

A atuação do Poder Executivo e dos Partidos Políticos no Presidencialismo Chileno (1990-2010)

Sistema Eleitoral, Apoio Legislativo, Negociações e Distribuição de Cargos

Bruno Vicente Lippe Pasquarelli¹

Resumo

No presidencialismo chileno, após 1990, deu-se início a um novo período democrático que modificou as relações entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, assim como a configuração do sistema eleitoral e dos partidos políticos. Apesar do presidente do país possuir diversos poderes legislativos e não-legislativos, a cooperação e a atuação dos partidos políticos, por meio das coalizões *Concertación* e *Alianza por Chile*, é uma característica intrínseca do sistema político-institucional. Sendo assim, o artigo analisa o presidencialismo chileno a partir de variáveis implícitas no processo decisório e no sistema eleitoral, com o objetivo de demonstrar como ocorre a cooperação entre os poderes, a dinâmica partidária, e o processo de indicação ministerial e de eleição para a Presidência da Câmara dos Deputados. Destacam-se, então, as implicações das forças relativas dos poderes do governo e o impacto de variáveis eleitorais, institucionais e partidárias para a cooperação entre os ramos.

1. Introdução

Durante os anos setenta e oitenta, diversos países da América Latina passaram por processos de redemocratização que transformaram profundamente a sociedade, a política e a economia. No plano social, a repressão cedeu lugar a novas formas de expressão – como as eleições livres. Do ponto de vista econômico, modelos baseados no desenvolvimentismo foram substituídos pela adoção de pressupostos neoliberais. Politicamente, novas instituições foram adotadas, afetando o funcionamento das relações entre Poder Executivo e Poder Legislativo, do sistema partidário e das regras

¹ Doutorando em Ciência Política pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (PPGPol), da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). Trabalho financiado pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP).

eleitorais. Com isso, diversos acadêmicos buscaram compreender a nova configuração político-institucional do presidencialismo, destacando seus pontos positivos e negativos.

Um dos primeiros acadêmicos a destacar os pontos principais do presidencialismo na América do Sul e, conseqüentemente, no Chile, foi Linz (1994), ao constatar que a configuração institucional das relações entre Poder Legislativo e Poder Executivo é uma variável importante que afeta as possibilidades de longevidade da democracia. Para o autor, a independência entre os poderes, a fragmentação partidária, a excessiva concentração de poderes no presidente e a falta de coesão e de disciplina entre as legendas levaria o sistema presidencialista ao fracasso – diferentemente do que ocorre no parlamentarismo, onde prevaleceria a cooperação e o bom-relacionamento entre os poderes. Dessa maneira, era necessária a adoção de novas instituições. Já Shugart e Carey (1992) demonstraram que tratar o parlamentarismo e o presidencialismo como pólos opostos está errado. Existem variáveis que diferem os sistemas, sendo que alguns tipos de *presidencialismos* podem contribuir para aumentar a governabilidade entre os poderes e, conseqüentemente, a longevidade da democracia. Exigindo abordagens mais complexas, outras variáveis político-institucionais passaram a ser consideradas, como os sistemas eleitorais e de partidos, a polarização ideológica, a disciplina partidária e a magnitude dos contingentes legislativos dos presidentes.

No Chile, em março de 1990, após dezessete anos sob o domínio do regime militar, Augusto Pinochet passou a faixa presidencial para Patricio Aylwin, do PDC, eleito de modo democrático. Com a transferência de poder, os chilenos herdaram um novo governo e, ao mesmo tempo, uma nova estrutura institucional. Com o advento do sistema democrático, o Chile retomou alguns traços das décadas anteriores e começou diferentes alternativas de compromissos e coalizões entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, em um regime que lidou com os enclaves autoritários da ditadura. No entanto, o presidencialismo democrático foi frequentemente citado como exemplo de péssimo projeto, pois combinaria forte regime presidencial com polarização partidária. Com tal configuração, o sistema partidário seria propenso à

fragmentação e o partido presidencial não controlaria a maioria das cadeiras na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. E, mesmo se controlasse, os partidos políticos seriam indisciplinados.

Mas o presidencialismo chileno funciona e é viável, pois existe a cooperação entre Poder Executivo e Poder Legislativo. Isso porque todos os presidentes do período pós-1990 obtiveram e retribuíram o apoio dos partidos políticos, que se organizam em coalizões amplas. Mas como ocorre tal funcionamento? As coalizões governistas seriam mesmo disciplinadas, apoiando o governo? E quais seriam os custos de manutenção das mesmas – ou seja, quais artifícios o Poder Executivo utilizaria para corresponder ao apoio do Poder Legislativo?

Para responder a tais perguntas, o artigo tem, como objetivo principal, realizar uma revisão bibliográfica da literatura para caracterizar o funcionamento do atual sistema presidencialista chileno, delimitando as características das estruturas político-institucionais que dão suporte à democracia a partir das relações entre Executivo e Legislativo, do papel dos partidos políticos, da disciplina partidária e das negociações e distribuições de cargos. Com isso, busca-se verificar se existe a preponderância do Poder Executivo nas negociações entre os poderes e como ocorre o funcionamento do sistema eleitoral do país, destacando quais suas implicações para a formação e polarização de duas coalizões e para o comportamento dos partidos políticos no Congresso Nacional.

A partir de exame minucioso da literatura sobre o presidencialismo chileno, o artigo será dividido em cinco seções. Na primeira seção será efetuada a caracterização das estruturas institucionais anteriores à implementação da democracia em 1990, fornecendo especial atenção ao sistema partidário. Isso porque, durante a história política do país, o Congresso foi considerado uma instituição central e a arena política mais relevante. No entanto, após o período autoritário, com a restauração da democracia e a adesão de regras eleitorais impostas pelos militares, a percepção sobre o Congresso modificou-se radicalmente. A principal razão decorreu da instauração de um Poder Executivo forte, que conta com uma série de prerrogativas constitucionais que lhe garantem vantagens no processo decisório.

Por sua vez, a segunda seção do artigo analisará, a partir da concentração de poderes presidenciais e das regras eleitorais, se existe ou não a cooperação entre os poderes e se a preponderância do Executivo debilita o papel do Congresso como representante da população. Carey (2002), Nolte (2003), Huneeus e Berríos (2005) e Pinheiro (2008) afirmam que a autoridade do presidente é menor do que se argumenta e que o Congresso tem papel mais relevante do que aparenta.

A terceira seção destaca a atual dinâmica competitiva do sistema partidário, comprovando se há ou não a disciplina e delimitando se há a preponderância do multipartidarismo ou do bipartidarismo. Enquanto Siavelis (2000, 2001, 2002) possui uma visão mais negativa sobre o futuro das negociações entre os partidos, Carey (2002), Nolte (2003), Alemán e Saiegh (2006) e Feliú (2008) reiteram que o sistema político-partidário é extremamente capaz de gerar coalizões estáveis, viabilizando o sistema presidencialista.

Na quarta seção será feita a análise quantitativa do presidencialismo de coalizão no Chile desde 1990 até 2010, observando, a partir da formação ministerial do Poder Executivo e das Mesas Diretoras da Câmara dos Deputados, a preocupação do Poder Executivo na distribuição de pastas ministeriais em troca de apoio político, além da composição das Presidências da Câmara dos Deputados, que podem ou não refletir a dominância da coalizão governista. Com isso, busca-se retificar a hipótese de que o presidencialismo de coalizão funciona principalmente através da compensação, na qual o Poder Executivo oferece cargos e, em troca, recebe apoio político em votações ocorridas em plenário. Então, a distribuição de pastas ministeriais é central para obtenção de apoio legislativo.

Por fim, a conclusão do estudo será realizada na sexta seção, destacando as variáveis analisadas no artigo e incorporando novas questões imprescindíveis para o debate sobre o presidencialismo chileno e suas instituições políticas.

2. O sistema político chileno anterior à nova era democrática

O desenvolvimento do presidencialismo chileno antes do regime militar e do atual período democrático era visto como uma história de sucesso, pois durante houve grande expansão da participação política, além de tentativas sistemáticas para combater as causas do subdesenvolvimento econômico. Entre 1925 e 1973, as instituições políticas tornaram possível a implementação de reformas sócioeconômicas, sustentando o processo de mobilização eleitoral e política. O Congresso, nessa época, era descrito como um corpo forte e influente e um dos mais fortes do mundo (Valenzuela, 1991), servindo de arena de negociação em um sistema político altamente dividido, e encorajando o consenso e o compromisso interpartidário (Siavelis, 2000)². Além disso, a representação proporcional permitia vasta participação dos diversos partidos políticos no Congresso; por último, mesmo com um sistema partidário fragmentado e ideologicamente polarizado, os presidentes eram hábeis para legislar e tinham que negociar com o Legislativo para garantir a estabilidade.

Porém, na década de 1960, o presidente Eduardo Frei Montalva propôs fortes limitações às capacidades de gasto do Congresso, causando o aumento do poder presidencial e o declínio da capacidade de negociação do Poder Legislativo. Mas quem mais se beneficiou do aumento dos poderes presidenciais foi Salvador Allende que, em 1970, assumiu o cargo com larga gama de autoridade legislativa. Allende tentou implementar vários programas de transformação social e econômica, o que deixou descontentes alguns setores militares e os partidos de direita.

Apesar do impressionante trajetória de estabilidade democrática, os militares atribuíram pouco valor ao regime legislativo que havia ajudado a sustentar a democracia chilena durante décadas, culpando os partidos políticos e os sucessivos governos de coalizão pela gradual erosão da eficácia do governo e pela ascensão da esquerda. Dessa maneira, alguns anos depois, a

² A explicação da força do Congresso chileno é visualizada torno da experiência acumulada durante a República Parlamentarista (1891-1925). Após este período, as práticas parlamentares se conservaram e converteram o Congresso no local ideal para forjar compromissos políticos de apoio a presidentes minoritários baseando-se em uma política clientelista e particularista que funcionava como contrapeso ao sistema multipartidário polarizado. No entanto, para Siavelis (2000), o termo República Parlamentarista é uma designação incorreta, pois o regime que existia neste período não era um parlamentarismo puro. Mais do que isso, o regime era caracterizado pela responsabilidade de divisão dos ministérios entre o Congresso e o presidente – configuração que acarretou problemas de instabilidade ministerial e de governabilidade democrática.

intervenção militar trouxe um violento fim ao regime legislativo que ajudou a sustentar a democracia chilena durante décadas. Assim, em 24 de setembro de 1973, um decreto foi emitido, dissolvendo o Congresso e transferindo todas as funções legislativas para a nova junta militar. Durante o governo militar, autoridades governamentais empreenderam estratégias para moldar o período pós-autoritário que viria a seguir, limitando as forças políticas que eram geralmente vistas como a causa das crises democráticas. Os militares tinham, como principais objetivos, a modernização econômica e social e a reconfiguração do sistema político-institucional.

Em 1980, foi realizada uma nova Constituição, representando a coroação de um processo histórico que envolveu a gradual expansão dos poderes presidenciais, caracterizada pelo domínio do Poder Executivo e por um sistema eleitoral designado a limitar a fracionalização do sistema partidário, fornecendo benefícios para os partidos de direita e limitando a representação congressual da maioria dos partidos políticos. Foi, portanto, a reflexão jurídica da visão negativa do governo militar sobre a capacidade dos processos políticos democráticos, pois foi projetada para prevenir a emergência da polarização e da instabilidade. Sendo assim, a palavra-chave da nova Constituição do Chile era o controle: controle presidencial sobre o processo legislativo, lei eleitoral majoritária designada para controlar o número de partidos com acesso ao Congresso, e controles adicionais para assegurar aos militares o poder de veto sobre as decisões das autoridades civis. E os principais alicerces desse controle seriam o forte presidencialismo e o sistema eleitoral moderado.

3. Relações Executivo-Legislativo no presidencialismo chileno

Alguns autores que analisaram recentemente as instituições políticas da América Latina sugeriram que sistemas presidencialistas caracterizados pela forte presença do Poder Executivo têm mais tendência em experimentar dificuldades na governabilidade da democracia (Shugart e Carey, 1992; Mainwaring e Shugart, 1997). No entanto, o Chile, em sua época pós-

autoritária, representa um enigma a essa consideração, pois há a cooperação entre os ramos e a governabilidade observada é alta.

De acordo com a Constituição de 1980, o sistema político chileno é amplamente dominado pelo Poder Executivo. Mesmo que as reformas de 1989, 1991, 1994 e 2005 tenham limitado alguns poderes presidenciais, o chefe do Executivo do país continua sendo um dos mais poderosos da América Latina, controlando o processo legislativo, pois detém exclusividade de iniciativa em diversas áreas, controle do processo orçamentário e uma gama de urgências e opções de veto, tornando-o definidor da agenda política (Aninat, Londregan, Navia e Vial, 2004).

Com relação ao primeiro e segundo itens, qualquer matéria que envolva alocação de recursos públicos é de exclusiva iniciativa do Executivo. O Congresso não pode aumentar despesas, podendo apenas reduzir ou rejeitar as despesas públicas propostas pelo Executivo. Já a urgência é um mecanismo constitucional que possibilita ao Executivo forçar o voto do Congresso sobre uma iniciativa³. Outra importante fonte de poder presidencial é a utilização de uma variedade de vetos sobre proposições legislativas aprovadas no Congresso. O veto parcial, por exemplo, faz com que o presidente modifique projetos legislativos que já passaram pelo plenário do Congresso. Os elevados custos associados à rejeição do veto presidencial incentivam que os legisladores se aproximem da política ideal do presidente, mesmo quando a versão aprovada pelo Congresso estiver mais próxima do ponto ideal do legislador mediano (Alemán, 2003). Diante do poderes garantidos ao presidente, a atuação do Poder Legislativo restringe-se à fiscalização do Poder Executivo (Arcaya, 2003)⁴. Ademais, 75% das leis

³ De acordo com a *Ley Orgánica Constitucional Del Congreso Nacional*, existem três tipos de urgência: a simples, que requer um limite de 30 dias para cada casa votar a matéria; a suma urgência, que deve ser votada em até 10 dias pelas casas; e a iniciativa legislativa com status de discussão imediata, que é votada dentro de 3 dias.

⁴ De acordo com os artigos 48 e 49 da Constituição do Chile, a Câmara dos Deputados possui atribuição de fiscalizar as atividades do governo. Já o Senado detém exclusividade no julgamento de acusações constitucionais e aprova as viagens presidenciais. No entanto, é um erro ignorar o papel do Congresso no processo legislativo. E, no Chile pós-regime militar, existem três importantes maneiras do Poder Legislativo exercer suas funções: através da formação de comissões para investigação, da submissão de ofícios para o Poder Executivo, e da iniciação de acusações constitucionais contra o presidente, ministros de estado e outros oficiais. As Comissões são designadas para controle do exercício administrativo do Poder Executivo e para prevenir a corrupção, mas não têm poder punitivo. Já os ofícios podem ser de dois tipos: o ofício simples é simplesmente um pedido de informação feito diretamente a um determinado ministério. Já o ofício de fiscalização é projetado como um mecanismo para a Câmara controlar as funções do Executivo. Com o apoio da maioria dos deputados, os membros podem realizar acordos ou

publicadas a partir de 1990 tiveram sua origem no Poder Executivo, o que demonstra sua preponderância (Feliu, 2008).

Por último, o poder do presidente como legislador não está limitado somente ao processo legislativo, mas também se estende à indicação de outras autoridades. Portanto, além dos poderes legislativos citados acima, o presidente conta com prerrogativa de nomeação de cargos governamentais, como os ministros, governadores regionais e provinciais, embaixadores e presidentes de agências regulatórias e empresas estatais. Tal fato o conduz a ser o principal líder da coalizão governamental, exercendo influência sobre as tomadas de decisão (Aninat, Londregan, Navia e Vial, 2004).

Há também fontes de poderes não previstas no estatuto que distorcem o sistema em favor do Executivo, tais como a visibilidade do presidente, a importância da tradição do governo presidencial e o papel do Chefe do Executivo como um símbolo da nação. No entanto, a mais importante fonte poder presidencial não prevista no estatuto situa-se no balanço desigual do acesso à informação. O Executivo pode contar com uma vasta rede de especialistas e conselheiros dentro de cada ministério, permitindo a elaboração de propostas mais qualificadas do que àquelas feitas pelo Poder Legislativo – que, de outra maneira, possui um quadro de funcionários relativamente menor⁵.

A literatura das duas últimas décadas sempre destacou a preponderância do Poder Executivo sobre o Poder Legislativo no sistema presidencialista chileno. Mainwaring e Shugart (1997) classificam o Chile como um sistema onde o presidente domina o processo legislativo. Shugart e Haggard (2001) avaliam os poderes presidenciais no processo legislativo como muito altos, e situam o Chile no terceiro lugar (entre 23 casos analisados). Já Payne et al (2003) caracterizam o Chile como um sistema presidencial no qual o dirigente máximo da nação conta com amplos poderes de reação e

sugerir observações que devem ser transmitidas ao presidente – que deve responder dentro de trinta dias. Por último, os procedimentos de *impeachment* e acusações constitucionais são feitos quando o presidente afetou a honra e a segurança da nação. No entanto, o uso de acusações é limitado para casos extremados e extraordinários, onde há a violação da Constituição.

⁵ Além disso, para Siavelis (2000, p. 22), “unlike ministerial staff, members of the Chamber and the Senate must also concern themselves with the demands of their constituency and reelection (with the exception of designated senators), which limit the time and resources that can be devoted to the study and formulation of legislative proposals”.

moderados poderes de ação. Como se vê, para a maioria dos autores, o Congresso e o presidente são vistos como atores opostos.

Entretanto, existe a negociação entre os poderes. Segundo Nolte (2003), a negociação pode ser vista através da capacidade do presidente em controlar a agenda, determinando quais propostas são consideradas. O poder de agenda implica na capacidade de o Executivo influenciar diretamente o Legislativo, moderando os efeitos da separação de poderes⁶. A partir do poder da agenda da maioria, a ação de um presidente não depende exclusivamente de seus poderes constitucionais, mas também do respaldo político que seu partido recebeu nas eleições – o que se manifesta na composição do Congresso. E mesmo em circunstâncias nas quais o partido presidencial não conta com maioria congressual, existem mecanismos para superar este percalço. Dessa maneira, a formação de coalizões governamentais é um dos caminhos para estabilizar o sistema político e garantir a governabilidade (Foweraker, Landmann e Harvey, 2003).

Para o caso chileno, é possível enumerar alguns fatores que favorecem a formação de coalizões, tais como: o sistema eleitoral de maioria absoluta, que gera forte incentivo para a formação de coligações que se tornarão coalizões governamentais; a existência de um sistema de compensações através dos cargos no governo; as coalizões não correspondem somente a cálculos eleitorais, mas também se baseiam em um programa de governo comum e com consenso; existe uma coordenação de trabalho entre o Congresso e os parlamentares dos diferentes partidos que formam a coalizão, o que é refletido na composição das mesas parlamentares, nas presidências e nos integrantes das comissões, e nas votações das bancas que são membros da aliança; os cargos ministeriais se dividem entre os partidos membros da coalizão levando em consideração seu apoio eleitoral (Nolte, 2003).

⁶ Figueiredo e Limongi (2009) argumentam que, no presidencialismo da América Latina, o mais correto é falar em *agenda da maioria* – onde há a fusão das agendas dos dois ramos governamentais. Não há uma agenda do Executivo isolada e independente do Legislativo. Existe, de outra maneira, uma agenda da maioria elaborada no interior da coalizão governista que responde aos interesses partidários. A formulação da agenda, então, é resultado de um processo de negociação e de barganha realizados para acomodação de interesses no interior do próprio partido ou dos partidos da coalizão, sendo que há conflitos e disputas entre seus formuladores (Figueiredo e Limongi, 2009, p. 86-7). E, quando se considera um governo de coalizão, a agenda proposta deve expressar os interesses dos diferentes partidos governistas.

Mas o papel do Congresso fica somente limitado à formação de coalizões? Para Huneeus e Berríos (2005), desde 1990 ocorreu a diminuição da centralidade decisória do Presidente em benefício do Congresso. Esta tendência foi confirmada pela reforma constitucional de 2005, que forneceu novos poderes ao Legislativo, como a nomeação de quatro dos dez membros do Tribunal Constitucional, e a simultaneidade das eleições presidenciais e parlamentares.

Ademais, ao analisar o perfil institucional do Congresso do Chile, Huneeus e Berríos (2005) mostram que o poder do presidente está situado numa realidade mais complexa. Os vetos, por exemplo, foram muito pouco utilizados. Entre 1990 e 2002, houve somente 45 vetos, dos quais 32 foram aprovados pelo Congresso, sete foram parcialmente aprovados e quatro foram rejeitados. Da mesma maneira, o mecanismo de urgência foi pouco utilizado de modo unilateral. Há, antes de tudo, a negociação com o Congresso, verificando, assim, qual sua disposição em aprovar o projeto no prazo desejado. Outro fator institucional é a importância do Congresso no processo legislativo e sua relação com o Poder Executivo - pois este somente define sua agenda legislativa considerando os interesses dos parlamentares governistas e de oposição, incorporando os projetos de lei que têm certo respaldo nas bancadas.

A partir de suas atribuições constitucionais, o sistema presidencialista chileno se consolidou com um Poder Executivo forte. Mas o presidente não domina de modo excessivo o sistema político e o Congresso do país não é uma instituição marginal do processo político – pelo contrário, vem tendo espaço amplo e importante na democracia (Huneeus e Berríos, 2005). Isso porque o presidente conta com amplos poderes de agenda que são compatíveis e úteis para o presidencialismo de coalizão – que funciona segundo a lógica de partidos de governo contra partidos de oposição –, demonstrando que há a maior importância aos partidos políticos. Além disso, os poderes do presidente também são moderados pelo alto grau de profissionalização e capacidade técnica do Congresso (Nolte, 2003). De maneira geral, apesar de o Executivo ser o ator político central no Chile, é pouco questionável que o Congresso, nos últimos anos, vem ganhando espaço

e influência na agenda política nacional – o que contradiz os argumentos de que o sistema partidário fragmentado e multipartidário conduziria o legislativo a um papel insignificante. Acredita-se, com isso, que apesar de o Executivo ter muitas prerrogativas constitucionais, o Congresso é o mais eficiente e o mais bem-preparado da América Latina.

Após destacar o funcionamento das relações entre Executivo e Legislativo e mostrar que o Congresso possui papel efetivo no desenvolvimento do presidencialismo chileno, é necessário analisar aqueles que formam o Congresso: ou seja, é preciso compreender a dinâmica competitiva do atual sistema partidário, delimitando se há a preponderância do multipartidarismo ou do bipartidarismo e quais são as condições para a formação de coalizões.

4. Sistema eleitoral, coalizões, polarização e disciplina partidária

Além da força do Poder Executivo, uma das mais importantes facetas da transformação feita pelos militares na Constituição de 1980 foi a reforma do sistema eleitoral parlamentar. Os militares entendiam que o sistema de representação proporcional agravava as divisões da sociedade, permitindo a ascensão de uma *partidocracia*, caracterizada pela polarização ideológica. Segundo Siavelis (2000), as reformas introduzidas pelos militares tinham dois objetivos. Em primeiro lugar, buscavam projetar um sistema que limitaria a fragmentação do sistema partidário, formando o bipartidarismo. E isso seria feito através do sistema eleitoral binomial. Já o segundo objetivo era elaborar uma fórmula eleitoral que garantisse a representação dos partidos de direita. Sendo assim, os militares transformaram o sistema em distritos de dois membros. Para a Câmara dos Deputados, 60 novos distritos legislativos foram estabelecidos – em um total de 120 membros⁷. Para o Senado, foram estabelecidos 19 distritos, cada um elegendo dois senadores, totalizando 38⁸.

⁷ Segundo Siavelis (2000), os distritos foram desenhados de acordo com a preferência dos partidos de direita, que tinham maior apoio no meio rural do que no urbano.

⁸ Além dos 38 senadores eleitos, havia 9 *designados* pelo governo e 2 vitalícios (neste caso, os últimos presidentes possuíam cadeiras no Senado). No entanto, durante o governo Lagos foi promulgada uma Reforma Constitucional que, ao entrar em vigor em 2006, permitiu que o Senado fosse integrado

Enquanto o presidente chileno é eleito por sistema majoritário de dois turnos⁹, a principal especificidade do sistema político é o sistema eleitoral binomial (Carey, 2002; Aninat, Londregan, Navia e Vial, 2004; Vásquez, 2006). Para eleger representantes na Câmara dos Deputados, o Chile utiliza o sistema proporcional de lista aberta com dois representantes (magnitude 2) em cada um dos 60 distritos eleitorais, utilizando a fórmula *D'Hondt*¹⁰ para distribuição das cadeiras, sendo que cada partido (ou coalizão) apresenta dois nomes, mas o eleitor vota em apenas um candidato. Após a eleição, os votos dos dois candidatos de cada lista são somados, e o mais votado fica com a primeira cadeira. Em seguida, o número de votos do partido mais votado é dividido por dois. Se esse número for maior que a votação do segundo partido, o primeiro ficará com a segunda cadeira. Ou seja: o partido majoritário recebe as duas cadeiras do distrito somente se obter o dobro do número de votos conquistados pelo segundo colocado¹¹. A tabela 1, a seguir, apresenta a dinâmica do modelo binomial a partir de três cenários, supondo que o total de votos em cada distrito é 100.

Tabela 1 – Efeitos hipotéticos do modelo binomial

Cenário 1				Cenário 2			
Coalizão A		Coalizão B		Coalizão A		Coalizão B	
Candidato	Votos	Candidato	Votos	Candidato	Votos	Candidato	Votos
a1	25	b1	15	a1	1	b1	31
a2	40	b2	11	a2	66	b2	2
Total	65	Total	35	Total	67	Total	33

exclusivamente por membros do povo, eliminando os senadores designados e vitalícios. Sendo assim, o número de senadores foi reduzido de 48 para 38 membros.

⁹ O sistema majoritário de dois turnos estabelece um patamar mínimo de votos para a vitória no primeiro turno. No entanto, caso nenhum candidato consiga esse índice, uma nova eleição é realizada com os dois candidatos mais votados no primeiro turno (Nicolau, 2004, p.29).

¹⁰ A fórmula D'Hondt privilegia o partido mais votado do distrito.

¹¹ Para um partido ou coalizão conseguir as duas cadeiras do distrito, ele precisa dobrar o voto do competidor mais próximo. Consequentemente, um partido precisa ganhar somente 33,4% dos votos para obter uma cadeira, enquanto que precisa ganhar 66,7% dos votos para conseguir duas cadeiras. Dessa maneira, se a coalizão ou partido ganha 66,6% dos votos e seu mais próximo competidor recebe 33,4%, cada um obtém uma cadeira, ou 50% do total das cadeiras do distrito. De acordo com Nicolau (2004, p. 60), apesar de o Chile utilizar o sistema proporcional de lista aberta de distritos de dois representantes, muitos autores consideram que o sistema eleitoral do país é classificado como majoritário.

Cenário 3					
Coalizão A		Coalizão B		Coalizão C	
Candidato	Votos	Candidato	Votos	Candidato	Votos
a1	23	b1	14	c1	24
a2	26	b2	12	c2	1
Total	49	Total	26	Total	25

Fonte: Altman (2008, p. 49).

Nos dois primeiros cenários, somente dois grupos competem pelas bancadas. No cenário 1, a Coalizão A supera amplamente a Coalizão B. No entanto, A não duplica os votos de B. Sendo assim, os eleitos são A2 e B1. Já no cenário 2, a Coalizão A duplica os votos da Coalizão B. Com isso, é eleito para os dois cargos em disputa – ou seja, A2 e A1 são eleitos. Mas na grande maioria dos distritos são três grupos políticos que competem. E de acordo com a situação hipotética do cenário 3, a Coalizão A obtém mais votos do que B e B mais do que C. Mas apesar de C1 ter quase a mesma quantidade de votos de toda a Coalizão B, os candidatos eleitos são A2 e B1, pois a Coalizão A não duplica seus votos em relação à Coalizão B – a segunda mais votada.

Como efeito de tal sistema eleitoral, pode-se citar, em primeiro lugar, a redução do número relevante de atores advinda do forte incentivo dos partidos a formarem coalizões e o fortalecimento das lideranças nacionais dos partidos (Aninat, Londregan, Navia e Vial, 2004). Em segundo lugar, o modelo binomial faz com que as disputas políticas ocorram principalmente no interior das coalizões – e não entre as mesmas. Como é muito difícil um partido conseguir ser eleito para as duas cadeiras de determinado distrito, a competição política ocorre primordialmente dentro das coalizões – definindo a primazia da competição intrapartidária em detrimento da disputa interpartidária (Altman, 2008, p.51). Então, o sistema eleitoral chileno favorece coalizões amplas, mas também aumenta a competição entre partidos da mesma coalizão. Isso porque o sistema encoraja a identificação com o candidato – e não com o partido¹² - o que faz parecer que a eleição real seja realizada dentro de cada lista da

¹² As campanhas eleitorais, por exemplo, são disputadas por candidatos que procuram estabelecer sua identidade individual.

coalizão, e não entre governo e oposição (Angell, 2003, p. 103). Por fim, em terceiro lugar, a dificuldade de se obter 2/3 dos votos em cada um dos distritos, a facilidade em alcançar 1/3 dos votos somadas à regra que constrange a formação de coalizões apenas em nível nacional torna a formação de duas coalizões nacionais o resultado mais provável (Aninat, Londregan, Navia e Vial, 2004), onde um partido pagaria um elevado custo caso decidisse deixar a coalizão a qual pertence (Feliú, 2008).

É praticamente improvável a eleição de um presidente apenas com o respaldo de seu próprio partido e que este detenha a maioria dos assentos no Congresso (Nolte, 2003). Assim, é necessária a formação de coalizões para garantir a estabilidade e a governabilidade do sistema político¹³. E ao observar a formação das coalizões no Chile, pode-se notar a coalizão de centro-esquerda denominada *Concertación*, que governou o Chile de 1990 a 2009, sendo formada por PS (*Partido Socialista de Chile*), PPD (*Partido por la Democracia*), PRSD (*Partido Radical Social Demócrata*)¹⁴ e PDC (*Partido Demócrata Cristiano*). Já a coalizão de direita é denominada, atualmente, como *Coalición por el Cambio*¹⁵, do atual presidente Sebastian Piñera, e é composta por UDI (*Unión Demócrata Independiente*), RN (*Renovación Nacional*), CH1 (*ChilePrimero*) e MHC (*Movimiento Humanista Cristiano*). Por fim, um terceiro tipo de coalizão é visualizado no pacto *Juntos Podemos*, de menor expressão, cujos integrantes são o PC (*Partido Comunista de Chile*) e o PH (*Partido Humanista*).

¹³ Para o caso chileno, é possível enumerar alguns fatores que favorecem a formação de coalizões, tais como: o sistema eleitoral de maioria absoluta, que gera forte incentivo para a formação de coligações que se tornarão coalizões governamentais; a existência de um sistema de compensações através dos cargos no governo; as coalizões não correspondem somente a cálculos eleitorais, mas também se baseiam em um programa de governo comum e com consenso; existe uma coordenação de trabalho entre o Congresso e os parlamentares dos diferentes partidos que formam a coalizão, o que é refletido na composição das mesas parlamentares, nas presidências e nos integrantes das comissões, e nas votações das bancas que são membros da aliança; os cargos ministeriais se dividem entre os partidos membros da coalizão levando em consideração seu apoio eleitoral (Nolte, 2003).

¹⁴ Nas eleições legislativas de 1997, o Partido Radical (PR) se fundiu ao Partido Social Demócrata (PSD), criando o Partido Radical Social Demócrata (PRSD).

¹⁵ Nas eleições de 1989, a *Coalición por el Cambio* chamava-se *Democracia y Progreso*. Em 1993, denominava-se *Unión por el Progreso*. Já em 1997, mudou o nome para *Unión por Chile*. Nas eleições de 2005, adotou o nome de *Alianza por Chile*, que perdurou até a eleição de Piñera, em 2009.

O primeiro presidente eleito pelo atual sistema democrático chileno foi Patricio Aylwin, do PDC. Foi eleito, em 1989, com 55,1% dos votos e contou com o apoio legislativo de PS (6,7%), PPD (13,3%), PDC (31,6%) e PRSD (5%), totalizando 56,6% das cadeiras do Congresso Nacional. Já em 1993, Eduardo Frei, também do PDC, foi eleito com 58,0% do total de votos, e ocupou o cargo até o ano de 2000. Durante o período, sua base de apoio congressional foi de aproximadamente 58,2%, sendo sustentado por PS (13,3%), PPD (12,5%), PDC (30,8%) e PR (1,6%)¹⁶. Tanto Aylwin quanto Frei construíram maiorias através da negociação e do compromisso a fim de introduzir mudanças e reformas de maneira gradual. Estas dinâmicas estabeleceram a etapa da democracia consensual – o princípio definidor dos dois primeiros governos democráticos (Siavelis, 2000, p. 223)¹⁷. Contudo, enquanto Aylwin obteve 52,7% de aprovação, Frei enfrentou períodos conturbados, sendo aprovado somente por 37,2% da população¹⁸.

Nas eleições de 1999, Ricardo Lagos, do PS, obteve vitória no primeiro turno e no segundo turno, com 47,95% e 51,3% dos votos, respectivamente. Até 2005, governou com base de apoio partidário menor do que aquela verificada nas administrações Aylwin e Frei, pois totalizou 51,8% das cadeiras do Congresso Nacional, no qual o PDC manteve-se como o partido aliado com maior representatividade (20%), seguido por PPD (17,5%), PS (9,2%) e PRSD (5%). Já a UDI, principal partido opositor, aumentou drasticamente seu percentual de representação, passando a possuir 25% de assentos.

Já em 2006, Michelle Bachelet, também do PS, elegeu-se com 53% dos votos no segundo turno – após receber 46% de apoio nas urnas no primeiro turno. Assim como Lagos, sua base governista congressional também foi relativamente baixa (51,8%), sendo novamente o PDC o principal partido da base aliada (20,8%), seguido por PPD (15,6%), PS (9,8%), PRSD (3,5%) e por partidos independentes (2%). Contudo, durante o período de 2000 a 2009, apesar do menor índice de representatividade no Congresso Nacional e do

¹⁶ Fontes: *Tribunal Calificador de Elecciones de Chile e Observatório de Política Sul-Americana*.

¹⁷ Porém, segundo Siavelis (2000), as raízes do sucesso da administração de Aylwin e de Frei não são resultado da engenharia institucional feita pelos militares, mas sim do contexto político, social e partidário criado pelo processo de democratização.

¹⁸ Fonte: *Encuesta CEP, Estudio Nacional de Opinión Pública*.

crescimento da UDI no campo da oposição, tanto Bachelet quanto seu antecessor, Ricardo Lagos, conseguiram implementar algumas reformas e estipularam novas formas de atuação política, principalmente em questões sociais e de política externa. Ademais, os dois governantes obtiveram altos índices de aprovação: 52,6 (Bachelet) e 50,4 (Lagos) ¹⁹.

Por fim, o atual governante, Sebastian Piñera, da RN (pertencente à *Coalición por el Cambio*), foi eleito em 2010 com 51,6% dos votos do segundo turno. Atualmente, conta com 46% de base de apoio parlamentar; e, além do não possuir maioria no Congresso Nacional, Piñera vem sofrendo com altas taxas de rejeição (em torno de 50%) e com diversos distúrbios provenientes de setores populares e das classes trabalhadoras.

Mas como são caracterizados os principais partidos políticos chilenos do atual período democrático? Isso porque o radicalismo que caracterizou os partidos políticos da América Latina nos anos 1960 e 1970 foi substituído pelo compromisso com a democracia. E, no Chile, não foram apenas os partidos que se transformaram. O sistema partidário, como um todo, foi significativamente sujeito a modificações. Segundo Siavelis (2000), as duas transformações mais importantes foram a renovação programática dos partidos relevantes e a diminuição do fator ideológico.

Em primeiro lugar, transformações domésticas e internacionais, juntamente com a experiência autoritária, encorajaram o processo de renovação ideológica no Chile, fazendo com que nenhum partido grande prefira outro tipo de sistema político que a democracia. Os partidos de esquerda, como o PS (*Partido Socialista*) e o PPD (*Partido por la Democracia*), abandonaram não apenas sua ideologia, mas também a visão instrumental da democracia formal, assumindo papéis ativos nos governos. A regeneração ideológica da esquerda produziu um contexto sem precedentes para sua cooperação com os partidos de centro. Já nos partidos de direita, o processo de regeneração ideológica também ocorreu, pois com o fim do regime militar, a direita teve dificuldade de crescimento como uma instituição sólida. A mais importante característica de renovação dos partidos de direita (RN e UDI) foi o

¹⁹ Fonte: *Encuesta CEP, Estudio Nacional de Opinión Pública*.

abandono da noção de que a representação política poderia ser organizada de maneira não-democrática. A UDI, por exemplo, se distanciou dos partidos tradicionais de direita, enfatizando a necessidade de abandonar atitudes classistas, e comprometendo-se com a manutenção da democracia. Em segundo lugar, partidos de direita, esquerda e de centro (como o PDC) mudaram suas perspectivas ideológicas. Antes do golpe militar de 1973, a ideologia dos partidos era mais forte, o que dificultava a formação de coalizões. Contudo, no Chile contemporâneo, os partidos não são mais caracterizados pela polarização dos anos 1970. Nos dias atuais, os partidos chilenos podem ser mais bem entendidos como abertos e pluralistas, o que fez aumentar o grau de interação, de cooperação interpartidária e de formação de coalizões.

Existem duas perspectivas teóricas sobre o nível de polarização entre as coalizões chilenas (Feliú, 2008, p.57). Por um lado, Guzmán (1993), Rabkin (1996) e Vásquez (2006) sugerem que houve mudanças quantitativas e qualitativas no sistema partidário chileno, argumentando que a polarização e a divisão que caracterizava o sistema partidário no passado foi ofuscada, antecipando uma nova era de integração e cooperação interpartidária. Com isso, defendem que o distrito eleitoral de dois membros desencorajou posições políticas extremadas na arena eleitoral e governativa. Assim, os partidos políticos convergiriam para o eleitor mediano, apresentando baixo nível de polarização (Feliú, 2008, p.57).

Todavia, diversas análises empíricas observaram que o sistema binomial pode encorajar a competição centrífuga. Dessa maneira, a segunda perspectiva rejeita a competição centrípeta, argumentando que há a existência de uma clara polarização ideológica entre os partidos políticos chilenos (Feliú, 2008, p.57). Através de modelos teóricos espaciais, Dow (1998) e Magar, Roseblum e Samuels (1998) demonstraram que o sistema binomial chileno incentiva os dois candidatos da mesma coalizão a adotarem posições ideológicas semelhantes, enquanto que há divergência ideológica entre candidatos de coalizões distintas. Argumentando de maneira semelhante, Aninat, Londregan, Navia e Vial (2004, p.17) acrescentam que, devido ao incentivo de apenas 1/3 dos votos ser suficiente para obter 50% das cadeiras, ocorre o afastamento das plataformas eleitorais do eleitor mediano.

Alemán e Saiegh (2006) visualizaram os pontos ideais dos deputados chilenos na votações nominais durante o período de 1997 a 2000, revelando elevado grau de coesão intra-coalizões²⁰. Independentemente se o foco centrar-se nas coalizões, nos partidos ou nos legisladores, existe coincidência dos legisladores das coalizões de oposição e muitas diferenças entre as posições tomadas por cada coalizão. Ao analisar as preferências dentro das coalizões, os autores constataram que há a homogeneidade interna. Durante as votações, a *Concertación* parece ser mais unida e mais disciplinada. Já na *Alianza* (atual *Coalición por el Cambio*), as preferências parecem ser mais heterogêneas. Existe um grupo centrista distinto, mas ele representa uma minúscula proporção de legisladores. Além disso, não há um numeroso grupo de centro nem diferenças significantes dentro da coalizão governamental, pois a *Concertación* age como uma coalizão altamente disciplinada.

Maureira (2007) analisou o apoio do Legislativo por meio das votações nominais da Legislatura 2002-2006 e observou alto grau de disciplina partidária na coalizão governista *Concertación*, pois o presidente foi o principal articulador das condutas dos partidos políticos governistas (Feliú, 2008, p.59). Quando se analisa o posicionamento dos partidos da *Alianza por Chile*, porém, o que se observa são duas posturas bastante distintas: enquanto a UDI é sistematicamente contra o governo sustentando uma postura típica de oposição, a postura da RN revela um partido de oposição com bastante disposição para negociar. Segundo Maureira (2007), o alto grau de disciplina partidária verificado no comportamento dos partidos das coalizões governistas se deve aos acordos que o Executivo estabelece com os líderes dos partidos antes das propostas irem para o Congresso. Apesar das diferenças ideológicas entre os partidos da *Concertación*, os níveis de uniformidade foram bastante altos.

Já Saéz (2003), através da realização de *surveys* em três legislaturas (1994-1998, 1998-2002 e 2002-2006) encontrou uma clara disposição dos

²⁰ A metodologia utilizada pelos autores foi feita a partir de uma estimativa bayesiana, que visualiza os pontos ideais do posicionamento dos deputados em votações nominais. Com isso, segundo Feliú (2008, p.58), os resultados encontrados por Alemán e Saiegh (2006) foram semelhantes aos da análise feita por Carey (2002) que, ao examinar 215 votações nominais através do critério da unidade partidária, encontrou elevado grau de coesão interno nas coalizões e de polarização entre as duas principais coalizões chilenas.

partidos políticos chilenos no *continuum* ideológico direita-esquerda, destacando que o partido mais à esquerda é o PS, no centro localiza-se o PDC e o partido mais à direita é a UDI.

Por fim, recentemente, o trabalho de Feliú (2008) também analisou três legislaturas e testou a validade da hipótese da coesão interna e polarização externa das coalizões partidárias no caso da política externa chilena, revelando a dimensão político-ideológica como fator estruturador dos votos dos deputados chilenos em política externa. Por meio da utilização de modelos espaciais para analisar as votações nominais dos partidos políticos em plenário (que estima as posições multidimensionais dos legisladores)²¹, para Feliú (2008), a baixa incidência de legisladores localizados no centro do espectro político-ideológico corrobora com a constatação da polarização político-partidária nas decisões dos deputados acerca da política exterior. Além da polarização ideológica entre as coalizões políticas chilenas, a proximidade entre os pontos ideais dos deputados pertencentes à mesma coalizão revela a coesão interna – o que corrobora a tese de Alemán e Saiegh (2006).

Portanto, a estrutura partidária chilena está cada vez mais se assemelhando ao bipartidarismo, pois os incentivos para a formação de coalizões e manutenção da disciplina são grandes. No entanto, talvez a mais notável característica da atual legislatura do Chile é a proeminência de duas coalizões multipartidárias que têm se mostrado mais duráveis do que qualquer coalizão legislativa durante todo o período de 1932 a 1973 e estruturam como o Congresso irá se dividir quando for votar.

Mas qual mecanismo permite ao Executivo obter o apoio do Legislativo, ou seja, manter a disciplina partidária e a aprovação de projetos de lei no Congresso Nacional²²? Uma das principais fontes de troca de apoio seria

²¹ Nesse sentido, Feliú (2008, p.33-4) utiliza o modelo probabilístico NOMINATE, que estima os pontos ideais dos legisladores para uma determinada dimensão política. Sendo assim, tal modelo determina, a partir dos votos *sim* e *não*, qual a medição espacial de cada legislador e, conseqüentemente, de cada partido.

²² A tramitação de um projeto legislativo no Congresso chileno consiste em três etapas. Na primeira, o presidente ou um deputado submete um projeto de lei (*mensaje*, no caso presidencial, e *moción*, em relação ao Poder Legislativo), que é direcionado para as comissões parlamentares. Neste estágio, denominado *discusión em general*, a comissão pode modificar a proposta legislativa. Logo em seguida, as modificações feitas pela comissão são submetidas ao plenário. Caso ocorra alguma modificação, o projeto de lei retorna às comissões, no processo *discusión em particular*. Quando não existe modificação no projeto, o mesmo é aprovado em *general y particular*. Na segunda etapa, o projeto de lei tramitado é encaminhado ao Senado. Caso ocorra alguma modificação, a proposta legislativa tramita em uma comissão conjunta entre ambas as casas. Por fim, na terceira etapa, o projeto de lei passa pelo crivo

através da indicação de pastas ministeriais aos partidos governistas e da composição das Mesas Diretoras. Ou seja: o Poder Executivo fornece os principais postos governamentais aos partidos da coalizão e, em troca, recebe o respaldo político para a aprovação de projetos. Sendo assim, a seguir, o artigo irá analisar a composição partidária dos ministérios e das Mesas Diretoras do país desde o início da nova era democrática, em 1990, até o atual governo de Sebastian Piñera. Com isso, verificar-se-á se a disciplina partidária encontrada em votação é fruto principalmente da distribuição de cargos ministeriais e da eleição das Presidências da Câmara dos Deputados do sistema político chileno.

5. Distribuição de cargos ministeriais e eleição para a Mesa Diretora

O bom relacionamento entre o Poder Executivo e os partidos políticos é vital para a manutenção da disciplina partidária e para o funcionamento do presidencialismo chileno. Mas como são formadas/compostas e mantidas/desenvolvidas as coalizões? Em primeiro lugar, as coalizões são formadas pelo Poder Executivo através da divisão das pastas ministeriais a outros partidos (Amorim Neto, 2006)²³. Isso porque o presidente pode nomear e demitir livremente os ministros de Estado, construindo sua base de apoio no Poder Legislativo. Porém, apesar de distribuir tais benefícios políticos, o Executivo também deve estar disposto a compensar os partidos da coalizão através da distribuição de benefícios monetários (Pereira, Power e Raile, 2009, p. 214). Ou seja, em segundo lugar, toda formação de coalizões depende de sua manutenção. Então, como são desenvolvidas as coalizões? Como as alianças políticas são administradas pelo Executivo? Apenas a formação

presidencial, que pode vetá-la (total ou parcialmente) ou sancioná-la. Se ocorrer o veto presidencial, este pode ser derrubado com a obtenção de 3/5 dos votos de ambas as casas. Dessa maneira, é necessário analisar a constituição das coalizões partidárias chilenas. (Fontes: *Constitución Política de la Republica de Chile*, 2006; *Reglamento Interno de la Camara di Deputados de Chile*, 2006).

²³ Convém destacar que existem casos de coalizões que começam a ser negociadas antes das campanhas eleitorais se iniciarem - conforme os recursos cedidos pelo partido para maior participação no futuro governo.

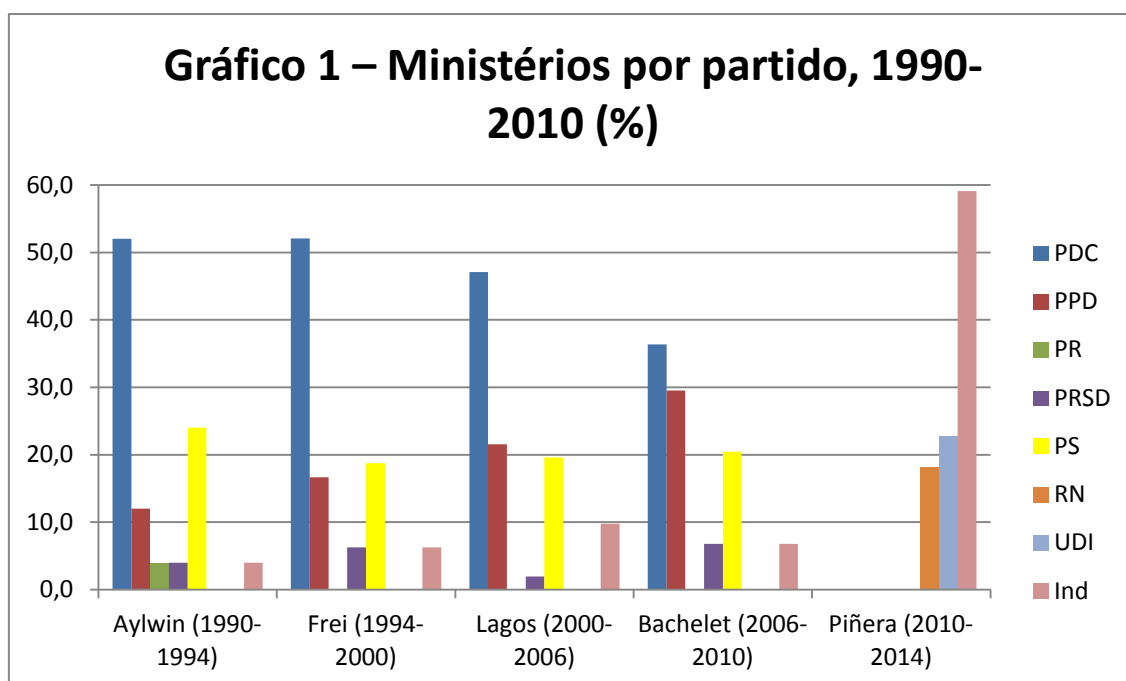
ministerial é uma estratégia insuficiente para garantir o sucesso legislativo. Então, presidentes irão procurar firmar acordos através de outras formas de alianças, como transferência monetária (*pork*), na qual o Executivo escolhe quais emendas orçamentárias individuais e coletivas terão seus recursos executados, e concessões políticas²⁴.

A distribuição ministerial e a utilização do *pork* são ferramentas imprescindíveis para o funcionamento do presidencialismo chileno. As instituições políticas, desta maneira, são de extrema importância para a análise do sistema político do país. Mas apesar das instituições estabelecerem os parâmetros das relações entre Executivo e Legislativo, os atores têm espaço para negociação. Nesse sentido, as escolhas dos presidentes e dos partidos políticos também importam.

Sendo assim, para observar a distribuição de cargos ministeriais, analisou-se a composição partidária de todos os 23 ministérios desde 1990 até 2010²⁵, como mostra o gráfico 1.

²⁴Dentre os inúmeros tipos, o principal exemplo se encontra na concessão de rádio e televisão aos integrantes do Poder Legislativo. Porém, o artigo não analisará este tipo de acordo.

²⁵ Ministérios: Interior; Relaciones Interiores; Defensa Nacional; Hacienda, Secretaría General de la Presidencia; Secretaría General de Gobierno; Economía, Fomento y Turismo; Planificación; Educación; Justicia; Trabajo y Previsión Social; Obras Públicas; Salud; Vivienda y Urbanismo; Agricultura; Minería; Transportes y Telecomunicaciones; Bienes Nacionales; Energía (desde 2010); Servicio Nacional de la Mujer; Comisión Nacional del Medio Ambiente (desde 2007); Consejo Nacional de la Cultura y las Artes (desde 2003).



Fonte: www.camara.cl; dados elaborados pelo autor.

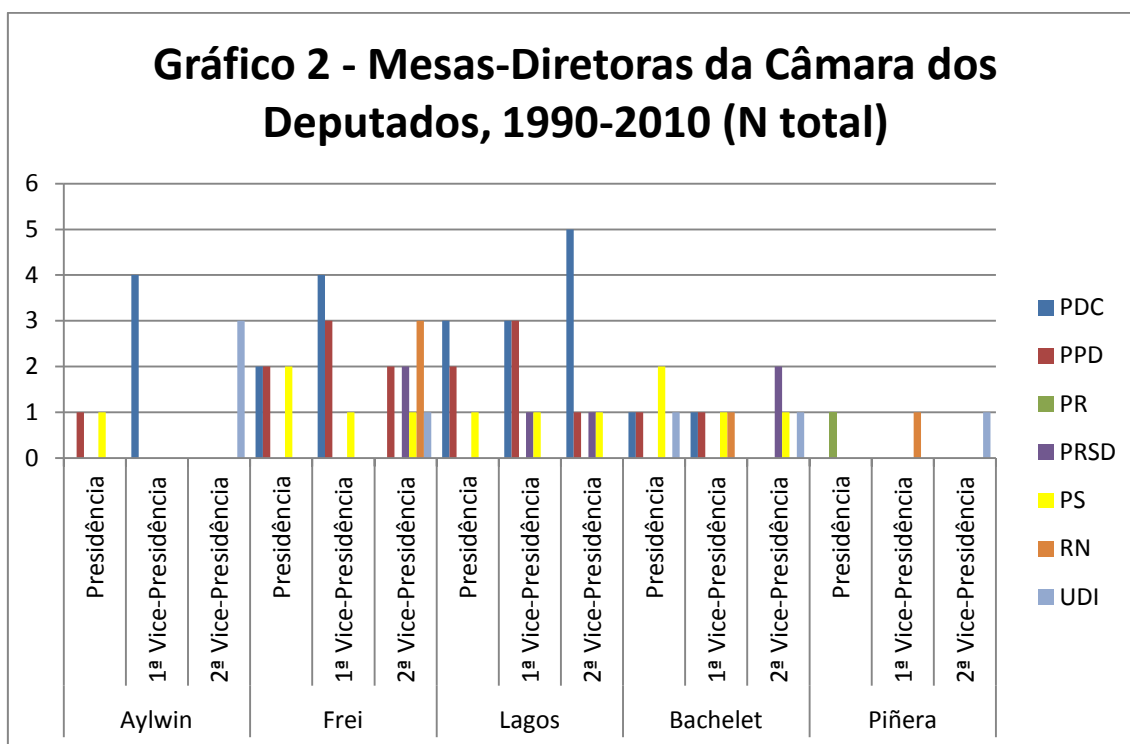
No governo Aylwin, todos os partidos políticos com representação na Câmara dos Deputados foram agraciados com ministérios. O PDC, com 32,5% das cadeiras da Casa Legislativa, foi o partido com o maior percentual de ministérios: 13, ou 52%. O PS, segundo partido na Câmara dos Deputados (15%), arregimentou 24% (6, no total) das pastas ministeriais. Nas administrações Frei e Lagos, a dinâmica manteve-se praticamente a mesma: o PDC, maior partido na Câmara, obteve metade dos cargos ministeriais (25). E o PPD, com o aumento da representatividade, passou a receber maior número de ministérios (16% e 21% do total nos governos Frei e Lagos, respectivamente), assemelhando-se ao total de ministros do PS.

Algumas mudanças ocorreram após a eleição de Bachelet, em 2006. Na Câmara dos Deputados, a UDI e a RN (ambos pertencentes à coalizão *Alianza por Chile*) tornaram-se os dois maiores partidos. Na base governista, quem obteve o maior índice de representação foi o PPD (15%, ou 13 no total), mas quem continuou com a maioria dos cargos ministeriais foi o PDC, com 16 (36%). Portanto, pode-se observar que, durante 1990 a 2010 – período no qual a coalizão *Concertación* governou – houve grande semelhança de representação na Câmara dos Deputados e nos ministérios, pois os partidos com mais deputados foram aqueles que obtiveram o maior número de cargos

ministeriais. E tal semelhança de representatividade influenciou a disciplina partidária, pois os partidos da *Concertación* foram aqueles com maior índice de apoio ao Poder Executivo. Com isso, um dos meios que o Poder Executivo utilizou para garantir a aprovação de projetos e a disciplina da coalizão governista foi através da distribuição de ministérios.

Por fim, atualmente, o governo de Piñera formou ministérios onde houve a predominância de políticos sem filiação partidária, mas com vínculos com a UDI. Ademais, UDI e RN foram os únicos partidos contemplados com ministérios (4 e 5, respectivamente), mostrando que a distribuição de pastas ministeriais ainda é uma constante no sistema político chileno.

Outro componente institucional que ajuda a explicar o apoio do Poder Legislativo em relação ao Poder Executivo está na composição partidária das Mesas Diretoras da Câmara dos Deputados. A *Mesa Directora* é uma instituição fundamental do processo legislativo chileno. Composta por um presidente e dois vices-presidentes eleitos pela maioria dos votos na casa, umas das principais características desta instituição é que os trabalhos legislativos são concentrados na figura do Presidente da Mesa, que possui significativo poder de agenda (Carey, 2002), determinando qual proposição legislativa terá *status* de urgência. Além disso, o Presidente controla o fluxo de tramitação das matérias legislativas, determinando quais comissões e propostas devem tramitar (Carey, 2002; Feliú, 2008). De 1990 a 2010, a coalizão *Concertación* organizou as Mesas Diretoras, enquanto que no atual governo a *Alianza por Chile* foi a coalizão responsável pela eleição da Mesa Directora, como pode ser observado no gráfico a seguir.



Fonte: www.camara.cl; dados elaborados pelo autor.

De acordo com o gráfico 2, o PDC foi o partido com o maior número de legisladores nos cargos das Mesas Diretoras (23), além ser escolhido para metade das presidências (10) durante o período. Nas administrações Aylwin, Frei e Lagos, os partidos da *Concertación* foram maioria em todos os cargos. Já durante a administração Bachelet, a UDI e a RN alcançaram ampla votação para a Câmara dos Deputados. Tal fato refletiu-se na composição da Mesa Diretora, que teve um presidente da UDN, um primeiro vice-presidente da RN e um segundo vice-presidente da UDI. Atualmente, no governo Piñera, a Câmara Baixa também se encontra extremamente dividida, o que influenciou na escolha do PR para a presidência.

Portanto, a partir da análise das Presidências da Câmara dos Deputados, pode-se verificar que grande parte da base aliada foi eleita para os principais cargos legislativos e que esse apoio foi extremamente importante – assim como a distribuição de cargos ministeriais – para garantir a governabilidade e a disciplina partidária verificada anteriormente por Saéz (2003), Alemán e Saiegh (2006), Maureira (2007) e Feliú (2008).

6. Conclusões

Durante as últimas décadas, os países da América do Sul – em especial o Chile – têm apresentado a combinação entre multipartidarismo e presidencialismo. Então, de acordo com Mainwaring (1993), poderíamos assegurar que a década de 1990 deveria ser um período de grande instabilidade democrática para o continente. No entanto, os resultados práticos do exercício de governo mostram um desempenho distinto. Segundo Chasquetti (2001, p. 327), salvo algumas exceções, os problemas da difícil combinação não pareceram afetar a consolidação e o desenvolvimento das democracias, pois os presidentes privilegiaram a negociação e a cooperação e formaram coalizões de governos com maiorias legislativas estáveis.

Governos minoritários apresentam graves problemas de governabilidade. Estas dificuldades, segundo Chasquetti (2001), parecem se atenuar quando os presidentes formam coalizões majoritárias de governo. No Chile, há o estímulo para a formação de coalizões através do sistema eleitoral com representação binomial, que gerou um impulso para a conformação de blocos políticos: a *Concertación* e a *Alianza por Chile*. Isto implicou na cooperação entre os partidos para a conformação de listas conjuntas e seleção de distritos onde se prioriza a presença partidária.

O Poder Executivo conta com o apoio do Poder Legislativo através da cooperação dos partidos políticos para a aprovação de projetos. Como demonstraram Carey (2002), Saéz (2003), Alemán e Saiegh (2006), Maureira (2007) e Feliú (2008), os partidos políticos chilenos são extremamente disciplinados e coesos, garantindo a boa relação entre os poderes. Por outro lado, em troca do apoio concedido em Plenário, o Poder Executivo não usa indiscriminadamente seus poderes de veto e de urgência, cede pastas ministeriais aos principais partidos da coalizão governista, elege membros para as Presidências da Câmara dos Deputados, e distribui benefícios monetários, o que o torna o presidencialismo chileno um exemplo de sistema onde impera a cooperação e, conseqüentemente, a governabilidade.

Pode-se destacar, então, que a governabilidade e a cooperação entre Executivo e Legislativo são características integrantes do processo decisório do presidencialismo chileno. No entanto, como demonstrou Robert Dahl em sua

obra *Poliarquia: Participação e Oposição*, o bom-funcionamento de uma democracia exige tanto a cooperação quanto o conflito em instituições – como os partidos políticos, as eleições e os parlamentos (Dahl, 1997). E faz-se necessário compreender que o sistema político chileno também deixa espaço para a participação institucionalizada do Poder Legislativo e, conseqüentemente, para o conflito entre as instâncias decisórias. Observar a atuação dos partidos políticos em votações nominais – destacando a existência da disciplina partidária – é importante, mas é necessário reiterar que existem outras possibilidades de participação e negociação das legendas partidárias. Participação esta que não está atrelada somente à disciplina partidária verificada no Congresso Nacional, mas também a outras formas de inserção política.

A partir dessa constatação, torna-se necessário realizar novos estudos que procurem preencher tal lacuna, contemplando o papel dos partidos políticos em comissões do presidencialismo chileno, destacando a atuação e a composição partidária das relatorias, além da capacidade do Poder Legislativo em propor e empreender alterações – por meio de emendas, de substitutivos ou de rejeições – nos projetos de leis submetidos às comissões do Congresso Nacional. Isso porque o Poder Legislativo possui papel ativo e, apesar da cooperação das legendas partidárias, o conflito e a negociação existem, e são essenciais para o funcionamento de uma democracia baseada na separação dos poderes.

Referências Bibliográficas

ALEMÁN, Eduardo. 2003. “Legislative Rules and the Amending Process: Theory and Evidence from Argentina, Chile and Mexico.” Paper presented at the annual meeting of the American Political Science Association, Philadelphia, Marriot Hotel.

_____ e **SAIEGH, Sebastián. 2006.** “Legislative Preferences, Political Parties, and Coalition Unity in Chile. *Comparative Politics*, v. 39, n. 3.

ALTMAN, David. 2008. “Régimen de Gobierno y Sistema de Partidos en Chile”. In Arturo Fontaine, Cristián Larroulet, Jorge Navarrete e Ignacio Walker (Eds.), *Reforma de los partidos políticos en Chile*. Santiago: Libertad y Desarrollo, pp.41-74.

AMORIM NETO, Octávio. 2006. “The Presidential Calculus: Executive Policy Making and Cabinet Formation in Americas”. *Comparative Political Studies*, v.39, 4:415-440.

ANINAT, Cristóbal; LONDREGAN, John; NAVIA, Patricio e VIAL, Joaquín. 2004. “Political Institutions, Policy Making Process, and Policy Outcomes in Chile”. Manuscript.

ARCAYA, Óscar Godoy. 2003. “Parlamento, presidencialismo y democracia protegida.” *Revista de Ciencia Política* (Santiago), volume XXIII, n.2, pp.7-42.

CAREY, John. 2002. “Parties, Coalitions, and the Chilean Congress in the 1990s.” Em Scott Morgenstern e Benito Nacif (org.), *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.

CHASQUETTI, Daniel. 2001. “Democracia, Multipartidismo y Coaliciones en América Latina: Evaluando la Difícil Combinación”. Em Jorge Lanzaro (org.), *Tipos de Presidencialismo Y Coaliciones Políticas en América Latina*. Buenos Aires: Clacso.

CHILE. 2006. *Constitución Política de la Republica de Chile*. Valparaíso, Biblioteca del Congreso Nacional.

CHILE. 2006. *Reglamento Interno de la Camara di Deputados de Chile*. Valparaíso, Biblioteca del Congreso Nacional.

DAHL, Robert. 1997. *Poliarquia: Participação e Oposição*. São Paulo: Edusp.

DOW, Jay. 1998. “A Spatial Analysis of Candidates in Dual Member Districts: the 1989 Chilean Senatorial Elections.” *Public Choice*, 97, pp.119-142.

FELIÚ, Pedro. 2008. *Votações Nominais, Espectro Ideológico Político-Partidário e Política Externa: o caso chileno (1994-2006)*. Dissertação de Mestrado do Departamento de Ciência Política, Universidade de São Paulo: São Paulo.

FIGUEIREDO, Argelina e LIMONGI, Fernando. 2009. “Poder de agenda e políticas substantivas”. In Magna Inácio e Lucio Rennó (org.). *Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada*. Belo Horizonte: Editora UFMG, pp. 77-104.

FLOWERAKER, Joe, LANDMANN, Todd e HARVEY, Neil. 2003. *Governing Latin America*. Cambridge: Polity Press.

GUZMÁN, Eugenio. 1993. “Reflexiones sobre el sistema binomial.” *Estudios Públicos*, n.51, pp.303-325.

HURWITZ, Mark; MOILES, Roger e ROHDE, David. 2001. “Distributive and Partisan Issues in Agriculture Policy in the 104th House”. *The American Political Science Review*, vol.95, n.4, pp.911-922.

HUNEEUS, Carlos e BERRÍOS, Fabiola. 2005. “El Congreso en El Presidencialismo. El Caso de Chile.” *Revista SAAP*. Vol. 2, n. 2, pp. 345-391.

LINZ, Juan. 1994. “Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?” In *The Failure of Presidential Democracy: The Case of Latin America*. Juan Linz e Arturo Valenzuela (ed.), pp. 3-90. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

MAGAR, Eric, ROSEMBLUM, David, e SAMUELS, David. 1998. “On the absence of centripetal incentives in Double-member districts – the case of Chile.” *Comparative Political Studies*, 31, pp.714-739.

MAINWARING, Scott. 1993. “Presidentialism, Multipartism, and Democracy: The Difficult Combination”. *Comparative Political Studies* 26, no.2.

_____ e **SHUGART, Matthew. 1997.** *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.

MAUREIRA, Sergio Toro. 2007. “Conducta Legislativa ante las Iniciativas del Ejecutivo: Unidad de los Bloques Políticos en Chile”. *Revista de Ciencia Política*, volume 27, n.1, pp.23-41.

NICOLAU, Jairo. 2004. *Sistemas Eleitorais*. Rio de Janeiro: FGV.

NOLTE, Detlef. 2003. “El Congreso Chileno y su Aporte a la Consolidación Democrática en Perspectiva Comparada”. *Revista de Ciencia Política*, v. 23, n. 2.

PAYNE, Mark, ZOVIATTO, Daniel, FLÓREZ, Fernando Carrillo e ALLAMAND, Andrés. 2003. *La Política Importa. Democracia y Desarrollo en América Latina*. Washington D.C.: BID.

PEREIRA, Carlos, POWER, Timothy e RAILE, Eric. 2009. “Presidencialismo de coalizão e recompensas paralelas: explicando o escândalo do Mensalão”. In Magna Inácio e Lucio Rennó (org.). *Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada*. Belo Horizonte: Editora UFMG, pp. 77-104.

RABKIN, Rhoda. 1996. “Redemocratization, Electoral Engineering, and Party Strategies in Chile: 1989-1995.” *Comparative Political Studies* 29.

PASQUARELLI, Bruno V. L. A atuação do Poder Executivo e dos Partidos Políticos no Presidencialismo Chileno (1990-2010): Sistema Eleitoral, Apoio Legislativo, Negociações e Distribuição de Cargos

SAÉZ, Manuel Alcántara. 2003. “La ideología de los partidos chilenos, 1994-2002: Rasgos constantes y particularidades”. *Revista de Ciencia Política* (Santiago), vol.XXIII, n.2, pp.68-87.

SHUGART, Matthew Soberg, e CAREY, John M. 1992. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge University Press.

SHUGART, Matthew Soberg e HAGGARD, Stephan. 2001. “Institutions and Public Policy in Presidential Systems”. Em Stephan Haggard e Matthew McCubbins (org.). *Presidents, Parliaments and Policy*. Cambridge: Cambridge University Press.

SIAVELIS, Peter. 2000. *The President and the Congress in Postauthoritarian Chile: Institutional Constraints to Democratic Consolidation*. Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press.

_____. 2004. “Sistema Electoral, Desintegración de Coaliciones y Democracia em Chile? El fin de la Concertación?”. *Revista de Ciencia Política* (Santiago), vol.XXIV, n.1, pp.58-80, 2004.

SMITH, Steven. 2000. “Positive Theories of Congressional Parties”. *Legislative Studies Quarterly*, vol.25, n.2, pp.193-215.

VALENZUELA, Arturo. 1991. “Partidos Políticos e Crise Presidencial no Chile: Proposta para um Governo Parlamentarista”. Em Bolívar Lamounier, (org.), *A Opção Parlamentarista*. São Paulo: Idesp/Editora Sumaré.

VÁSQUEZ, David. 2006. “El sistema electoral binomial y las elecciones parlamentarias 1989-2005”. Santiago, Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, serie estudios n.1.

Submetido em 2011-07-19

Aceito em 2011-09-07