sua atuação com a derrubada do regime democrático em 1964, para a qual teria, inclusive, contribuído, o populismo permaneceu como uma espécie de “espectro” da política nacional, que continuou “assombrando” parte dos analistas que se dedicaram ao estudo do processo de transição democrática estabelecida a partir da Nova República (ver Reis, 2000, p.351-377).

O fato é que, ao longo do referido período, sucederam-se várias crises políticas, algumas delas redundando em graves crises institucionais que puseram em xeque, inclusive, a própria continuidade do regime. Neste sentido, obviamente, a sombra do Golpe Militar de 1964 continua toldando, de certa forma, a recente história política brasileira. Como é sabido, ao depor o Presidente João Goulart, o Golpe Militar de 1964 suplantou a primeira experiência democrática brasileira, a qual durara

cerca de duas décadas. A partir daí, só após o interregno de 21 anos de regime autoritário, o país voltaria a viver sob a égide de um regime democrático novamente.

A vitória de Tancredo Neves no Colégio Eleitoral em 1985 e a promulgação de uma nova Constituição em 1988 inauguraram uma segunda fase democrática no Brasil, a qual se convencionou chamar a “Nova República”. Entretanto, o retorno da democracia em meados da década de 1980 certamente não conseguiu corresponder às expectativas dos amplos contingentes da população brasileira que acompanharam o longo processo de transição democrática, frustrando-as, decerto, no que importa à estabilidade política, à prosperidade econômica e à redução das desigualdades sociais. Com efeito, nestes vinte anos de Nova República, os cidadãos brasileiros assistiram a uma sucessão de crises políticas, econômicas e sociais que abalaram os fracos alicerces de um regime democrático que busca a consolidação.

Diante de tais argumentos, pontuados por fatos históricos perfeitamente notórios, certas questões se impõem: que fatores ocasionariam a suposta crise de instabilidade crônica do sistema político brasileiro? Dito de outra forma, o que provocaria a suposta *ingovernabilidade* do sistema político brasileiro, conforme o consagrado diagnóstico de uma parte considerável da literatura que estuda o funcionamento das instituições políticas democráticas no país? Para a mencionada literatura, as dificuldades enfrentadas pelo regime democrático em sua implantação no Brasil seriam obstáculos intransponíveis? Estariam elas relacionadas ao próprio regime democrático *per se*? Ou teriam ver com o funcionamento de alguns de seus componentes específicos, tais como o sistema eleitoral e o sistema partidário, o sistema presidencialista de governo, o federalismo; o caráter

conflituoso e/ou cooperativo nas relações entre o poder Executivo e o Legislativo? Contudo, se assim o é, neste caso, seria a própria essência da democracia que estaria em jogo, visto que, como argumentamos na seção anterior, estes componentes constituem as instituições políticas cruciais da democracia representativa.

A propósito, conforme a literatura especializada no tema, excetuando-se algumas sutis alterações, o quadro institucional que caracterizou a primeira experiência democrática brasileira era semelhante ao que caracteriza o atual regime democrático em vigor no país. Com efeito, exatamente como no período de 1946 a 1964: vivemos sob um sistema presidencialista de governo; nossa participação política nos governos da Nova República, bem como a competição política entre os atores relevantes do sistema político ainda são reguladas por um sistema eleitoral similar ao de tal período; e, tal como na época em questão, o exercício democrático ocorre em meio a um multipartidarismo bastante fragmentado; foi mantida a forma federativa do Estado, com um visível reforço no sentido na descentralização política do mesmo; por fim, segundo os analistas, o padrão de interação entre o poder Executivo e o Legislativo, salvo as novas atribuições garantidas ao primeiro pela Constituição de 1988, continua girando em torno da definição dos postos do gabinete ministerial (ver Abranches, 1988; Figueiredo e Limongi, 2001; Santos, 1997 e 2002).

Inicialmente, é imprescindível que se diga que esta não é a única configuração institucional possível que a democracia pode assumir no mundo real. Em outras palavras, o formato em particular que a democracia tem apresentado no Brasil, tanto na República de 1946 quanto na Nova República, não é, absolutamente, a única forma de se pôr em prática o ideal democrático no mundo contemporâneo. A perspicaz

argumentação de um dos mais influentes analistas empíricos da democracia na atualidade sintetiza e corrobora eficazmente este ponto:

“Em princípio, existem muitas maneiras pelas quais uma democracia pode organizar-se e funcionar. Na prática, também, as democracias modernas apresentam uma grande variedade de instituições governamentais formais, como legislaturas e tribunais, além de sistemas partidários e grupos de interesse. Entretanto, padrões e regularidades nítidos surgem ao se examinarem essas instituições sob o ângulo da natureza de suas regras e práticas – até que elas são majoritárias ou consensuais” (Lijphart, 2003, p.17).

Para Lijphart, a democracia possuiria dois modelos genéricos, quais sejam, os modelos Westminster – também denominado por ele majoritário --, e consensual. O primeiro modelo é denominado Westminster em alusão ao Parlamento britânico, no intuito de denotar as instituições e o sistema de governo praticado no Reino Unido (maior aproximação do modelo no mundo real). A característica essencial desse modelo é a adoção do princípio da maioria como principal critério para o exercício da representação política. O desenho institucional correspondente a este modelo emprega a fusão dos poderes Executivo e Legislativo, através de gabinetes comandados por maiorias unipartidárias e do bicameralismo assimétrico, na medida em que o poder legislativo concentra-se basicamente na Câmara dos Comuns. Por outro lado, uma das principais tendências do modelo de democracia Westminster é a existência de um bipartidarismo unidimensional, ou seja, orienta-se exclusivamente pela clássica clivagem ideológica de natureza econômica esquerda-direita. Esse sistema partidário é em grande parte reforçado

pelo tipo de sistema eleitoral adotado pela Grã-Bretanha, isto é, a representação majoritária de maioria simples. Outro dado interessante acerca do mencionado sistema político democrático é que não há nele nada semelhante a uma constituição escrita, combinado a isso o governo é unitário e centralizado, ou seja, não há as unidades subnacionais típicas do federalismo (estados e municípios, por exemplo).

Na perspectiva de Lijphart, o modelo de democracia consensual possui características nitidamente dicotômicas em relação ao modelo Westminster. Para começar, o primeiro ocorreria em sociedades marcadamente heterogêneas, na medida em que são constituídas por diferentes grupos étnicos, separados entre si por diferenças culturais e lingüísticas. Empiricamente, o ponto de partida do citado autor para construir o modelo foi a Bélgica e a Suíça, ou seja, duas nações que possuem as aludidas características. Essencialmente, o modelo consensual de democracia assenta-se em governos de coalizão multipartidária, porém os gabinetes não são constituídos pela unificação do poder Executivo e do Legislativo, os quais se separam seja formal, seja informalmente. Diferentemente do modelo Westminster, no consensual existe um bicameralismo simétrico, isto é, ambas as instâncias legislativas possuem poderes consideráveis em termos decisórios (a exemplo da Câmara e do Senado federais no Brasil). Os sistemas eleitorais e partidários, por sua vez, são tipicamente proporcionais e multipartidários, incorporando as mencionadas clivagens sócio-culturais de sociedades como as da Bélgica e da Suíça. Por outro lado, o modelo consensual de democracia incorpora a descentralização político-administrativa, permitindo que haja diferentes níveis de governo com atribuições, igualmente, diversificadas (o federalismo). Por fim, no modelo consensual, as constituições são mais rígidas, exigindo maiorias

qualificadas para serem alteradas. Para Lijphart, não há dúvida que uma poliarquia com as características esboçadas pelo modelo consensual de democracia oferece maiores oportunidades de participação no governo, além de ser bem mais inclusiva que uma poliarquia com os traços do modelo Westminster. Em outras palavras, conforme o citado autor “a democracia consensual pode ser considerada mais democrática do que a majoritária em muitos aspectos” (Lijphart, 2003, p.22). Aliás, nessa mesma obra, que lhe é também a mais recente, o autor estima que a esmagadora maioria das democracias contemporâneas é predominantemente consensual em suas características (*ibid.* p.22).

Para além desses *tipos puros* de democracia, não encontrados plenamente no mundo real, Lijphart reconhece que pode haver formas intermediárias, que possuiriam características pertencentes a ambos os modelos descritos acima. Transpondo esses argumentos para o caso do Brasil, é fácil constatar que o papel crucial do presidente da República, bem como a adoção do princípio majoritário para a seleção de tais governantes combinaria mais com o modelo Westminster; ao passo que a representação proporcional, o multipartidarismo, a separação de poderes entre o Executivo e o Legislativo, o bicameralismo equilibrado, o federalismo, a Constituição escrita e a possibilidade de veto da minoria são atributos imanentes ao modelo consensual de democracia. Conforme foi aventado acima, considerando as características de cada modelo, o consensual levaria vantagem em relação ao majoritário no que concerne ao grau de democracia. Disso se conclui, obviamente, que quanto mais mecanismos do modelo consensual um sistema presidencialista de governo reunir, tanto mais democrático ele tenderá a ser (Lima Jr., 1997, p.93).

Atualmente, nenhum analista político sério questionaria a interpretação de que o sistema político do Brasil contemporâneo seria uma poliarquia razoavelmente democrática. Com efeito, de um ponto vista estritamente formal, é bastante perceptível, de certa forma, o fato de o Brasil oferecer as “garantias institucionais” minimamente exigidas, na ótica de Dahl, para que um regime seja considerado democrático (direito de voto para os adultos, eleição dos principais tomadores de decisão, direito de expressão, fontes alternativas de informação, etc.). No que concerne ao modelo bidimensional da poliarquia, ou seja, elevados graus de contestação pública e de inclusividade concedidos à população, a fidedignidade das informações fornecidas por Nicolau aos seus leitores diz mais que o suficiente:

“Hoje os eleitores escolhem os representantes para os principais postos de poder (presidente, senador, deputado federal, governador, deputado estadual, prefeito e vereador) e pouca gente duvida da legitimidade do processo eleitoral brasileiro. (...) Hoje, o Brasil tem o terceiro maior eleitorado do planeta, perdendo apenas para Índia e Estados Unidos”.

“Para quem ainda tem dúvida da importância das eleições na estrutura política brasileira, alguns dados sobre os números de postos ocupados pelo voto são esclarecedores: um presidente, um vice-presidente; 513 deputados federais 81 senadores, 27 governadores, 27 vice-governadores, 1.058 deputados estaduais, 5.559 prefeitos, 5.559 vice-prefeitos e 60.277 vereadores. O que dá um total de 73.101 cargos” (Nicolau, 2004, pp.7-8).

Portanto, para a literatura que tem estudado o funcionamento das instituições políticas democráticas no Brasil nos últimos anos, a questão

principal não seria o suposto caráter democrático das “regras do jogo” praticadas aqui, mas o grau de eficiência das mesmas no que tange à elaboração de projetos de políticas públicas, bem como à real capacidade do governo para implementá-los. Na ciência política contemporânea, o termo utilizado para definir esses possíveis atributos de um sistema político democrático tem sido basicamente apenas um: *governabilidade*.

Diante do que foi exposto no início dessa seção, é compreensível, pois, a existência de uma forte tendência, na literatura especializada, que interpreta o Brasil como um país que padeceria de uma crônica crise de governabilidade (ver Lamounier, 1989; Mainwaring, 1999; Ames, 2003; Sartori, 1993 e 1996). Para a aludida corrente da ciência política contemporânea, o principal fator que contribui para fomentar a instabilidade política e a ineficiência governamental no país consiste, justamente, no arranjo institucional em funcionamento no regime democrático brasileiro atual.

No entanto, há um enfoque mais recente que contesta a referida interpretação acerca do sistema político brasileiro, oferecendo, ao mesmo tempo, uma interpretação alternativa. Para os autores dessa corrente, os dados empíricos demonstram que o atual desenho institucional brasileiro oferece incentivos para que ocorra uma ação coordenada entre os poderes Executivo e Legislativo comparável à que há nos sistemas parlamentaristas de governo (ver Figueiredo e Limongi, 2001; Nicolau, 1996; Meneguello, 1998; Pereira, 2000; Santos, 1997). De acordo com essa perspectiva, a estrutura fortemente concentrada do poder decisório do sistema político brasileiro capacitaria os governos da Nova República a formular e a implementar uma agenda de políticas públicas plenamente consistente.

Como ficará claro nas próximas seções deste artigo, embora este debate ainda permaneça inconcluso, não se trata de afirmar qual dessas perspectivas seria a mais adequada. Mas demonstrar que ambas produziram análises bastante persuasivas, levantando dados nem sempre considerados acerca dos mecanismos de funcionamento do sistema político brasileiro contemporâneo.

#### **4. OS IMPACTOS DA LEGISLAÇÃO ELEITORAL SOBRE O SISTEMA PARTIDÁRIO BRASILEIRO CONTEMPORÂNEO**

Os sistemas eleitorais são instituições políticas que desempenham um papel crucial nas modernas democracias representativas, na medida em que determinam como o voto popular sufragado por ocasião dos pleitos eleitorais será convertido em assentos no Legislativo e/ou definirão quem ocupará os cargos nos postos do Poder Executivo (no caso Brasil a Presidência da República, as governadorias estaduais e as prefeituras municipais). Em outras palavras, é possível afirmar que os sistemas eleitorais, em última análise, proporcionam a configuração primordial das instâncias decisórias de uma democracia representativa, quais sejam o poder Executivo e o Legislativo.

Entretanto, para além destes fatos de certa forma bastante triviais, indiscutivelmente o funcionamento dos sistemas eleitorais também produz conseqüências de outra natureza nos sistemas políticos nos quais operam. Isso ocorreria porque as leis eleitorais como tais regulam uma ampla variedade de fatores relevantes para o desempenho de uma democracia representativa, definindo, em última instância, quais seriam as opções eleitorais (candidatos e partidos) à disposição dos cidadãos,

bem como a alocação de cadeiras entre os diferentes partidos políticos no Parlamento (Mainwaring, 1991).

A análise institucional dos mecanismos de funcionamento dos sistemas eleitorais e suas supostas conseqüências políticas para os sistemas partidários, assim como para os sistemas políticos em geral, constitui um dos temas clássicos da ciência política contemporânea. Com efeito, a literatura sobre o mencionado assunto usualmente relaciona as características do tipo de sistema eleitoral (majoritário, proporcional ou misto) em funcionamento num regime democrático específico ao formato do sistema partidário nele existente (bipartidário ou multipartidário).

Conforme foi aludido na segunda seção do presente artigo, a ordem institucional democrática instalada a partir da Nova República representou, de certa forma, uma “re-edição” do arranjo institucional praticado durante a República de 1946. Neste sentido, a manutenção do sistema proporcional de lista aberta para as eleições da Câmara Baixa no Brasil está por certo inserida no rol das aludidas continuidades institucionais. Por outro lado, semelhantemente àquela época da recente história do país, as clivagens sócio-econômicas, culturais e políticas da sociedade brasileira continuaram sendo expressas, em larga medida, através dos canais de um multipartidarismo relativamente fragmentado.

Entretanto, diante das referidas constatações, o diagnóstico da literatura especializada, em muitos casos, não lhe tem sido nada favorável. Com efeito, principalmente no que diz respeito à representação proporcional de lista aberta e ao sistema partidário a ela correlacionado, os quais são apontados por vários analistas políticos como os grandes responsáveis pelas mazelas que assolariam o sistema político brasileiro contemporâneo. Em suas linhas gerais tal interpretação acerca dos efeitos das regras eleitorais em vigor no Brasil sobre o sistema partidário afirma

que essas, além de ocasionarem uma fragmentação partidário-parlamentar excessiva, gerariam incentivos institucionais para que os candidatos cultivem relações personalísticas e individuais com suas bases eleitorais, escapando, assim, do controle exercido pelos partidos políticos, os quais, conseqüentemente, perderiam parte considerável de sua influência no poder Legislativo (ver Mainwaring, 1991 e 2001; Ames, 2003; Lamounier, 1989). Evidentemente, na ótica dos citados analistas políticos, os aludidos mecanismos de funcionamento do sistema político brasileiro cobrariam um pesado tributo em termos de governabilidade democrática.

O ponto de partida da argumentação dos referidos autores é geralmente a suposta peculiaridade da legislação eleitoral brasileira, a qual conferiria um extremado grau de autonomia aos políticos *vis-à-vis* as agremiações partidárias (Mainwaring, 1991 e 2001). Como é sabido, o Brasil adota a representação proporcional de lista aberta para as eleições da Câmara dos Deputados, Assembleias Legislativas estaduais e Câmaras Municipais. Nesse sistema, cabe aos eleitores decidir se votarão nas legendas partidárias ou diretamente nos candidatos de sua preferência. Conforme tal perspectiva, esse seria um fator crucial para explicar a fragilidade e o baixo grau de institucionalização dos partidos políticos brasileiros. Por outro lado, os mesmos analistas políticos corriqueiramente atribuem a suposta indisciplina, bem como a infidelidade partidária dos políticos brasileiros, aos incentivos institucionais criados pela representação proporcional de lista aberta.

Para conhecermos os principais desdobramentos deste argumento, convém refletirmos sobre o pequeno trecho citado abaixo, ele faz parte de um livro que trouxe algumas contribuições inovadoras para a literatura que analisa estas questões:

“O sistema eleitoral brasileiro pode ser muito democrático, mas a abertura e a flexibilidade se dão à custa da fraqueza dos partidos e da personalização da política, o que, por sua vez, leva à corrupção e ao imobilismo das políticas públicas (Ames, 2003, p.74)”.

Em algumas páginas à frente, Ames volta analisar a mesma questão, e argumentando mais incisivamente ainda, afirma que a “representação proporcional de lista aberta personaliza a política e entrava o desenvolvimento partidário” (*ibid.* p.89). Mas, afinal, o que levaria estes analistas políticos a considerarem o sistema eleitoral brasileiro como uma variável tão crucial, a ponto de determinar os principais mecanismos de funcionamento de nosso sistema político atual?

Se nos reportarmos aos argumentos esboçados no início desta seção, perceberemos que os citados autores seguem, de certa forma, uma tendência comum à literatura que estuda os modelos de representação política e os sistemas partidários, ou seja, considerar as regras eleitorais variáveis extremamente relevantes no que concerne à determinação da dinâmica político-institucional prevalente nos sistemas políticos democráticos contemporâneos. Contudo, os mesmos autores também alegam que o sistema político brasileiro possui certas características peculiares que não estariam sujeitas a generalizações, e dentre essas, eles se prendem particularmente às supostas influências negativas da representação proporcional de lista aberta sobre o sistema político como um todo. Mas, na sua perspectiva, quais seriam elas? Ou ao menos, as mais importantes? Haverá algum consenso, na literatura, acerca dessa

pretensa influência perniciosa da legislação eleitoral atualmente praticada no Brasil?

Mainwaring elencou os dispositivos da legislação eleitoral e partidária que, na sua interpretação, mais contribuiriam para fomentar a suposta fragmentação do sistema político brasileiro: o chamado *candidato nato* que era uma regra que concedia aos deputados federais e aos estaduais, bem como vereadores a prerrogativa de serem incluídos automaticamente nas chapas que disputariam as eleições; a autorização para que os partidos apresentem candidatos correspondentes a 1 ½ vezes o número de cadeiras em disputa; a permissão concedida aos parlamentares para que mudem de partido durante as legislaturas; a ausência de dispositivos que garantam a disciplina e a fidelidade partidária nas votações em plenário; os estímulos fornecidos pela legislação eleitoral e partidária para a formação de novos partidos; a inexistência do financiamento público das campanhas eleitorais; e, por fim, a ausência de uma cláusula de barreira que impeça a proliferação, no Congresso Nacional, de pequenos partidos, os quais são considerados por alguns como meros partidos de “aluguel”. Na concepção de Mainwaring, as aludidas regras eleitorais e partidárias são o resultado de uma opção sustentada pelas elites tradicionais do país, que a utilizam como forma de manter sua autonomia política às expensas do poder público. Para o autor, isso só vem a atestar que a maioria dos políticos brasileiros possuiria uma visão distorcida acerca da representação política, os quais a conceberiam como uma relação meramente clientelista entre eles e o eleitorado.

A interpretação de Ames acerca da influência dos mencionados mecanismos de nossa legislação eleitoral é sem dúvida um pouco mais sofisticada que a de Mainwaring. Com efeito, para o referido autor a

principal consequência da utilização da representação proporcional de lista aberta no Brasil não é necessariamente estimular o voto pessoal, mas provocar a multiplicação das estratégias eleitorais dos políticos brasileiros. Conforme Ames argumenta, não obstante os candidatos à Câmara dos Deputados procurem conquistar os votos de todos os municípios de seus estados de origem, certos fatores de ordem geográfica, social e econômica, bem como as características específicas de suas carreiras políticas e a própria história incentivam-nos a elaborarem diferentes estratégias de campanha, as quais, por conseguinte, engendrariam diversos padrões espaciais de distribuição de votos. Os supostos padrões são explicados a partir de duas dimensões: a contigüidade espacial dos municípios em que o candidato recebe votos e o grau de dominância que o mesmo tem em tais municípios. A combinação de tais dimensões, por sua vez, daria origem a quatro padrões de distribuição de votos distintos: a) a distribuição concentrada de votos nos municípios-chave combina-se com um alto percentual de votos nos mesmos (tipo concentrado-dominante); b) a distribuição concentrada de votos combina-se nos municípios (tipo disperso-dominante). Para Ames, a representação com um baixo percentual de votos nos municípios (tipo concentrado-compartilhado); c) a distribuição dispersa dos votos combina-se com um baixo percentual de votos nos municípios (tipo disperso-compartilhado); e, por último d) a distribuição dispersa dos votos combina-se com um alto percentual de votos proporcional de lista aberta, sendo acompanhada, como é no Brasil, de distritos eleitorais de alta magnitude, os quais variam de um mínimo de oito a um máximo de 70 representantes, e a concessão às subunidades politicamente importantes da escolha de candidatos à representação parlamentar, bem como a possibilidade de reeleição, acabaria conduzindo

os legisladores a abrir mão da defesa de programas partidários abrangentes e de apelos ideológicos aos eleitores. Esse sistema estimularia, em última instância, os parlamentares a estabelecerem vínculos com clientelas eleitorais específicas, para os quais a suposta fraqueza dos partidos políticos em lhes impor disciplina e fidelidade aos seus membros lhes seria bastante conveniente. A principal consequência disso seria a institucionalização de um Parlamento antes eficiente na distribuição de benefícios para os membros dos redutos eleitorais dos legisladores que na elaboração de leis de abrangência genuinamente nacional. Obviamente, na visão de Ames esse suposto efeito do sistema eleitoral praticado no Brasil seria particularmente prejudicial no que concerne à governabilidade democrática por afetar as relações entre o poder Executivo e o Legislativo.

Não obstante a força persuasiva dos argumentos de Mainwaring e Ames, há quem conteste certos aspectos dessa interpretação acerca dos supostos impactos negativos do sistema de representação proporcional no Brasil. Nos quadros da ciência política brasileira contemporânea, Nicolau (1996), certamente, tem sido um dos estudiosos que tem desenvolvido análises nesta direção. A principal preocupação de Nicolau é explicar as causas da excessiva fragmentação partidária-parlamentar verificada ao longo da Nova República, bem como as suas consequências no que concerne às relações Executivo-Legislativo (ver Nicolau, 1996). Conforme o citado autor argumenta, as evidências empíricas confirmam uma transformação importante ocorrida no sistema partidário brasileiro no decorrer da primeira década do regime democrático atual – a sua análise abrange o período de 1985 a 1994 –, ou seja, a passagem da baixa fragmentação para a alta fragmentação. Seguindo uma tendência geral da literatura, Nicolau assinala que não se deve cometer o equívoco de

confundir partidos nominais, ou seja, os partidos que simplesmente participaram das eleições, muitas vezes sem obter qualquer parcela de representação, com os partidos efetivamente parlamentares.

Por esse critério, o autor informa que a despeito de 68 partidos políticos haverem disputado ao menos uma das eleições no período de 1982 a 1994, apenas 23 deles conquistaram o registro definitivo junto ao Tribunal Superior Eleitoral. Quando submete os partidos que obtiveram representação na Câmara dos Deputados nas legislaturas transcorridas entre 1986 a 1994 a uma mera contagem numérica, Nicolau informa que a quantidade de partidos oscilou entre 12 e 19 legendas. Contudo, as principais medidas a indicarem essa tendência à fragmentação do sistema partidário brasileiro são os chamados *índice de fracionalização de Rae*<sup>2</sup> e o *índice de partidos efetivos*<sup>3</sup>, os quais são alguns dos métodos mais utilizados pela literatura para mensurar a dispersão do poder político entre os partidos, expressado através de votos ou cadeiras. Portanto, os números confirmam claramente o aumento da fragmentação partidário-parlamentar, uma vez que o número de partidos efetivos na legislatura de 1986 era de 2,8, passando para 8,7 na de 1990 e para 8,2 na de 1994. Isto significa afirmar que o Brasil ostenta um dos Parlamentos mais fragmentados do mundo, independentemente do critério definido.

---

<sup>2</sup> Douglas Rae (1967) foi o pioneiro na utilização do referido índice, cujo objetivo é medir a dispersão/concentração de votos/cadeiras entre os partidos. O índice de fracionalização (F) apresenta a seguinte fórmula:  $F = 1 / \sum v_i^2$ , onde a proporção de votos de cada partido é elevada ao quadrado, somando-se o resultado de todos os partidos, o qual é subtraído de um.

<sup>3</sup> Esse índice foi elaborado por Markku Laakso e Rein Taagepera (1979), sendo amplamente empregado pelos analistas políticos. O número de partidos efetivos (N) tem a seguinte fórmula:  $N = 1 / \sum v_i^2$ , onde a proporção de votos de cada partido é elevada ao quadrado, somando-se o resultado obtido para todos os partidos, e em seguida um pelo resultado.

Destarte, na interpretação de Nicolau, o que explicaria o aludido fenômeno?

Embora descarte enfaticamente a hipótese de que a representação proporcional *per se* seja a causa do “multipartidarismo extremado” presente no sistema político brasileiro contemporâneo, conforme sugere a vertente da literatura exemplificada por Mainwaring e Ames, Nicolau admite que certos componentes do sistema eleitoral praticado no país favoreceriam a proliferação de pequenos partidos políticos.

Notoriamente, um dos componentes mais essenciais desses tipos de sistemas eleitorais são os métodos empregados para efetuar a distribuição de cadeiras parlamentares disputadas entre os partidos políticos nas eleições. O referido método é comumente denominado *fórmula eleitoral*, a qual, nada mais é que um simples cálculo aritmético. O Brasil utiliza a fórmula eleitoral conhecida como D’Hondt, que é também a mais adotada pelos países que empregam a representação proporcional. Há um consenso na literatura de que a fórmula D’Hondt<sup>4</sup> é a menos proporcional das fórmulas eleitorais em operação na atualidade, na medida em que tende a beneficiar, matematicamente, os partidos políticos que obtém o maior contingente de votos. Por outro lado, a exclusão dos partidos que não atingiram o quociente eleitoral da distribuição das cadeiras não preenchidas pela primeira alocação é outro fator a beneficiar as maiores legendas. Portanto, o impacto da fórmula eleitoral atuaria mais no sentido de reduzir a quantidade de partidos políticos com representação no Parlamento que contribuir para aumentá-la. Aceitando o diagnóstico consensual da literatura, Nicolau argumenta que em se tratando do grau

---

<sup>4</sup> O método empregado pela fórmula *D’Hondt* consiste na divisão dos votos obtidos pelos partidos pela série 1, 2, 3, 4 etc. Portanto, devido à proximidade dos divisores utilizados nesta fórmula há uma tendência a beneficiar os maiores partidos, sendo, por isso, considerada a mais desproporcional das fórmulas eleitorais.

de proporcionalidade de um sistema eleitoral, nenhum fator influenciaria mais que a *magnitude* do universo eleitoral, ou seja, a quantidade de representantes eleitos por uma circunscrição eleitoral. Tudo isso por uma mera razão: quanto maior o número de cadeiras disputadas pelos partidos em um determinado distrito eleitoral, menor será o desperdício de votos do eleitorado, isto é, a quantidade de votos que deixará de ser contabilizada simplesmente por estar aquém do quociente eleitoral, ou de qualquer quantidade mínima de votos -- estabelecida pela fórmula eleitoral -- necessário para se ganhar a eleição. Conseqüentemente, Nicolau demonstra que um dos fatores que mais contribuiriam para aumentar a fragmentação partidária no Brasil seria o fato de muitos partidos obterem votações expressivas nos estados de alta magnitude (São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Bahia). Para Nicolau, um fator que contribuiria sobremaneira para fomentar a fragmentação parlamentar no Brasil seria a permissão para que partidos políticos estabeleçam coligações eleitorais. Ao contrário de outros países que também concedem essa concessão aos partidos, a legislação eleitoral brasileira não prevê qualquer critério que possibilite distribuir proporcionalmente as cadeiras entre os partidos membros da aliança eleitoral de acordo com a votação obtida por cada um deles. Assim sendo, na prática, a coligação eleitoral funcionaria como um grande e único partido. O que de resto acabaria beneficiando os pequenos partidos, na medida em que receberia parte dos votos dados a outras legendas, burlando, assim, o quociente eleitoral exigido pela legislação. Por fim, no que concerne ao dispositivo da legislação eleitoral brasileira mais criticada pela literatura, ou seja, o voto preferencial de lista aberta, Nicolau concorda com a interpretação de que esse mecanismo de fato estabelece incentivos para que os candidatos cultivem laços clientelistas

com parcelas específicas do eleitorado, enfraquecendo, por conseguinte, o controle dos partidos sobre os políticos. No entanto, nada provaria que a lista aberta favoreceria a fragmentação do sistema partidário conforme a interpretação de Mainwaring e Ames.

Após chegar a essas importantes constatações acerca do fenômeno da fragmentação extremada do sistema partidário brasileiro, qual seria o diagnóstico de Nicolau sobre os supostos efeitos desse quadro para a estabilidade da democracia no Brasil? Na perspectiva de Nicolau, o multipartidarismo fragmentado brasileiro é perfeitamente compatível com o sistema de governo presidencialista, não causando, portanto, maiores problemas no que tange à governabilidade democrática do país. Quando muito a combinação do multipartidarismo altamente fragmentado com o presidencialismo estimularia a formação de coalizões de governo, mesmo que ainda se possa alegar com pertinência que a referida combinação tornaria o processo decisório mais complexo, demandando mais negociações.

Esse assunto será abordado em maior profundidade pela próxima seção. Por ora convém finalizar a presente discussão assinalando que a despeito dos avanços conquistados na última década pela literatura que analisa as conseqüências políticas do sistema eleitoral sobre o sistema partidário, ainda está longe a um consenso geral acerca das questões discutidas nesta seção. Contudo, é de se esperar que novas pesquisas sobre o tema trouxessem mais revelações ampliando o nosso conhecimento a respeito do modelo de democracia praticado atualmente pelo Brasil.

## **5. PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO: O SISTEMA PRESIDENCIALISTA DE GOVERNO À LA BRASIL**

Poucos analistas políticos duvidarão do fato de que o biênio 1987-1988 teria sido um período crucial no que concerne à definição do marco político-institucional da Nova República, ou seja, do atual regime democrático brasileiro. Como se sabe, foi no espaço desses dois anos que transcorreram os trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte, e cujos resultados vieram a confirmar o modelo de democracia que se praticara no país no período pré-1964: presidencialista, federativo, proporcional e multipartidário (Abranches, 1988).

Curiosamente, no mesmo ano em que ocorreu a promulgação da oitava Constituição brasileira – cognominada por alguns como a “Constituição Cidadã” –, ou seja, o ano de 1988, foi publicado um artigo que trouxe contribuições fundamentais para o campo da ciência política que estuda o funcionamento das instituições políticas democráticas no Brasil contemporâneo. Estamos nos referindo à pioneira análise empreendida por Sérgio Abranches, cujo título principal é: “Presidencialismo de Coalizão”. Esta expressão, aliás, acabou se tornando um conceito verdadeiramente fulcral para todos os estudiosos que tentam explicar o funcionamento do sistema político brasileiro a partir da Nova República. A provável explicação para isso seria que o conceito de presidencialismo de coalizão lançou uma poderosa hipótese para explicar quais seriam os principais mecanismos de funcionamento subjacentes ao modelo de presidencialismo praticado a partir da nova ordem constitucional pós-1988.

Portanto, convém resumirmos os principais pontos da argumentação do citado autor, até para compreendermos os

desdobramentos posteriores a que chegou a literatura que estuda as relações entre o poder Executivo e o Legislativo explorando a hipótese do presidencialismo de coalizão. A princípio notamos que Abranches parte do pressuposto de que a heterogeneidade estrutural da sociedade brasileira só poderia ser equitativamente representada através do sistema de representação proporcional, do multipartidarismo e do federalismo. Contudo, o inevitável fracionamento partidário-parlamentar incentivado por tal desenho institucional conduziria os governos a formarem amplas coalizões partidárias, semelhantemente a alguns sistemas parlamentaristas de governo. Conforme o autor argumenta, até aí não haveria nada de novo, na medida em que outras democracias contemporâneas também são organizadas e funcionam a partir de um quadro institucional análogo a este. Entretanto, o que distinguiria a experiência democrática brasileira seria precisamente a combinação das aludidas características institucionais com um sistema presidencialista de governo, que, como tal, é baseado na independência entre os poderes, a despeito da supremacia na prática exercida pelo Executivo *vis-à-vis* o Legislativo. Foi essa importante constatação, em última instância, que conduziu Abranches a conceber, naqueles meses críticos que antecederam a promulgação da Constituição de 1988, uma idéia que veio a se converter numa espécie de prognóstico para todos os analistas políticos que se preocupam com essas questões: “O Brasil retorna ao conjunto das nações democráticas, sendo o único caso de presidencialismo de coalizão” (Abranches, 1988). Porém, não se contentando com esse diagnóstico imediato sobre a situação contemporânea da democracia brasileira, Abranches vai mais longe chegando a asseverar que “a Nova República repete a de 1946 que, por sua vez, provavelmente manteve resquícios da República Velha,

sobretudo no que diz respeito à influência dos estados no governo federal, pela via da ‘política dos governadores’” (*ibid.* 1988).

Não obstante a inegável influência exercida pelas descobertas reveladas pela análise de Abranches nos autores que posteriormente vieram a adotar o conceito de presidencialismo de coalizão para explicar o padrão de relacionamento entre os poderes Executivo e Legislativo no Brasil, isto não significa que os mesmos subscrevem todos os aspectos da argumentação daquele. As análises empíricas empreendidas por Figueiredo e Limongi no decorrer da década de 1990 voltadas para compreensão do processo decisório no Legislativo e suas relações com o Executivo são ótimos exemplos a esse respeito. Amparados em fortes evidências empíricas, os citados autores questionam alguns dos principais pressupostos da interpretação convencional acerca do funcionamento do sistema político brasileiro, ou seja, de que a combinação entre o sistema presidencialista, o multipartidarismo e a representação proporcional condenaria o país a enfrentar freqüentes crises de paralisia decisória. Para Figueiredo e Limongi, as “bases institucionais do presidencialismo de coalizão” devem ser buscadas na Constituição de 1988 e no Regimento Interno do Congresso Nacional, na medida em que a primeira confere ao Executivo um considerável arsenal de poderes legislativos e de agenda; ao passo que os regulamentos internos do Congresso Nacional concedem aos líderes das bancadas partidárias ampla capacidade de controlar o processo legislativo (2001:19-72). Ao contrário do que afirma Abranches, os autores supracitados argumentam que os mecanismos institucionais que, na República de 1946 e na Nova República, regulam a distribuição de poder entre o Executivo e o Legislativo são nitidamente diferentes. No que concerne a esta última, a Constituição garante ao presidente poder privativo para introduzir legislação do tipo

administrativa, orçamentária e fiscal. Além disso, há a importante prerrogativa do pedido de urgência para os projetos de lei de sua autoria que apresenta no Legislativo, o que lhe assegura, obviamente, o controle da pauta de decisões em tal instância. Porém, de todos os dispositivos constitucionais à disposição do Executivo garantidos pela Carta de 1988, sem dúvida o mais importante é a autoridade de editar decretos, com força de lei, de vigência imediata, isto é, as chamadas Medidas Provisórias. Segundo Figueiredo e Limongi, nenhum presidente do período democrático de 1946 a 1964 jamais sonhou com um dispositivo constitucional deste tipo, já que naquele regime o chefe do Executivo contava apenas com a modesta prerrogativa de introduzir, com exclusividade, legislação referente a questões administrativas.

O fato é que tais mecanismos institucionais teriam fornecido instrumentos para definir a agenda parlamentar de políticas públicas e poder legislativo para facilitar a coordenação entre os partidos que compõem a coalizão, possibilitando, assim, uma cooperação mais eficiente com o Executivo. Por certo, as atribuições legislativas concedidas ao presidente e aos líderes dos partidos anulariam de certa forma, a influência individual dos parlamentares, possivelmente evitando a incidência de conflitos institucionais oriundos das diferenças nas bases eleitorais do Executivo e do Legislativo, devido à separação de poderes peculiar ao sistema presidencialista. Em suma, para Figueiredo e Limongi, os poderes de agenda e a capacidade de controlar o processo legislativo eliminam grande parte dos problemas de ação coletiva entre o Executivo e os líderes da coalizão partidária que lhe fornece sustentação parlamentar, tornando-a não só possível, como eficaz em termos de governabilidade. Destarte, o sistema presidencialista de coalizão funcionaria, na prática, como os sistemas parlamentaristas de governo,

cuja característica essencial é a fusão do poder Executivo e do Legislativo.

Em que pese a convincente interpretação de Abranches, corroborada em grande medida pelas análises empíricas de Figueiredo e Limongi, há outros autores que discordam dessa associação automática do sistema presidencialista brasileiro à formação de governos de coalizão, argumentando que esta não é a única estratégia adotada na composição dos gabinetes ministeriais da Presidência. Certamente, um exemplo nesse sentido é o importante trabalho desenvolvido por Amorim Neto acerca da formação de gabinetes presidenciais no contexto da separação de poderes típica do presidencialismo em combinação com o multipartidarismo (Amorim Neto, 2000). O citado autor questiona até que ponto seria lícito considerar os gabinetes presidenciais equivalentes aos governos de coalizão nos regimes parlamentaristas. A principal hipótese sustentada por Amorim Neto é a de que o grau de cooperação ou conflito existente entre o Executivo e o Legislativo deve ser atribuído às decisões tomadas pelo presidente no que concerne à organização de seu ministério. Portanto, a formação e a continuidade de coalizões legislativas de apoio ao governo dependeriam de pactos estabelecidos entre o chefe do Executivo e os partidos com representação no Parlamento, que consistiriam na distribuição de *portfolios* ministeriais a indivíduos indicados pelos partidos políticos, cuja contrapartida seria o apoio destes ao programa de governo presidencial. Para mensurar o grau de correspondência entre cotas de cadeiras do partido e pastas ministeriais, Amorim Neto criou a “taxa de coalescência do gabinete”<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> A taxa baseia-se no índice de desproporcionalidade de Rose (1984), cuja função é medir a distorção entre cadeiras e votos ocorrida numa eleição. Amorim Neto apenas substituiu cadeiras parlamentares por Ministérios, as quais substituem os votos. A taxa

Em resumo, Amorim Neto chega à conclusão de que o principal fator a garantir um comportamento disciplinado por parte dos partidos que compõem a base de sustentação parlamentar do governo, equivalente ao encontrado nos sistemas de governo parlamentaristas, é a distribuição eqüitativa de postos ministeriais entre os partidos, proporcionalmente à quantidade de cadeiras por eles ocupadas no Parlamento, de preferência no início do mandato presidencial. Ou seja, quanto mais alta for a taxa de coalescência (mais próxima de 1) nos gabinetes presidenciais maior tenderá ser a possibilidade de um comportamento altamente disciplinado por parte dos partidos que compõem a coalizão nas votações legislativas.

Mais recentemente, Amorim Neto em colaboração com Fabiano Santos testou a aplicabilidade ao caso brasileiro do chamado “modelo do segredo ineficiente”, concebido por Shugart e Carey para explicar o funcionamento dos sistemas presidencialistas da América Latina. O suposto primordial do mencionado modelo de explicação é que a motivação essencial do comportamento dos parlamentares seria a satisfação de demandas de cunho meramente paroquial, em detrimento da aprovação de políticas públicas de âmbito nacional. Isto dificultaria o exercício do controle eficiente por parte dos eleitores da atuação dos seus representantes no Legislativo. Principalmente no contexto de um Poder Legislativo extremamente fragmentado, controlado por partidos políticos fracos que, em sua maioria, seriam indisciplinados. Por outro lado, a existência de uma Presidência hipertrofiada em seus poderes

---

de coalescência apresenta a seguinte fórmula:  $1 - 1/2 \text{ somatório } |S_i - M_i|$ , onde  $S_i$  indica o percentual de cadeiras ocupadas pelo partido  $i$  dentre as cadeiras sob controle dos partidos integrantes do ministério no momento em que foi indicado. E onde  $M_i$  indica o percentual de ministérios recebidos pelo partido  $i$  quando o gabinete foi escolhido. A referida medida varia de 0 a 1, este último indicando uma correspondência perfeita entre a percentagem de cadeiras legislativas controladas pelo partido e sua representação ministerial.

constitucionais imporia uma agenda de políticas públicas de alcance nacional. Donde os autores questionam quais seriam as conseqüências políticas oriundas de um arranjo institucional com as referidas características.

Conforme Amorim Neto e Santos argumentam, o MSI (modelo do segredo ineficiente) parte da hipótese de que os partidos políticos nacionais estariam sob o controle de líderes políticos locais -- os famosos “caciques” --, os quais controlariam a arena legislativa. Para manter sua autonomia local, os caciques prefeririam um sistema eleitoral bastante permissivo; ao passo que, do ponto de vista estratégico, para aqueles atores políticos seria vantajoso conceder ao Executivo amplos poderes legislativos. Pela simples razão de que os caciques não intencionam que o governo fique paralisado devido ao principal empenho deles, que seria aprovar uma agenda de políticas públicas que beneficie suas clientelas específicas. Os autores assinalam que o MSI importaria, em última instância, uma peculiar divisão do trabalho legislativo, na qual os parlamentares patrocinariam projetos de lei em prol de seus redutos eleitorais, enquanto o Executivo promoveria projetos de lei de âmbito nacional. Contrariamente as expectativas, os parlamentares não apresentariam o mesmo empenho quando se trata de aprovar os projetos de lei que são da autoria dos seus pares, preferindo concentrar-se na aprovação da agenda presidencial. Conseqüentemente, seriam poucos os projetos de iniciativa dos parlamentares a obter aprovação no Congresso Nacional, e esses poucos projetos trariam benefícios concentrados para grupos específicos da população. Portanto, a ineficiência desse desenho institucional consistiria precisamente em impedir o controle dos eleitores sobre os representantes, porquanto num contexto onde prevalece o paroquialismo é extremamente difícil para os primeiros atribuir a

responsabilidade pela aprovação das políticas públicas de impacto nacional.

Ao analisar os micro-fundamentos da atividade política dos parlamentares brasileiros, Amorim Neto e Santos conseguem demonstrar que algumas das principais previsões do MSI no que concerne às aludidas conseqüências macro-políticas do suposto arranjo institucional brasileiro são aparentemente negadas. Com efeito, após classificarem de acordo com o conteúdo os 269 projetos de lei aprovados pelas diferentes legislaturas de 1985 a 1999, e os 1291 projetos apresentados apenas em 1995, os autores chegam à importante descoberta de que 66,5% dos projetos transformados em leis no referido período teriam abrangência nacional e 49,1% delas proporcionariam benefícios difusos à população como um todo. Por outro lado, do contingente de projetos de lei apresentados pelos parlamentares no início da legislatura de 1995-1998, nada menos do que 72,4% teriam alcance nacional, e que 57,1% tratariam de questões sociais. Contudo, Amorim Neto e Santos advertem que esses fatos não devem ser interpretados como uma mera refutação da suposição essencial contida no MSI, ou seja, a de que os legisladores estariam exclusivamente preocupados com a satisfação das demandas de suas clientelas eleitorais. Nesse sentido, os autores atribuem os aludidos resultados de sua pesquisa no que tange à atuação política dos parlamentares aos mecanismos constitucionais que impediriam o curso de ação prognosticado pelo MSI. O que não também deixaria de ser uma confirmação indireta do referido modelo, na medida em que a delegação *per se* de amplos poderes ao Executivo já seria um traço revelador do pretenso comedimento da parte dos legisladores no que concerne à governabilidade democrática. Não obstante Amorim Neto e Santos destacam que os dados empíricos de sua pesquisa demonstraram que o

MSI não consegue explicar muito bem qual seria a real influência dos partidos políticos no processo decisório no Congresso Nacional, dada a sua ênfase em uma “visão atomística” da ação dos parlamentares. Conforme a análise dos autores constatou, a motivação para transferir para o Executivo a responsabilidade pela formulação de políticas públicas de alcance nacional seria mais pronunciada nos partidos que formam a base de sustentação parlamentar do governo que nos partidos da oposição, os quais prefeririam atuar no sentido de promover uma agenda própria no intuito de se destacar perante a opinião pública, conquistando, assim, novos votos nas eleições. Por outro lado, o MSI não prevê a formação de coalizões majoritárias estáveis, quando muito sugere que os governos brasileiros se sustentariam no poder com o respaldo de coalizões *ad hoc*. Entretanto, a recente experiência do governo FHC teria refutado esta hipótese, pois conseguiu organizar uma coalizão de governo relativamente estável, contando com seu respaldo na aprovação de reformas constitucionais, as quais exigem uma maioria qualificada de 3/5 em ambas as Casas do Congresso Nacional. Após essas importantes constatações, Amorim Neto e Santos sugerem que as futuras análises que tentarem explicar o funcionamento do sistema presidencialista de coalizão no Brasil e em outros países da América Latina baseados no modelo do segredo ineficiente devem trabalhar com as hipóteses fornecidas pelas vertentes teóricas partidária e distributivista, sob pena de oferecerem uma interpretação imparcial e incompleta do processo político em tais países.

A propósito, para finalizar a presente discussão acerca do presidencialismo de coalizão, convém mencionar rapidamente algumas constatações relevantes que foram reveladas por uma recente análise empírica dos sistemas políticos de dez países da América do Sul –

Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela --, empreendida por um trio de especialistas brasileiros (ver Anastasia, Santos, e Melo, 2004). Esse estudo comparativo permite demonstrar que o exercício do presidencialismo de coalizão é algo de fato bastante comum entre os países da América do Sul. Esta observação certamente vai de encontro à citada afirmação de Abranches de que o presidencialismo de coalizão seria uma forma de governo peculiar ao Brasil. Os dados da pesquisa de Anastasia *et alii* acerca dos poderes presidenciais vigentes nas Constituições dos países supracitados confirmam que o chefe do Executivo dispõe de vantagens estratégicas consideráveis sobre o Legislativo nessas dez democracias sul-americanas. Destarte, apenas os presidentes de Bolívia, Paraguai, Chile e Venezuela não usufruem a prerrogativa de emitir decretos com força de lei (no Brasil, as Medidas Provisórias). Porém, todos os presidentes, sem exceção, possuem o poder de veto, seja total, seja parcial. No que concerne ao instituto do pedido de urgência, somente os presidentes da Argentina, da Bolívia e da Venezuela não contam com tal poder, e desses três países o primeiro não concede o monopólio da iniciativa exclusiva sobre determinadas matérias, à exceção das de caráter orçamentário, que de resto é assegurada pelas Constituições de todos os países analisados.

O fato é que, a combinação de tais mecanismos institucionais com a forte tendência prevalecente na região para a existência de sistemas partidários fragmentados conduziria os presidentes, geralmente, a formarem coalizões de governo, as quais seguem os mesmos passos do padrão brasileiro, ou seja, a distribuição de postos ministeriais entre os partidos. Não obstante há uma certa variação no que concerne ao tamanho das coalizões constituídas pelos diferentes governos sul-

americanos, podendo ser desde minoritárias a supermajoritárias ou simplesmente majoritárias. Os autores observam que de forma geral, no período de 1989 a 2002, os gabinetes presidenciais também variaram em relação ao grau de coalescência dos ministérios, indo de países que mantiveram taxas relativamente altas como a Bolívia, o Chile e o Uruguai, a países que sempre as mantiveram baixas como o Equador e a Venezuela. Por outro lado, alguns países que sofreram experiências traumáticas como o *impeachment* ou a renúncia de presidentes – a Argentina, o Brasil e o Peru – progressivamente teriam aumentado as taxas de coalescência dos gabinetes presidenciais.

Enfim, a análise de Anastasia *et alii* demonstrou que embora o presidencialismo de coalizão seja uma prática relativamente corriqueira entre os dez países da América Latina que foram estudados por eles, é possível afirmar que cada um desses países elaborou estratégias específicas para superar o conflito entre o Executivo e o Legislativo. E alguns deles têm sido relativamente bem sucedidos no que concerne à estabilidade política e à governabilidade, os autores citam como exemplos o Chile e o Uruguai; ao passo que outros países têm enfrentado uma sucessão de crises institucionais e políticas, como a Bolívia, o Equador e a Venezuela. Ao emergirem de sérios dilemas políticos-institucionais, a Argentina, o Brasil e o Peru teriam modificado suas estratégias rumo a uma maior estabilidade das regras do jogo democrático. Ainda que não seja esse, diga-se de passagem, o consenso da literatura que estuda o funcionamento do sistema político no Brasil especificamente. Aliás, as contribuições oferecidas por esse debate são o tema principal da próxima seção.

## **6. INSTABILIDADE INSTITUCIONAL *VERSUS* CONSOLIDAÇÃO DEMOCRÁTICA NO BRASIL: OS PONTOS CRÍTICOS DE UMA PECULIAR DICOTOMIA**

Conforme ressaltamos desde a introdução deste artigo, na perspectiva de certos cientistas políticos, o atual desenho institucional do sistema político brasileiro apresenta uma configuração bastante singular. Com efeito, para essa corrente de analistas, a combinação entre presidencialismo, dois tipos de sistema eleitoral (proporcional e majoritário), multipartidarismo, federalismo, bicameralismo, distritos eleitorais de diferentes tamanhos e voto preferencial, só poderia resultar no pior dos mundos. Como não poderia deixar de ser, o diagnóstico traçado por esses estudiosos acerca do funcionamento da atual democracia brasileira assume um viés fortemente negativo (ver Ames, 2003; Amorim Neto, 1998; Lamounier, 1989; Mainwaring, 1991 e 1999; Sartori, 1993 e 1996).

Dentre os cinco autores citados, sem dúvida o mais emblemático é Mainwaring. Este autor escolheu o Brasil como o principal foco de suas análises acerca dos processos de institucionalização dos sistemas partidários em novas democracias. Mainwaring argumenta que a principal característica do sistema partidário brasileiro é sua baixa institucionalização comparativamente ao de outras democracias, inclusive na América Latina.

Amparado neste diagnóstico, Mainwaring traça um quadro bastante desanimador acerca do sistema político brasileiro, respaldando, de certa forma, a opinião do vasto contingente de cidadãos brasileiros decepcionados com o regime democrático que emergiu a partir do fim da ditadura militar. Este seria formado por partidos políticos fracos,

políticos oportunistas e governos impotentes para solucionar as permanentes crises que afligem a sociedade brasileira.

Portanto, como se percebe, o mencionado autor é bastante taxativo em suas críticas ao atual sistema político brasileiro. De acordo com sua perspectiva, os principais fatores responsáveis pela crise da política brasileira são de ordem eminentemente institucional:

Desde 1985, a legislação eleitoral e partidária contém incentivos para que os políticos organizem bases eleitorais pessoais e se conduzam com autonomia na maior parte de suas atividades. A legislação eleitoral e partidária contribui para a fragilidade dos partidos nacionais ao incentivarem os políticos a se comportarem como atores autônomos (Mainwaring, 1999, p. 312).

Por outro lado, Mainwaring não poupa críticas nem ao sistema presidencialista de governo, bem como à estrutura federalista do estado brasileiro. Para Mainwaring, “presidentes e candidatos a presidente costumam minimizar suas conexões partidárias” (1999: p.325). Assim sendo, “as campanhas enfatizam mais as qualidades pessoais do que os temas programáticos e se valem mais de contatos pessoais do que das organizações partidárias” (1999 p.325). Já em relação ao federalismo brasileiro, Mainwaring argumenta que “os políticos são incentivados a construir carreiras no nível estadual, a dinâmica partidária tende a concentrar-se no que se passa nessa esfera” (1999: p. 317).

Assim sendo, de acordo com essa linha de argumentação, o nosso sistema político seria altamente fragmentador, estimularia o comportamento individualista e antipartidário por parte dos políticos, os quais adotariam estratégias meramente localistas, atuando em prol da

implementação de uma agenda de políticas públicas que favoreceria seus redutos eleitorais, em detrimento do interesse nacional. A associação destes fatores imprimiria um alto custo ao processo decisório do sistema político brasileiro.

Neste sentido, na perspectiva de tais analistas, a reforma política é algo realmente imperativo. Com efeito, esta implicaria uma ampla modificação das regras eleitorais, partidárias e, quiçá, do sistema de governo (a substituição do presidencialismo pelo parlamentarismo). Em suma, para os adeptos da referida visão “catastrofista” da política brasileira, a única ação capaz de reverter o “caos” que grassaria no nosso atual regime democrático seria a implementação de uma reforma política radical e irrestrita.

Aliás, os argumentos de Mainwaring afiguram-se entre os mais eloquentes em relação a este tema, como na seguinte passagem:

“As regras institucionais reforçaram e institucionalizaram os aspectos personalistas da cultura política no Brasil. Se as regras formais oferecessem aos políticos bons motivos para confiarem na reputação coletiva (ou seja, no partido), o comportamento da elite talvez mudasse. Por exemplo, se o sistema eleitoral determinasse listas fechadas ou se os políticos perdessem seus mandatos por trocarem de partido, eles teriam motivos mais fortes para respeitar a linha do partido. (...) se o parlamentarismo fosse adotado, os partidos se tornariam atores decisivos no acesso ao poder Executivo. Essas mudanças institucionais poderiam gerar mudanças no comportamento dos políticos. (Mainwaring, 1999, p. 325)”.

Não obstante, ao longo dos anos 1990, uma outra vertente de estudos do sistema político brasileiro conquistou um certo espaço na ciência política brasileira. Os analistas políticos que a compõem compartilham de uma visão diametralmente oposta ao *mainstream*, no que concerne aos mecanismos de funcionamento do atual experimento democrático brasileiro. As pesquisas empreendidas por tais especialistas revelaram aspectos que permaneciam obscurecidos acerca das instituições políticas decisórias no Brasil. Com efeito, as evidências empíricas fornecidas por tais estudos demonstram que as referidas instituições funcionavam mais eficientemente do que outrora se supunha (ver Figueiredo e Limongi, 2001; Nicolau, 1996a, 1996b, 2000; Meneguello, 1998; Pereira, 2000; Santos, 1997).

No início da década de 1990, Figueiredo e Limongi encetaram um projeto de pesquisa, cujos principais resultados formam, na realidade, um conjunto sistemático e objetivo de evidências empíricas acerca do funcionamento das instituições políticas que determinam as relações entre os Poderes Executivo e Legislativo na democracia brasileira atual.

Baseando-se em evidências empíricas colhidas a partir da análise das votações nominais ocorridas ao longo de três diferentes períodos de governo (de Sarney, de Collor e de Itamar Franco), os dois autores conseguiram revelar aspectos fundamentais do comportamento partidário na Câmara dos Deputados. Figueiredo e Limongi demonstram que após a promulgação da Constituição de 1988, os partidos políticos brasileiros passaram a exibir um grau razoável de disciplina nas votações em plenário. Ademais, há indicações de que o conflito político na Câmara se estrutura em linhas partidárias. Com efeito, ao analisarem o comportamento dos deputados na arena legislativa, Figueiredo e Limongi demonstraram a existência de uma clivagem básica entre os partidos

governistas e os partidos de oposição. Além do mais, eles conseguiram provar que os partidos no Congresso costumam formar blocos genuinamente reconhecidos como de “esquerda”, de “centro” e de “direita”, demonstrando, portanto que há certo exagero nas alegações baseadas no argumento de que os partidos políticos brasileiros não possuiriam orientação programática e ideológica.

Todavia, o comportamento dos partidos políticos no Congresso Nacional não é o principal foco da análise de Figueiredo e Limongi acerca do sistema político brasileiro. O objetivo fundamental dos autores é explicar o comportamento legislativo dos deputados e senadores sob os incentivos institucionais relativos à capacidade do Executivo em fixar a agenda do Congresso, bem como às regras de organização interna de tal instituição. Na perspectiva de Figueiredo e Limongi, essa combinação institucional estabelece, a cada legislatura, parâmetros bastante definidos para orientar as decisões dos parlamentares. E no que concerne ao Poder Legislativo especificamente, nossos autores sustentam uma visão que reflete nitidamente o referido enfoque de sua análise, como aparece neste parágrafo:

“Legislativos são instituições igualitárias e majoritárias. No 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, os legislativos desenvolveram padrões organizacionais próprios. Para tanto distribuem de maneira desigual os recursos e direitos parlamentares” (Figueiredo e Limongi, 2001, p.28).

Para Figueiredo e Limongi, o fato é que o processo legislativo brasileiro funciona de forma centralizada e tem sua agenda definida no circuito Poder Executivo/Mesa Diretora/Colégio de Líderes. Neste sentido, os dois autores são bastante enfáticos ao criticar os analistas que continuam “cegos” para essas variáveis, ou seja, as que são ligadas à estrutura organizacional interna do Legislativo:

“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” (Figueiredo e Limongi, 2001, p.21).

Na mesma linha de argumentação, Figueiredo e Limongi desferem uma dura crítica aos referidos analistas que enfatizam os elementos de fragmentação do sistema político nacional, na qual deixam transparecer, indiretamente, os aspectos da orientação teórico-metodológica que seguem:

“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” (Figueiredo e Limongi, 2001, p.21).

Dessa forma, invertendo o foco da análise, os pesquisadores dessa linha mais recente deixam um pouco de lado a arena eleitoral, concentrando as suas observações na arena legislativa. Em outras palavras, as suas pesquisas buscam investigar até que ponto a organização interna do poder Legislativo e a capacidade das lideranças partidárias em se apropriarem dos postos de decisão endógenos a ele são fatores essenciais ao processo decisório do sistema político brasileiro. Uma variável igualmente importante para os promotores desta corrente de pesquisa diz respeito ao aumento da capacidade do Poder Executivo de fazer valer a sua agenda, a partir da nova ordem constitucional pós-1988. O fato é que a conjugação desses três fatores corroborou a visão acerca de um sistema político estável e perfeitamente capaz de produzir políticas públicas de acordo com a vontade de governos e representantes eleitos de forma legítima.

É ocioso afirmar que, para os defensores dessa segunda abordagem, os argumentos pró-reforma política são de certa forma, destituídos de sentido. Sendo assim, eles são bastante cautelosos no que concerne aos prognósticos acerca do atual sistema político brasileiro, ressaltando, inclusive, alguns possíveis efeitos perversos de uma reforma política feita a toque de caixa.

Aliás, diga-se de passagem, Figueiredo e Limongi possuem uma opinião bastante lúcida a esse respeito, resumida na seguinte passagem:

“Em suma, na ordem institucional criada pela Constituição de 1988, ao contrário da que vigia sob a Constituição de 1946, a distribuição de direitos é favorável ao Executivo. Além disso, o princípio de distribuição de direitos e recursos parlamentares é partidário e concentrado nas mãos dos líderes (...) Sendo assim, a concentração de poder decisório já produz alguns dos efeitos buscadas pelos que – em nome de maior governabilidade – propõem a adoção do parlamentarismo e as mudanças na legislação eleitoral e partidária visando a limitar o número de partidos e o acesso ao Legislativo” (Figueiredo e Limongi, 2001, p. 16).

Para Figueiredo e Limongi, os atributos até então pouco conhecidos do comportamento partidário no Congresso Nacional originam-se, em larga medida, das regras formais que regulam a distribuição de direitos parlamentares, as quais são estritamente partidárias e centralizadas na figura dos líderes dos partidos. Assim sendo, os altos índices de disciplina partidária, constatados por Figueiredo e Limongi, dependeriam, em larga medida, de mecanismos externos aos partidos. Conforme os mesmos autores argumentam este padrão de centralização dos trabalhos legislativos no Parlamento brasileiro constitui, na verdade, um “contrapeso” aos amplos poderes de agenda garantidos ao chefe do Executivo pela Constituição de 1988. Esses dois fatores teriam sido responsáveis pelo caráter cooperativo e disciplinado do comportamento dos parlamentares em plenário no período pós-Constituinte. Em síntese, o objetivo fundamental das pesquisas de Figueiredo e Limongi é analisar os impactos da organização institucional do sistema político brasileiro sob a égide da Constituição de 1988 e suas implicações sobre o papel dos

poderes Executivo e Legislativo na formulação de políticas públicas, cujo *locus* é o processo decisório no Congresso Nacional.

Em artigo publicado recentemente no Brasil por dois analistas políticos da mesma geração de Figueiredo e Limongi, surgem algumas pistas interessantes que ajudam o leitor a compreender o porquê da existência desse desacordo entre os estudiosos que travam o debate acadêmico em questão (ver Pereira e Mueller, 2003). Para estes autores, a aludida divergência de interpretação acerca do diagnóstico geral do funcionamento do sistema político brasileiro no que concerne à governabilidade democrática teria se originado de certos pressupostos teóricos bastante influentes na ciência política contemporânea. Assim sendo, a vertente analítica que enfatiza a suposta fragmentação do poder político como sendo a principal característica do sistema político brasileiro geralmente a atribuem às regras eleitorais praticadas no país, como foi exemplificado acima pela argumentação de Mainwaring. Na literatura, esta hipótese ficou conhecida como a “conexão eleitoral”, uma vez que considera o sistema eleitoral a fonte criadora por excelência de incentivos institucionais para o comportamento dos políticos. Para essa corrente, as regras eleitorais localistas tornariam os partidos políticos “fracos” *vis-à-vis* os políticos individuais, sendo incapazes de disciplinar-lhes o comportamento no processo decisório do Legislativo.

Por outro lado, a vertente analítica encabeçada por Figueiredo e Limongi atribui a suposta eficiência governativa do sistema político brasileiro às aludidas conseqüências da centralização do processo decisório no Congresso Nacional e aos poderes legislativos do presidente da República. Não é necessário retomar esses argumentos novamente, uma que vez que já os discutimos acima. Basta apenas frisar que, para esta corrente, as evidências empíricas indicam que os partidos políticos

na arena legislativa são “fortes” o bastante para impor disciplina e coesão aos seus membros.

Na interpretação de Pereira e Mueller, o sistema político brasileiro possuiria, na verdade, ambas as características atribuídas pelas abordagens dicotômicas, ou seja, seria descentralizado em certos aspectos e simultaneamente centralizado em outros. Destarte, a representação proporcional de lista aberta, o multipartidarismo e o federalismo favoreceriam a descentralização; ao passo que o regulamento interno do Congresso Nacional e as prerrogativas legislativas do Executivo fomentariam, por sua vez, a centralização. De acordo com essa perspectiva, esse aparente paradoxo resultante do peculiar desenho institucional brasileiro longe de conduzir ao caos e a ingovernabilidade produziria o equilíbrio e a estabilidade. Diante dessa importante conclusão, Pereira e Mueller sugerem que as duas abordagens analíticas incentivariam a existência de um “falso dilema” no que concerne à interpretação dos mecanismos de funcionamento do sistema político brasileiro atual.

Na ótica dos citados autores, a chave para se compreender esse intrincado sistema político, que incentivaria a existência de partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes no Legislativo seria a distribuição de recursos pelo Executivo, via aprovação das emendas ao orçamento dos parlamentares dispostos a apoiar a sua agenda, os quais os direcionariam para suprir as demandas de suas clientelas locais, garantindo, assim, a sua sobrevivência política. Segundo Pereira e Mueller, a ponte entre os parlamentares individuais e o Executivo são os líderes partidários, que atuariam como porta-vozes tanto das demandas particularistas dos legisladores quanto da agenda presidencial de políticas públicas. Portanto, o que conferiria a lógica básica de funcionamento do sistema

político brasileiro seria o fato de os legisladores susterem sua reputação individual perante as suas clientelas à custa dos recursos auferidos no apoio à coalizão governamental.

Para Palermo (2000), o aludido dissenso no “mundo acadêmico brasileiro” acerca de qual seria a devida interpretação para o período democrático atual no Brasil no que tange à governabilidade, não se restringiria meramente a duas abordagens conflitantes; porém a quatro diferentes perspectivas nitidamente contrastantes, todas as quais baseadas em fortes argumentos.

Analicamente falando, as quatro abordagens consideram o sistema presidencialista de governo, o federalismo e a fragmentação do sistema partidário variáveis cruciais para explicar o funcionamento do sistema político brasileiro. Palermo argumenta que os diferentes enfoques se preocupam com o grau de concentração e/ou dispersão do poder político que teria sido consagrado pelo desenho institucional brasileiro, bem como os seus supostos impactos no que concerne à governabilidade. Fazem parte do primeiro enfoque as interpretações de autores como Mainwaring e Ames, os quais, conforme discutimos anteriormente atribuem a baixa eficiência do sistema político brasileiro às regras eleitorais (representação proporcional de lista aberta) e multipartidarismo altamente fragmentado. A combinação de tais mecanismos com um “federalismo robusto” estabeleceriam grandes obstáculos para que o Executivo implemente a sua agenda. O segundo enfoque enfatiza que o Executivo dispõe de poderes legislativos, administrativos e distributivos em quantidade suficiente para superar o impasse representado pelo caráter excessivamente fragmentado do sistema político brasileiro. Contudo, isso seria feito às expensas da exclusão dos outros atores políticos do processo decisório, o que poderia conduzir o sistema político

a freqüentes crises institucionais. O terceiro enfoque, por sua vez, contesta essa interpretação de que a concentração do poder decisório por parte do Executivo seria um potencial causador de conflitos institucionais. De acordo com essa interpretação, a concentração de poderes na presidência da República conduziria antes à cooperação que ao conflito com o Legislativo. Em linhas gerais, como foi visto acima, esses são os argumentos de Abranches, Figueiredo e Limongi, e num certo sentido também os de Amorim Neto acerca do presidencialismo de coalizão no Brasil. Por fim, o quarto enfoque admite que a legislação partidário-eleitoral, bem como a organização federativa do estado brasileiro faculta aos atores políticos diversos pontos de acesso ao sistema político. Porém, não subscreve a tese segundo a qual tais atores seriam incoerentes e indisciplinados (o primeiro enfoque), pretendendo demonstrar que os mesmos também podem agir consistentemente em defesa de uma posição política de caráter mais abrangente. Por outro lado, a referida abordagem ao mesmo tempo adverte que os analistas do terceiro enfoque, na verdade, superestimariam o grau de previsibilidade do processo decisório brasileiro. Nessas circunstâncias, a característica essencial do poder político seria, portanto, a dispersão, à qual o Executivo faria frente através da utilização das Medidas Provisórias. Contudo, não com o objetivo de submeter o Legislativo aos seus ditames, mas de estabelecer um processo de decisões políticas devidamente negociadas entre os dois poderes. Na interpretação de Palermo, qualquer diagnóstico acerca do sistema político brasileiro que o associe prontamente à ingovernabilidade tende a ser equivocado, na medida em que o desenho institucional consagrado pela Constituição de 1988 pode produzir resultados eficientes, desde que conduzido por atores políticos dotados de habilidade de atuação suficiente para proporcioná-los.

Não obstante o caráter indiscutivelmente dicotômico das perspectivas comentadas acima parece óbvio que ambas conseguem revelar importantes aspectos do sistema político brasileiro contemporâneo. Com efeito, ainda que se possa afirmar com toda a pertinência que o caráter antagônico seja um dos atributos mais marcantes das duas abordagens acima comentadas; há ao menos um ponto em que ambas estão de acordo, ou seja, o de que as instituições políticas são variáveis cruciais Independentemente de o foco da análise se localizar no sistema eleitoral ou no padrão organizacional do Legislativo, ao fim e ao cabo, o que se está tentando estabelecer é até que ponto se estenderia a influência das regras formais do jogo democrático na determinação do comportamento dos atores políticos nas referidas arenas.

Em suma, o que analistas das duas correntes estão sugerindo é que, no âmbito dos sistemas políticos democráticos, o processo de interação entre os atores políticos não se dá no vácuo. Com efeito, mesmo que isto soe como tautologia, parece-nos apropriado afirmar que uma das condições *sine qua non* para o funcionamento das democracias representativas é que lhes sejam previamente fixadas quais são as “regras do jogo”. Como, aliás, já aludimos na segunda seção deste artigo.

Enfim, abrindo mão dessas considerações algo superficiais, julgamos oportuno recorrer à conceituação desenvolvida por Tsebellis, o qual tem exercido inegável influência na teorização produzida em ciência política recentemente. Para autor, o conceito de instituição refere-se às “regras formais de jogo político ou social recorrente” (1999, p. 99) Na sua perspectiva, os atores procuram adaptar-se otimamente a um quadro institucional pré-existente. Nesse sentido, o citado autor argumenta que a principal contribuição das instituições reside no fato de ampliarem a

estabilidade das regras do jogo nas várias arenas da política. Isso, sem dúvida, facilita sobremaneira os cálculos estratégicos que os atores políticos têm a fazer.

Contudo, isso não significa que os atores políticos moldam-se sempre e necessariamente a um ambiente institucional objetivo, tal como poderiam sugerir estes tópicos da argumentação acima. Em outras palavras, é possível esperar que os atores políticos ajustem-se às coerções impostas pelas instituições até o ponto em que elas não os conduzam a um desempenho sub-ótimo no que tange à satisfação dos seus objetivos. Na perspectiva do citado autor, uma vez atingido aquele “ponto crítico”, há uma grande probabilidade que os atores políticos recorram a uma alteração das “regras do jogo”, ou seja, a uma mudança institucional. E o debate acadêmico a esse respeito prossegue praticamente *ad infinitum*...

## 7. CONCLUSÃO

Para concluir, convém reafirmar em poucas palavras o que foi sugerido nas seções anteriores, ou seja, que o debate acadêmico em questão continuaria inconcluso, o que solicitaria novas pesquisas, bem como o aprimoramento da interpretação acerca do *modus operandi* do sistema político brasileiro na Nova República. Doravante a agenda de pesquisas sobre as peculiaridades da democracia brasileira avaliará se as variáveis levantadas pela literatura são suficientes para explicar a relação entre um Parlamento altamente fragmentado e a formulação de políticas públicas. Afinal de contas, não foi nesse contexto que todos os planos de estabilização do Executivo foram aprovados? Haveria algum indício de que o Congresso Nacional teria representado um entrave ao

desenvolvimento dos programas de políticas sociais implementados pelo Executivo?

Para além dessas questões, caberia indagar quais seriam os reais limites da democracia meramente procedimental no Brasil. O funcionamento eficiente das “regras do jogo” seria suficiente para garantir o estabelecimento de uma democracia “social” no país? Para os que, numa perspectiva normativa, acreditam no caráter intrinsecamente virtuoso da democracia decerto fica a expectativa de que a progressiva institucionalização democrática é precondição, para superar o legado histórico de desigualdade e pobreza que tem marcado a sociedade brasileira desde a sua formação.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

- ABRANCHES, Sérgio Henrique. (1988), “Presidencialismo de Coalizão: o dilema institucional brasileiro”. *Dados*, vol. 31, n.1, pp.5-33.
- AMES, Barry (2003). *Entraves da Democracia no Brasil*. Rio de Janeiro. Editora FGV.
- AMORIM NETO, Octavio. (1994), “Formação de Gabinetes Presidenciais no Brasil: Coalizão versus Cooptação”. *Nova Economia*, vol. 4, nº 1, UFMG, pp. 9-34.
- \_\_\_\_\_. (2000) Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil. *Dados*, vol. 43, n. 3.
- \_\_\_\_\_. (2002) De João Goulart a Hugo Chaves: a política venezuelana à luz da experiência brasileira. *Opinião Pública*, vol. III, n.2, p.251-274.
- AMORIM NETO, Octavio; SANTOS, Fabiano (2003). O Segredo Ineficiente Revisto: o que Propõem e o que Aprovam os Deputados Brasileiros. *Dados*, Rio de Janeiro, vol.46, n.4.
- AMORIM NETO, Octavio; TAFNER, Paulo (2002). Governos de Coalizão e Mecanismos de Alarme de Incêndio no Controle Legislativo das Medidas Provisórias. *Dados*, Rio de Janeiro, vol.45, n.1, pp.5 a 38.
- ANASTASIA, Fátima; MELO, Carlos Ranulfo *et alii* (2004),

- Governabilidade e representação política na América Latina*. Fundação Konrad Adenauer. Ed. UNESP. São Paulo.
- BENEVIDES, Maria Victoria; KERSCHE, Fábio et al orgs. (2003) *Reforma Política e Cidadania*. São Paulo. Editora Fundação Perseu Abramo.
- CAREY, John M.; MATTHEWS, Shugart (1998). Poder de Decreto: chamando os tanques ou usando a caneta? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol.13, n.37.
- CARVALHO, José Murilo de (2002) *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro. Editora Civilização Brasileira.
- DAHL, Robert A. (1997). *Poliarquia: Participação e Oposição*. São Paulo. EDUSP.
- DOWNS, Anthony (1999). *Uma Teoria Econômica da Democracia*. São Paulo. Ed. EDUSP.
- ELSTER, Jon (1994). *Peças e engrenagens das ciências sociais*. Rio de Janeiro. Relume-Dumará.
- FAUSTO, Boris (2002). *História Concisa do Brasil*. São Paulo. Editora UNESP.
- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando (2001). *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro. Editora da FGV.
- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub (2001). Instituições e Política no Controle do Executivo. *Dados*, vol.44, n.4, p.689-727.
- \_\_\_\_\_. (2002) Incentivos Eleitorais, Partidos e Política Orçamentária. *Dados*, vol.45, no.2, p.303-344.
- HUNTINGTON, Samuel P. (1994). *A Terceira Onda: A Democratização no final do século XX*. São Paulo. Ed. Ática.
- IANNI, Octávio. (1975) *O colapso do populismo no Brasil*. Rio de Janeiro. Ed. Civilização Brasileira.
- LAMOUNIER, Bolivar. (1989). *Partidos e utopias: o Brasil no limiar dos anos 90*. São Paulo. Edições Loyola.
- LAVAREDA, Antônio. (1999) *A democracia nas urnas: o processo partidário-eleitoral brasileiro, 1945-1964*. Rio de Janeiro. Ed. Revan.
- LIMONGI, Fernando (1994). O novo institucionalismo e os estudos legislativos: a literatura norte-americana recente. *BIB – Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais*. São Paulo, Anpocs (37).
- LIJPHART, Arend. (1989) *As democracias contemporâneas*. Lisboa. Ed. Gradiva.
- \_\_\_\_\_. (2003) *Modelos de democracia: desempenho e padrões de*

- governo em 36 países*. Rio de Janeiro. Civilização Brasileira.
- LIMA JUNIOR, Olavo Brasil. (1983) *Partidos Políticos Brasileiros: a experiência federal e regional (1945-1964)*. Rio de Janeiro. Editora Graal.
- \_\_\_\_\_. (1993) *Democracia e instituições políticas no Brasil dos anos 80*. São Paulo: Loyola.
- \_\_\_\_\_. (1997) *Instituições Políticas Democráticas: o segredo da legitimidade*. Rio de Janeiro: Editora Jorge Zahar.
- \_\_\_\_\_. (org) (1997). *O Sistema Partidário Brasileiro: Diversidade e Tendências, 1982-1994*. Rio de Janeiro. Editora da FGV.
- MAINWARING, Scott. (1991) *Políticos, partidos e sistemas eleitorais. Novos Estudos Cebrap* (29).
- \_\_\_\_\_.; MENEGUELLO, Raquel; POWER, Timoty. (2000). *Partidos conservadores no Brasil contemporâneo: quais são, o que defendem, quais são suas bases*. São Paulo. Ed. Paz e Terra.
- MAINWARING, Scott. (2001). *Sistemas Partidários em Novas Democracias*. Rio de Janeiro. Editora da FGV.
- MELO, Marcus André B.C de (1996) *Governance e Reforma do Estado: o paradigma agente x principal*. *Revista do Serviço Público*, vol 120, n.1. Jan-Abr. pp.67-82.
- \_\_\_\_\_. (2002) *Reformas constitucionais no Brasil: instituições políticas e processo decisório*. Rio de Janeiro. Ed. Revan.
- MENEGUELLO, Rachel. (1998). *Partidos e Governos no Brasil Contemporâneo (1985-1997)*. São Paulo. Editora Paz e Terra.
- MICELI, Sérgio, org. (2002). *O Que ler na ciência social brasileira (1970-1995)*. São Paulo. Editora Sumaré.
- NICOLAU, Jairo Marconi (1996). *Multipartidarismo e Democracia: um estudo sobre o sistema partidário brasileiro (1985-1994)*. Rio de Janeiro. Editora da FGV.
- \_\_\_\_\_. (1996) “Multipartidarismo, maiorias parlamentares e democracia: notas sobre o caso brasileiro”, in Eli Diniz (org.), *O desafio da Democracia na América Latina*. Rio de Janeiro, IUPERJ.
- \_\_\_\_\_. (1997) *As Distorções na Representação dos Estados na Câmara dos Deputados Brasileira*. *Dados*, vol.40, no.3, Rio de Janeiro.
- NICOLAU, Jairo Marconi. (1998) (org) *Dados eleitorais do Brasil: (1982-1996)* Rio de Janeiro. Ed. Revan.
- \_\_\_\_\_. (2000). *Disciplina Partidária e Base Parlamentar na Câmara dos Deputados no Primeiro Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998)*. *Dados*, vol 43, n.4, Rio de Janeiro.

- \_\_\_\_\_. (2001) *Sistemas Eleitorais: uma introdução*. Rio de Janeiro. Editora da FGV.
- \_\_\_\_\_. (2002) Como Controlar o Representante?: Considerações sobre as Eleições para a Câmara dos Deputados no Brasil. *Dados*, vol.45, no.2, p.219-236.
- \_\_\_\_\_. (2004) *História do voto no Brasil*. Rio de Janeiro. Ed. Jorge Zahar.
- \_\_\_\_\_. (2004) Partidos na República de 1946: velhas teses, novos dados. *Dados*, 2004, vol.47, no.1, p.85-129. ISSN 0011-5258.
- PALERMO, Vicente (2000). Como se governa o Brasil? O Debate sobre Instituições Políticas e Gestão de Governo. *Dados*, vol.43, n.3, Rio de Janeiro.
- PENNA, Lincoln de Abreu (1999). *República brasileira*. Rio de Janeiro. Editora Nova Fronteira.
- PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. (2000), “Uma Teoria da Preponderância do Poder Executivo: O Sistema de Comissões no Legislativo Brasileiro”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 15, nº 43, pp. 45-68.
- \_\_\_\_\_. Partidos Fracos na Arena Eleitoral e Partidos Fortes na Arena Legislativa: A Conexão Eleitoral no Brasil. *Dados*, Rio de Janeiro, vol.46, n.4, 2003, pp.735 a 771.
- PUTNAM, Robert D. (2002). *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro. Editora FGV.
- REIS, Fábio Wanderley (2000). *Mercado e Utopia: Teoria Política e Sociedade Brasileira*. São Paulo. Ed. Edusp.
- SANTOS, André Marengo dos (2001). Sedimentação de lealdades partidárias no Brasil: tendências e descompassos. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Fev, vol.16, no.45, p.69-83.
- \_\_\_\_\_. Nas fronteiras do campo político: raposas e outsiders no Congresso Nacional. Coleção *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. ANPOCS.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos (1986) *Crise e castigo: partidos e generais na política brasileira*. Rio de Janeiro. Editora Vértice/Iuperj.
- \_\_\_\_\_. (1988). *Paradoxos do liberalismo: teoria e história*. Rio de Janeiro. Editora Vértice/Iuperj.
- \_\_\_\_\_. (1998). *Décadas de espanto e uma apologia democrática*. Rio de Janeiro. Editora Rocco.
- \_\_\_\_\_. (2002) *Votos e partidos: almanaque de dados eleitorais: Brasil e outros países*. Rio de Janeiro. Editora FGV.
- \_\_\_\_\_. (2003). *O Cálculo do Conflito: Estabilidade e Crise na Política*

- Brasileira*. Belo Horizonte. Editora UFMG.
- SANTOS, Fabiano (1997). Patronagem e Poder de Agenda na Política Brasileira. *Dados*, vol 40, n.3, Rio de Janeiro.
- \_\_\_\_\_. (org) (2001). *O Poder Legislativo nos Estados: diversidade e convergência*. Rio de Janeiro. Editora da FGV. pp. 247-287.
- \_\_\_\_\_. (2002). Partidos e Comissões no Presidencialismo de Coalizão. *Dados*, vol. 45, n.2, Rio de Janeiro.
- SARTORI, Giovanni (1993). Nem presidencialismo, nem parlamentarismo. *Novos Estudos Cebrap*. São Paulo (35):3-14, março.
- \_\_\_\_\_. (1994). *A Teoria da Democracia revisitada*. Vols. 1 e 2. São Paulo. Editora Ática.
- \_\_\_\_\_. (1996). *Engenharia Constitucional: como mudam as constituições*. Brasília. Editora da UNB.
- \_\_\_\_\_. (1997). *A política: lógica e método nas ciências sociais*. Brasília. Editora UNB.
- SCHUMPETER, Joseph A. (1984). *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. Rio de Janeiro. Editora Jorge Zahar.
- SENADO FEDERAL (1992). *Levantamento e Reedições de Medidas Provisórias*. Brasília.
- SOUZA, Maria do Carmo C. de (1990). *Estado e partidos políticos no Brasil (1930 a 1964)*. São Paulo. Editora Alfa-Ômega.
- STEPAN, Alfred. Org. (1988). *Democratizando o Brasil*. Rio de Janeiro. Editora Paz e Terra.
- TSEBELIS, George (1997). Processo decisório em sistemas políticos: *veto players* no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e pluripartidarismo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 12 (34).
- \_\_\_\_\_. (1998). *Jogos Ocultos: escolha racional no campo da política comparada*. São Paulo. Edusp.
- WEFFORT, Francisco (1978). *O populismo na política brasileira*. Rio de Janeiro. Ed. Paz e Terra.