



PREFEITO DE COALIZÃO: ANÁLISE DOS EFEITOS NA ESFERA LOCAL

COALITION OF MAYOR : ANALYSIS OF EFFECTS ON LOCAL SPHERE

Ricardo Hermany

Doutor em Direito pela Unisinos com estágio de doutoramento na Universidade de Lisboa. Com pós-doutorado em Direito pela Universidade de Lisboa – bolsa CNPQ. Professor permanente do Programa de Pós-Graduação em Direito - Mestrado e Doutorado da Universidade de Santa Cruz do Sul, Rio Grande do Sul, Brasil. Professor da Graduação da UNISC e da FEMA – Santa Rosa. Advogado. E-mail: hermany@unisc.br

Daniela Arguilar Camargo

Mestranda em Direitos Sociais e Políticas Públicas pelo Programa de Pós-Graduação em Direito - Mestrado e Doutorado da Universidade de Santa Cruz do Sul, Rio Grande do Sul, Brasil - Conceito Capes 5, na linha de pesquisa Políticas Públicas de Inclusão Social. E-mail: danielacamargo68@gmail.com

Resumo

As coalizões governamentais são formadas e alteradas pelos chefes do Executivo, onde a procura pela formação de um governo que visa aumentar o apoio na legislatura é fortemente evidenciada, fazendo-se necessário uma coordenação excelente entre Executivo e Legislativo para que isso ocorra. Em um sistema presidencialista de coalizão, que é infiltrado em um modelo consensual, as reformas políticas passam por uma negociação, acordos e alianças entre partidos políticos são realizados na busca por um objetivo específico. Assim, o artigo objetiva a partir da estratégia metodológica dedutiva e bibliográfica, a análise desses fatores no espaço local, demonstrando que as coalizões no presidencialismo também ocorrem em âmbito local, apontando aspectos positivos, no que diz respeito aos benefícios para a população e negativos quando estas são deixadas para segundo plano, pois esse sistema tem um papel mais estratégico para os partidos e seus atores do que para a sociedade.

Palavras Chave: Coalizões. Prefeito. Espaço local.

Abstract

Government coalitions are formed and changed by the heads of the Executive, where the demand for the formation of a government that seeks to increase support in the legislature is strongly evident, making it necessary to excellent coordination between executive and legislative branches for this to occur. In a presidential system of coalition, which is infiltrated in a consensus model where political reforms go through a negotiation, agreements and alliances between political parties are made in the search for a specific purpose. Thus, the objective article from the deductive and bibliographical methodological strategy, the analysis of these factors in the local space, showing that coalitions in presidentialism also occur at the local level, pointing out positive aspects, about the benefits for the population and negative when these are left to the background, as this system has a more strategic role for the parties and their actors than to society.

Keywords: Coalitions. Mayor. Local space.

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Diacronicamente, após o regime militar, não apenas o Brasil como também os demais Países da América do Sul, o sistema de Estado é moldado com base nas características do regime, emergenciando um executivo mais fortalecido, frente ao enfraquecimento do Legislativo e a não aprovação de um sistema multipartidário.

Com a década de 80, apresenta-se ao País a democracia, advindo uma nova Constituição, vigente até o presente momento, de 1988. A partir desse marco, por meio da realização de um plebiscito a população brasileira decide por adotar o sistema presidencialista. Tal forma possui peculiaridades que de certo modo propiciam para a formação das coalizões governamentais, contribuindo entre um acordo, união entre Executivo e Legislativo, diminuindo as desavenças entre eles.

Destaca-se como exemplificação a aprovação de duas Leis, no ano de 2000, onde o atual presidente Fernando Henrique Cardoso envia ao Congresso Nacional a tramitação da Lei de Responsabilidade Fiscal, também considerada como um instrumento limitador dos gastos públicos de estados e municípios e a aprovação de um novo salário mínimo, de forma conturbada, pois o governo, por meio da medida provisória 151 determina o salário e desconsidera a comissão criada pela Câmara dos deputados para determinar um novo salário.

O contraponto desses dois processos decisórios revela a interação entre os poderes Executivo e Legislativo, que se distingue dentro do sistema presidencialista de coalizão. Diante da separação dos poderes e também do multipartidarismo, o Presidente concretiza a sua base de apoio graças aos recursos de orçamento e na distribuição de cargos entre os principais partidos, garantindo, por meio destes, os votos necessários para a implementação de programas governamentais.

Dessa forma, as coalizões são formadas e alteradas pelos chefes do Executivo, objetivando maior apoio na legislatura, implicando em um acesso a cargos e posições de poder em troca de apoio do Poder Legislativo. Em contrapartida, as coalizões legislativas resultam em negociações ditas como *ad hoc*. Em ambas coalizões, para que ela ocorra é necessário a coordenação entre Executivo e Legislativo de forma excelente e eficaz.

Quanto ao presidencialismo, conforme já mencionado, no Estado brasileiro foi escolhido pelo povo, sendo um sistema de governo em que o Presidente é chefe de estado e de governo, eleito pelo povo de maneira direta e indireta. Infiltrado em um

modelo consensual, as reformas políticas passam por acordos e negociações entre os diversos partidos políticos, que são realizados na busca por um determinado objetivo.

Diferentemente de outras formas de governo, o presidencialismo é caracterizado também como um “jogo de soma-zero”, em que o vencedor não deixa nada para os outros competidores. Sendo definidos em função de seu mandato presidencial, onde o vencedor comanda e o perdedor deve esperar quatro anos para ter acesso ao Executivo.

Diante disso, trata-se de uma releitura crítica e reflexiva, que analisa fatores de formação de coalizões dentro do sistema presidencialista e os verifica nos governos locais, o que torna o tema de grande relevância, frente ao atual cenário de eleições municipais, em que a partir desses resultados, as possíveis coalizões começam a serem formadas nas prefeituras. Além disso, a partir da leitura de diversas obras que contextualizam e dialogam sobre os pontos principais, a aplicação do conteúdo no espaço local traz a tona questões favoráveis ou não para a formação de coalizões nos governos locais, e pontuam de que maneira isto se mostra positivo ou não para a sociedade, tendo em vista que, esta é afetada positivamente ou negativamente frente a esses fatores, o que demonstra novamente a importância desse estudo.

A partir disso, diversos fatores influenciam para a formação das coalizões no sistema presidencialista, tanto em âmbito nacional como local, ora proposto; como aquelas que objetivam a construção de maiorias estáveis, colaborando para o desenvolvimento da democracia e governabilidade. E diante de alguns pontos negativos e positivos na formação das coalizões decorrentes no Brasil questiona-se até que ponto estas se mostram favoráveis ou não aos municípios?

Para responder a essa indagação, utilizou-se o método de abordagem dedutivo, pois o conteúdo da conclusão já está, implicitamente no decorrer do artigo, pela verificação da formação das coalizões em âmbito nacional, do sistema presidencialista de coalizão e os efeitos na esfera local. E o método de procedimento bibliográfico, onde foram analisadas diversas obras para a compreensão do tema proposto.

Dessa forma o objetivo principal do artigo é identificar na figura do município a formação de coalizões, como estas se concretizam diante da estrutura apresentada em âmbito nacional, apontando ainda aspectos positivos e negativos, no que dizem respeito às necessidades da população, em que positivamente se aponta os benefícios

para a sociedade e negativos quando estas figuram em segundo plano, traduzindo-se em um papel mais estratégico para os partidos do que para a sociedade.

Ao final, a estruturação dos capítulos é utilizada de forma sistemática para a compreensão da formação das coalizões governamentais no Brasil, e posteriormente verificar a estrutura e características do presidencialismo de coalizão. Analisam-se tais fatores no espaço local, demonstrando que as coalizões do presidencialismo ocorrem também na esfera local; e que podem ser favoráveis ou não.

2. A FORMAÇÃO DAS COALIZÕES GOVERNAMENTAIS NO BRASIL

Com a elevação do regime militar, os países passam a se organizar conforme a ditadura do período, possibilitando a emergência de um Executivo mais fortalecido, frente ao enfraquecimento do Legislativo e a rejeição do sistema multipartidário. No Brasil, na década de 1980, efetuou-se a realização de uma nova Assembleia Constituinte, com posterior publicação em 1988, ocasionando em uma abertura democrática, conforme Pasquarelli (2010).

Após a nova Constituição, possibilitou em 1998, um plebiscito em que o povo brasileiro decidiu a forma e sistema de governo, resultando no presidencialismo, também citado como um exemplo ruim, uma vez que combina a um regime presidencial forte, com o modo de representação em proporção de lista aberta e legislação eleitoral tolerante, Mainwaring (1991).

Com essa forma e sistema, o partido presidencial não controla maior parte das cadeiras no Congresso Nacional, e se fosse controlar, ocorreria uma indisciplina. Muitos defendem que o sistema parlamentarista seria o correto a ser aplicado no Brasil, é o que entende Lamounier (1991).

Analisando a atual realidade brasileira, esta se mostra propícia para a formação das coalizões, acarretando em uma contribuição para a cooperação entre o Executivo e o Legislativo, sendo este o principal aspecto para acabar com as desavenças entre os poderes.

O Poder Executivo detém um poder de agenda e centralização decisória, evitando comportamentos inapropriados do Poder Legislativo. Com isso, o processo decisório do Brasil, caracteriza-se pelo predomínio do Poder Executivo. Porém os demais atores podem atuar por meio de diversas maneiras, com o fim de influenciar o chefe do Executivo.

Por conseguinte a relação entre o Executivo e Legislativo a partir do sistema partidário e eleitoral, bem como do presidente e assembleia, com a formação das coalizões, objetivam a construção de maiorias estáveis e colaboram para o desenvolvimento da democracia e governabilidade. Dessa forma, existem algumas teorias a cerca da formação das coalizões governamentais, que de acordo com Gamson (1964), esta deve ter a capacidade de prever quem irá se unir com quem, e qual será a distribuição das gratificações entre aqueles vencedores na coalizão.

A coalizão governamental possui significado como sendo um governo parlamentar em que os mais diversos partidos cooperam. A razão para isso é que nenhum partido consiga atingir uma maioria parlamentar, sendo assim, até poucos anos atrás a análise das coalizões governamentais eram restritas ao sistema parlamentar. Contudo isso foi derrubado, conforme Cheibub, Przeworski e Saiegh (2004), em que demonstram que as coalizões ocorrem 53,6% em situações quando o partido do chefe de governo não detém o número suficiente de cadeiras no congresso para governar sozinho. Sendo assim, o presidente também procura formar um governo que aumente o seu apoio na sua legislatura.

Com algumas mudanças que não atingem a comparação entre o parlamentarismo e o presidencialismo, os critérios apresentados por Müller e Strom (2000), são suficientes para aplicar a formação e mudança nos governos presidencialistas, “1) qualquer mudança no conjunto de partidos que fazem parte do gabinete; 2) qualquer mudança na identidade do primeiro-ministro; e 3) qualquer eleição geral, seja porque foi exigida pelo fim de um período constitucional intereleitoral, ou porque foi precipitada pela dissolução prematura do parlamento”.

Os presidentes realizam alterações durante os seus mandatos com o objetivo de construir um apoio no Legislativo, além de formar as coalizões governamentais. A Constituição de 1988 dispõe aos presidentes a possibilidade de escolha de membros do gabinete, não concedendo a total autonomia na formação de seus governos. Se for certo o objetivo destes em obter apoio na legislatura, não se tem motivo para crer que a escolha dos futuros membros não irá levar em conta a força dos partidos no Poder Legislativo.

Nesse mesmo diapasão, os autores Müller e Strom (2000), aduzem a exclusão de partidos que oferecem apoio ao governo que não possuem um posto no governo, são aqueles que designam representantes com direito a voto no gabinete, conhecidos como membros do gabinete. Sendo assim, far-se-á necessário a diferenciação entre

coalizões governamentais e legislativas, em que a formação da legislativa se dá pelas negociações ad hoc ou apenas de uma identidade de preferências. E aquelas governamentais resultam no acesso a cargos e posições de poder, em troca de apoio no Legislativo.

Conforme Figueiredo (2012), um estudo sobre as coalizões governamentais no presidencialismo normalmente passam a determinar uma composição de partidos de governo, por meio de uma afiliação partidária ministerial, mesmo que eles não obtenham apoio de seu partido. Ainda diante disso, em estudos comparativos apontam que um grande número de países não possui alternativa para isso. Contudo, em alguns casos concretos pode se verificar os momentos em que o ministro participa do governo com o seu nome de partido.

A análise do funcionamento e também do desempenho das coalizões no presidencialismo necessita de uma verificação do compromisso dos partidos, em que seus membros aceitem fazer parte do governo, sendo esta a possibilidade de ver o retorno ao governo no que tange ao apoio parlamentar.

Ainda com relação a isso, a representação proporcional para as eleições no legislativo torna provável que o partido do presidente não conte com apoio legislativo de uma maioria, de acordo com Meireles (2015). Ainda destaca que “sistemas eleitorais inclusivos, por outro lado, gerariam incentivos para a personalização e a regionalização das campanhas eleitorais, o que em último caso enfraqueceria a coesão dos partidos políticos e dificultaria a formação e a manutenção das coalizões”. Desse modo, temos que os presidentes das regiões não teriam maiores incentivos de cooperação nas assembleias, optando por contornar ou incentivar seletivamente para formar uma coalizão, Jones (1995).

O tamanho das coalizões governamentais, ainda segundo Meirelles (2015), pode ser considerado como função exclusiva da decisão dos presidentes, pois eles possuem a possibilidade de nomear seus ministros. Porém, ao montar um gabinete multipartidário envolve a cooperação entre os mais diversos atores, com suas preferências e poder de barganha, ainda com prerrogativas diferenciadas.

Conforme aduz Cheibub (2007), quanto à formação das coalizões, traduz-se em um jogo, em que os presidentes fazem as suas propostas para os seus parceiros, levando em consideração os custos e a utilidade da cooperação, assim como a probabilidade de aceitarem suas propostas.

Consoante a isso, se os agentes empenhados visarem a implementação de políticas públicas e obtenção de cargos, as coalizões surgem, exceto quando as preferências do presidente não estiverem de acordo, e nenhum partido obtiver vantagem na integração junto a ele; e quando o presidente estiver centralizado na sua ideologia e naturalmente fosse o ponto de convergência da maioria, Meireles (2015).

Ainda, quanto a integração do Executivo no Legislativo, uma das maneiras consideradas por esses atores é a possível ocupação dos ministros, juntamente no governo e também no legislativo. Ou também a opção de os membros legislativos não perderem seus postos quando ocuparem outro cargo no gabinete. No Brasil, esses atores devem realizar o licenciamento de seus postos de senadores ou deputados, porém podem ter estes de volta, com a finalidade de participar de discussões e negociações de matérias importantes para o governo, Figueiredo (2012).

Com relação a posição do parlamentar que substituiu o ministro na comissão do parlamento e que é contrário ao governo, este pode deixar o seu cargo por apenas um dia e voltar ao seu posto. Isso ocorre em casos em que a votação no plenário é aberta, colocando assim o presidencialismo brasileiro mais aproximado ao modelo parlamentarista. Todavia, não explica integralmente a interação entre os poderes, que pode ser percebida ao ser analisadas a formação das coalizões no país. Figueiredo (2012), observa que “a lógica que preside a formação das coalizões no Brasil não difere substancialmente daquela dos países com sistemas parlamentares”.

Demonstra-se através da tabela o grau de integração entre o Executivo e Legislativo, proporcionalmente as coalizões governamentais entre 1988 a 2007, onde o grau de partidarismo significa a porcentagem de cadeiras que são ocupadas pelos ministros com o apoio partidário; o mandato parlamentar, em que apresenta a porcentagem de ministros com os mandatos de deputado federal ou senador que estiveram antes; a experiência legislativa, em que demonstra a porcentagem de ministros com o mandato legislativo nas suas cadeiras, excluindo-se os que ocupavam quando nomeados; e ao final a proporcionalidade, evidenciando a relação entre os ministros e as cadeiras por partidos, incluindo-se aqueles apartidários, Figueiredo (2012).

Tabela 1. Grau de integração entre os poderes executivo e legislativo e proporcionalidade nas coalizões de governo – 1988-2007.

COALIZÕES GOVERNAMENTAIS	GRAU DE PARTIDARISMO	MANDATO PARLAMENTAR	EXPERIÊNCIA LEGISLATIVA	PROPORCIONALIDADE
SARNEY 2	77,3	36,4	54,5	0,77
COLLOR 1	18,8	15,4	18,8	0,19
COLLOR 2	25,0	21,4	18,8	0,25
COLLOR 3	18,8	14,3	12,5	0,19
COLLOR 4	42,1	35,3	36,8	0,42
FRANCO 1	57,1	52,4	57,1	0,48
FRANCO 2	52,4	42,9	52,4	0,44
FRANCO 3	23,8	19,0	23,8	0,20
FHC I 1	6,7	30,0	28,6	0,56
FHC I 1	65,2	38,1	34,8	0,59
FHC II 2	69,0	33,3	41,4	0,64
FHC II 2	46,2	20,0	28,0	0,46
LULA 1	87,1	41,9	54,8	0,59
LULA 2	87,1	45,2	54,8	0,53
LULA 3	83,9	45,2	54,8	0,54
LULA 4	83,9	46,7	58,1	0,53
LULA 5	80,0	35,7	36,7	0,53
TOTAL (no período)	62,7	35,7	41,6	0,49

Fonte: Figueiredo (2012)

Da tabela, diacronicamente, podemos verificar que os níveis do partidarismo do período Collor, que vence as eleições diretas após ser reestabelecida a democracia, são baixos. Collor adotou na campanha uma estratégia de *political outsider*, ou seja, aliado a grande impopularidade de governo do partido de Sarney, ganha as eleições. Assim, ao formar o seu gabinete, Collor afastou os partidos do governo, e sua estratégia sofre alteração devido à crise de seu terceiro mandato, onde passou a buscar uma base partidária, o que se tornou impossível. Mesmo diante desse acontecimento, em sua última formação de coalizão, a integração nos três indicadores é aumentada.

Os ministros são obrigados a saírem de seus cargos seis meses antes de serem feitas novas eleições, o que contribui para uma queda de ministros afetando o grau partidário nas coalizões formadas ao final dos mandatos, o que pode se observar no final dos períodos. A título exemplificativo, o governo de Fernando Henrique Cardoso, com relação às eleições de 2002, realizou uma reforma no ministerial, passando a substituir todos os ministros que iriam concorrer nas próximas eleições, decorrendo uma queda nos indicadores, inclusive nas coalizões formadas pelo presidente.

No presidencialismo, os acordos realizados para a formação das coalizões não funcionam da mesma forma que no modelo parlamentar, pois é possível nomear um político sem ter o apoio partidário. Dessa forma, sustenta Neto (2002) que a proporcionalidade entre os ministérios e as cadeiras no parlamento caracterizam um gabinete de coalizão, definindo-se por possuir dois partidos e maior proporcionalidade na divisão do gabinete e os respectivos pesos legislativos.

Quanto as dificuldades de identificação das coalizões, Müller e Strom (2000) aduzem que em uma análise realizada a partir de 238 coalizões governamentais, demonstram que 63% são determinadas por um tipo de acordo que pode ser identificado, e que o alcance desses acordos possuem sua variação relacionada a extensão da publicidade e generalidade.

Nos dois primeiros anos do governo Lula, ocorreu uma queda de disciplina dos partidos do PP e PDT, a razão segundo Neto (2002) para o surgimento da crise política, está no fato em que a base política de governo era dividida em um ministério amplo demais, partidarizado e heterogêneo quando a ideologia, desequilibrado na proporcionalidade do peso legislativo partidário e a participação ministerial.

O governo Lula continuou a formar os ditos gabinetes ministeriais, com ampla diversidade de partidos, aumentando a bancada na Câmara dos Deputados, diferentemente dos anos anteriores. Contudo, o chefe do executivo utilizou-se de ministérios apartidários, como exemplo, em 2010 35% dos ministros não possuíam filiação partidária, Pasquarelli (2010).

Quanto a continuação do PT no poder, com a presidente Dilma, as coalizões continuaram a acontecer, obtendo contudo a menor média do governo nas notações. Os deputados votantes, com relação ao apoio nos primeiros anos de Dilma foi a menor na maior parte dos partidos analisados, que compõe a coalizão, assim com já aconteceu antes de Dilma assumir a presidência, o seu partido surge com as taxas mais altas de disciplina e coesão partidária.

Salienta-se que, após a breve análise dos governos de 1988 até recentemente, que o conflito entre os poderes é de certa forma crítico para a estabilização da democracia, Abranches (1988). Além do mais, esse conflito, segundo o autor, é causado por dois fatores, em que o primeiro se dá pela fragmentação de partidos dentro do Poder Legislativo, e o segundo pelos problemas realizados pela agenda de trabalho do presidente.

Para Abranches (1988), a crítica às duas formas apresentadas desenvolve-se na fragmentação dos partidos, uma vez que compromete a formação de maiorias estáveis com o fim de aprovar as reformas uma vez propostas pelo presidente. Sendo assim, a solução apresentada remonta a criação das coalizões governamentais, comum na realidade brasileira. O referido autor ainda dispõe que essa prática pode ser denominada como presidencialismo de coalizão.

3. O SISTEMA PRESIDENCIALISTA DE COALIZÃO

O Sistema presidencialista surge após a independência das colônias inglesas em 1776, sendo que a maioria delas já haviam conquistado uma parte do poder, permitindo-se autogovernar. E no Estado brasileiro, conforme Santos (2003) a partir de 1889, com a Proclamação da República, “Mas o novo regime só adquire alguma estabilidade com a eleição de Campos Sales para a presidência, ou seja, a uma década após a sua instauração”. Emerge então a necessidade de definição de um governo central, uma vez que o governo concentrado em uma pessoa, que desempenha e controla as funções do Estado, não seria mais possível.

Vislumbra-se, a ideia do Estado federado, contudo a indagação era quanto ao tipo de sistema a ser adotado, pois o presidencialismo não se originou de construção teórica e a tripartição de poderes, sendo que essa tripartição constituiria a base do sistema presidencialista de governo.

Dos diferentes sistemas de Estado, conforme já mencionado anteriormente, o presidencialismo foi adotado pelo Brasil em 1889, após a Proclamação da República, momento em que o parlamentarismo existiu, no governo de João Goulart entre 1961 e 1963, a partir disso, o presidencialismo volta e em 1993 ocorre um plebiscito para que os cidadãos brasileiros pudessem escolher a sua forma de governo, acarretado novamente em um sistema presidencialista.

Trata-se então de um sistema de governo em que o presidente é eleito por meio de sufrágio e tem um mandato independente do parlamento, sendo que a origem do presidente e dos deputados e senadores, são diferentes, pois o eleitor pode optar por partidos diferentes, ou seja, não é necessário que este vote em todos os

candidatos de um mesmo partido, justamente por ser de origem diferente o Executivo e o Legislativo.

Da análise da formação das coalizões dentro do presidencialismo brasileiro, cumpre agora observar essas coalizões dentro do sistema, em que para a compreensão, algumas características do presidencialismo de coalizão são necessárias, como quanto a ocorrência de um dos fatores utilizados por alguns estudiosos, caracterizando-o no modelo republicano brasileiro, a partir do exercício do poder de legislar, e também alguns fatores do Poder Executivo, comprando a avaliação da inclusão do ordenamento constitucional de entes federativos do Brasil.

Consoante ao entendimento de Cintra (2007), quando examina o modelo presidencialista do Brasil, aduz que a opinião pública brasileira sempre reagiu a uma resistência ao parlamentarismo. O autor ainda elenca alguns motivos para isso, como a crença de que o exercício de desenvolvimento e modernização do país necessita da concentração de poder nas mãos de um líder mais carismático; que o modelo parlamentar não possui uma visão do senso comum, não sendo propício para o surgimento de lideranças fortes; e que estes parlamentares poderiam representar os interesses paroquiais, sensíveis então aos anseios nacionais; e por último motivo que frente ao desprestígio do Legislativo frente à opinião pública.

Ao observar a relação existente entre o Executivo e Legislativo, Abranches (1988) caracteriza o Brasil nos moldes do presidencialismo de coalizão, tipificando umas características do Executivo, demonstrando a sua atipicidade com relação ao que se chamaria de forma clássica de exercício do Executivo Clássico.

Contudo, frente ao entendimento do referido autor, se o presidencialismo de coalizão fosse construído a partir de uma maneira comparativa entre democracias, utilizando-se um critério de divisão parlamentar, e de maiores coalizões, derivariam “combinações mais frequentes entre características institucionais, e não em sua presença isolada, que a lógica e a especificidade de cada modelo emergem”, Abranches (1988).

Com o presidencialismo de coalizão, Figueiredo e Limongi (1999) buscam na relação entre Executivo e Legislativo, maneiras de funcionamento das coalizões governamentais para caracterizar o presidencialismo. Entre elas está à tipificação diferente, partindo de uns fatores constitucionais e de construção de maiorias, sobrepõe-se o Executivo ao Legislativo, e este impõe a sua agenda política, acarretando na agregação a um projeto político mais vitorioso.

Um governo de coalizão desencadeia a formação de uma cadeia multidirecional de delegar poderes. Compreendido por Inácio e Rezende (2015), tal relação entre aquele partido que forma (presidente) e cada partido que integrante do ministério, ao realizar uma delegação para a execução da agenda do governamental para um partido, aquele formador não opta por escolher apenas o seu ator, compulsoriamente, ele determina quem será o ator dos outros partidos em cada área destinada.

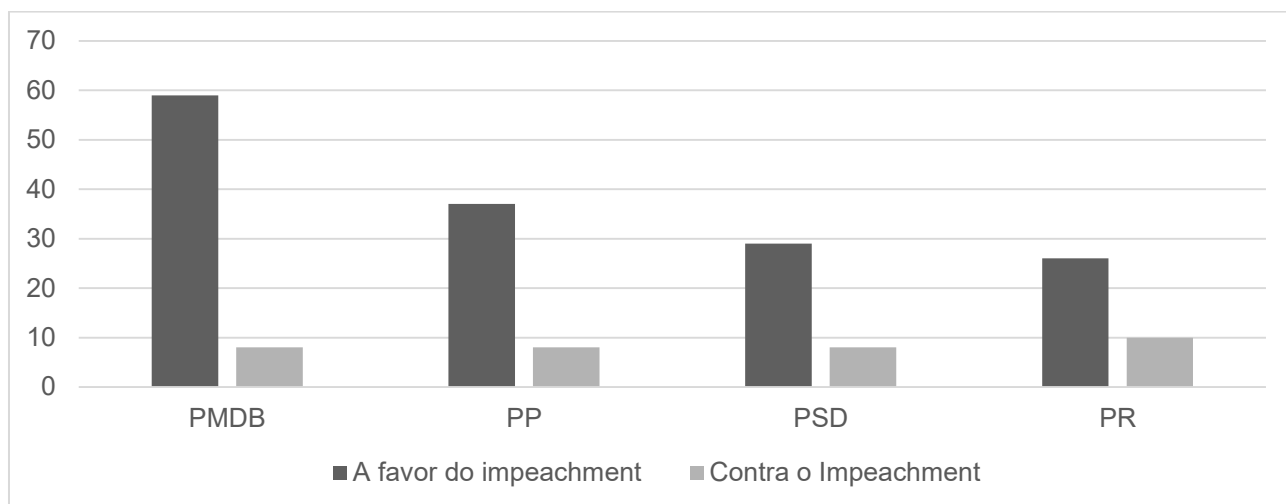
Nesse arranjo, as problemáticas em torno da coordenação são frequentes e chamam atenção para a parte interna das coalizões. As áreas que interessam a um partido são comandadas pela nomeação de outros membros da coalizão. “Depender de outros partidos para construir sua agenda legislativa ou executar políticas tem impactos nada desprezíveis sobre o quanto um partido ganha ao ser governo e quanto ele paga para participar da coalizão”, Inácio e Rezende (2015).

Ao ser criado um presidencialismo de coalizão, a cooperação entre os poderes Executivo e Legislativo, na formação de coalizões entre vários partidos, passa a assegurar patamares maiores de sucesso do Executivo na aprovação da agenda, Figueiredo e Limongi (1999). Para alguns autores, a coalizão organiza a interação entre os poderes a partir de uma dinâmica parecida com o parlamentarismo, em que fortes poderes de agenda do Executivo e os partidos do Legislativo, que estão integrados ao gabinete, detêm suporte a coordenação coletiva das coalizões de um parlamento.

Por conseguinte, ao levar em consideração que o governo brasileiro necessita formar uma coalizão, ou seja, uma base para sustentação no Legislativo pode-se concluir a fundamentalidade desse sistema frente a atual crise no Brasil. Exemplifica-se com a coligação realizada nas eleições de 2014 de Dilma.

Para que seja eleita a presidente (PT) formou uma coalizão com os partidos do PSD, PMDB, PR, PP, PDT, PROS, PC do B e PRB, comparando a votação ocorrida na Câmara dos Deputados em 2016 do Impeachment, observa-se os partidos que votaram contra a presidente, favoráveis ao impedimento. Analisando que a presidente foi fatidicamente abandonada por alguns partidos que compuseram a sua base de apoio. Em que essa perda pode ser interpretada como um dos pilares da crise que atravessa o Brasil.

Gráfico 1: Partidos favoráveis e não favoráveis ao impeachment.



Fonte: Batista (2016)

Da análise, dispõe-se que o governo atual não possui mais uma sustentação fortalecida no Legislativo, decaindo a sua capacidade de governar, ocasionando em um prejuízo na aprovação de leis que são de interesse governamental e execução de políticas públicas.

Ainda, para que esse sistema funcione, é necessário existir uma coordenação entre os poderes, ocorrendo um diálogo e manutenção de laços entre o governo e sua base. Analisa-se que diante do desânimo da maior parte dos parlamentares, e também do vice-presidente, afirma-se que a falta de comunicação e interação é um dos fatores da crise atual.

Por conseguinte, o que significaria para a governança da coalizão e a coordenação de um governo? Pois bem, os partidos da coalizão quando são incluídos no governo por meio das pastas ministeriais controlam os recursos e decisões nas áreas destinadas no governo. Sendo assim, a complexidade do governo nos governos de coalizão incentiva a indagação do papel que é desempenhado por estes atores na produção legislativa de um Executivo forte.

Identificam-se alguns pontos positivos e negativos do presidencialismo de coalizão, em que positivamente teríamos a necessidade de uma coordenação política entre o Executivo e Legislativo frente a um possível acordo suprapartidário em prol da população. Ou seja, por meio desse sistema é possível ver a aliança de vários partidos objetivando uma agenda governamental que visa beneficiar toda a população.

Ainda, a interpretação de que o sistema é decorrente de um sistema de freios e contrapesos que existem nos três poderes, fundamentais para que ocorra o equilíbrio do poder político. O Legislativo possui formas de fiscalização e submeter a atuação do

Executivo, sendo um ponto positivo, pois evita uma postura ditatorial por parte do presidente.

Como ponto negativo considera-se que o presidencialismo de coalizão possui um papel estratégico para os atores e seus partidos do que para o povo. Sendo assim, ao formar uma coalizão ocorrerá para que determinado ator ou partido vença as eleições que venham a serem realizadas e que os demais sejam agraciados com cargos ministeriais nesse governo, deixando a população para segundo plano.

Diante da crise, caso o Poder Executivo venha a contar com um chefe de governo pouco habilidoso nas negociações, poderá ter a sua governabilidade reduzida. Contudo, embora possa contar com o poder de agenda e deter a competência de legislar, garantida pela Constituição, o Legislativo tem nas suas mãos o poder de votação dos projetos que são de interesse do governo, podendo então atrapalhar na execução de políticas públicas, quando não votados alguns projetos, podendo gerar uma instabilidade de ordem política no Brasil.

Surgem ainda alguns pontos que devem ser levados em consideração com relação a atual crise brasileira, se esta pode ser evitada, como por meio da reorganização da máquina pública, a criação de formas para a redução e fragmentação de partidos.

Do exposto, a partir da verificação da formação das coalizões governamentais em nível nacional, como estas ocorrem e como é o sistema presidencialista de coalizão, passa-se a explorar tais fatores na esfera local, aduzindo que o mesmo efetua-se nos municípios.

4. EFEITOS DO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO NA ESFERA LOCAL.

Inicialmente, desde a redemocratização nos anos 1980, o governo do Brasil é caracterizado pelo multipartidarismo, eleições majoritárias frente ao Executivo e proporcionais ao Legislativo, admitindo ainda um sistema de partidos delineador pelas coalizões, conhecida então por presidencialismo de coalizão.

Conforme capítulos anteriores, a formação das coalizões se dá por diversos fatores, como a formação das coalizões visando à construção de maiorias estáveis, colaborando para o desenvolvimento da democracia e governabilidade. Além disso, a cooperação entre os Poderes Executivo e Legislativo torna-se eficaz quando o governo ao realizar determinado projeto, necessita da aprovação do Legislativo.

A Constituição Federal de 1988 amplia a autonomia dos municípios, elevando-os ao status de ente da federação, onde este ente deve formular, votar e sancionar a Lei Orgânica Municipal, que rege, dentro dos limites constitucionais e da Constituição do próprio estado, a organização do espaço local, dispostos no art. 30 da Constituição Federal de 1988, em que as principais atribuições estão na legislação de questões de interesse local, arrecadação de tributos, entre outros, Garcia (2013).

Diante da análise do funcionamento e também do desempenho das coalizões no presidencialismo, se faz necessário a verificação do compromisso dos partidos, em que seus membros aceitem fazer parte do governo, traduzindo-se em uma possibilidade de retorno por parte do governo no que tange ao apoio parlamentar.

Por conseguinte, ainda pode-se relacionar os gabinetes apartidários, em âmbito local, por aqueles que o prefeito não convoca outros partidos, com que não tem laços, para participar do gabinete; os minoritários são aqueles convidados pelo prefeito para se fazerem presentes no gabinete. Contudo, a base que sustenta essa correspondência partidária, não poderá atingir mais que 50%. E aqueles ditos como majoritários, contrariamente ao anterior, o prefeito detém maioria de 50% mais de sustentação no gabinete.

Dito isso, para a verificação da semelhança entre os âmbitos federais e municipais é necessário analisar os resultados das eleições, bem como a ampla fragmentação do Poder Legislativo e as prerrogativas municipais. Dessa forma, se forem parecidas, tem-se indícios de que em âmbito local há incentivos para o estabelecimento de acordos entre partidos para o exercício de governo. Analisado isso, a formação dos gabinetes e aplicação de medidas para a concentração dos mesmos, bem como os resultados das iniciativas do prefeito traduzem o funcionamento das coalizões municipais.

Os agentes locais que estão empenhados a visar a implementação de políticas públicas e a obtenção de cargos, as coalizões surgem e somente não são realizadas quando as preferências do prefeito não estão de acordo e nenhum partido tiver a vantagem da cooperação junto com ele; além de o prefeito não estar centralizado na sua ideologia e esse fosse um fator de convergência da maioria partidária, Meireles (2015).

O arranjo federal, mesmo não sendo absoluto, também pode ser percebido na esfera estadual e municipal, observando-se a semelhança entre as coalizões presidenciais, estaduais e municipais. Existe um espaço que se refere ao analisar o

sistema político municipal. As eleições no espaço local ocorrem com dois anos de diferença com relação às presidenciais e estaduais, e, além disso, a construção política de cada município também é diferenciada.

Um fator importante é que diferente das outras esferas, as eleições majoritárias municipais permaneceram durante o regime militar, e o processo de industrialização brasileiro que realizou uma transformação nas relações do poder local, ocasionou em uma transição do poder tradicionalista para outro mais democrático. Diferente ainda de outras regiões brasileiras, com tamanhos e graus de urbanização diferentes, torna algumas características de alteração maiores que outros lugares.

As características com relação ao tamanho de cada município, também interfere na verificação do presidencialismo de coalizão na esfera local, além de outros fatores que também influenciam como a limitação da capacidade da coalizão que venceu no Executivo prolongando a conquista no Legislativo nas cidades. Em cidades menores na maioria das situações se desempenha favorável ao governo, e não são poucas cidades em que a maioria da câmara está aliada ao chefe do majoritário; o que confirma a tabela a seguir, demonstrando que em cidades menores (Agudo – 16.729 habitantes), a formação das coalizões é raramente realizada, e em contrapartida, em cidades maiores (Santa Maria – 276.108 habitantes) e capital (Porto Alegre - 1.481.019 habitantes) do Rio Grande do Sul, ocorrem com muito mais frequência.

Tabela 2. Apoio majoritário ao Executivo na câmara dos vereadores 2004-2012.

	Porto Alegre	Santa Maria	Agudo
Eleições 2004	33,3%	37,5%	77,7%
Eleições 2008	31,3%	42,8%	88,8%
Eleições 2012	41,6%	33%	88,8%

Fonte: Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul, Brasil.

A situação que acontece nos municípios é semelhante ao que é vislumbrado em âmbito nacional, pois também reflete o multipartidarismo, em que o partido do prefeito não é o mesmo que todos os outros vereadores, sendo assim também se fazem necessárias as coalizões e cooperações entre os poderes para que sejam aprovados projetos e demais, visando o desenvolvimento e maior governabilidade.

A hipótese a ser levantada ainda está no sentido em que é por meio das administrações locais que os vereadores venham a controlar, de forma clientelista, as bases eleitorais. Afirma-se ainda que os vereadores se elegem por meio de uma base

em um sistema eleitoral que premia o individual e age no parlamento também de forma individualista, em que os legisladores atendem as demandas locais e aleatórias de suas próprias bases eleitorais e políticas.

Nessa senda, outra justificativa para a formação de coalizões em âmbito local é a vinculação que há entre prefeitos e deputados, tanto estaduais como federais, em que aqueles prefeitos que vierem a governar com coalizões majoritárias de direita, tendem a realizar um apoio eleitoral a deputados com a mesma ideologia, surgindo uma maior complexidade frente às competições eleitorais.

Ao final destaca-se que são fortes os fatores que identificam o presidencialismo de coalizão que é realizado pela União e nos Estados, que passam a refletir no âmbito local. E na medida em que ocorre um distanciamento de grandes centros, distancia-se a política local, assumindo suas características. Demonstrando-se a importância do estudo do referido tema, entendendo a capacidade da democracia ao estabelecer a dinâmica das coalizões em todos os entes da federação.

A forma em que os partidos políticos estão estruturados na esfera local, no poder legislativo, constata-se que se torna fundamental para um processo decisório imprescindíveis para uma governabilidade do Executivo. Para o prefeito governar com eficiência se faz necessário uma base de governo na Câmara dos Vereadores, auxiliando na aprovação dos projetos. Pois, caso isso não aconteça, os problemas para uma negociação podem advir em uma estagnação dos processos em tomada de decisão ou até mesmo de ausência de partidos, causando uma dificuldade ao Executivo na implementação de projetos.

Apontando-se também os fatores positivos e negativos, que influenciam da mesma forma já apresentada, no que tange positivamente ao empenho da coalização e cooperação na aprovação de projetos em prol da sociedade e negativamente quando estes visam somente a troca de cargos e acabam por deixar a sociedade para segundo plano.

5. CONCLUSÃO

No presente estudo, analisou-se a formação das coalizões, ocorrendo por meio de uma cooperação entre os poderes Executivo e Legislativo, realizando a verificação das coalizões realizadas pelos presidentes desde 1988 até 2007, fazendo um

parâmetro com o governo atual, para posteriormente analisar o presidencialismo de coalizão, que se faz necessário no atual cenário brasileiro.

Sendo de fundamental importância, não é um sistema de governo, mas um arranjo, que por meio de uma coordenação política entre os poderes, visa manter a governabilidade do Brasil. Observou-se ainda que o atual sistema necessita de reformas, para que as regras se tornem menos complexas e mais próximas aos cidadãos, como a reorganização da máquina pública e a redução da fragmentação dos partidos políticos.

O conflito que existe entre os poderes é uma forma crítica para a estabilização da democracia, e ainda, isso é decorrente de dois fatores, primeiramente pela fragmentação dos partidos dentro do Poder Legislativo e em segundo pelos problemas realizados pela agenda de trabalho do presidente.

A crítica apresentada decorre da fragmentação dos partidos, pois compromete a formação de maiorias estáveis, comprovando as reformas propostas pelo presidente. Sendo assim, a solução apresentada remonta a criação das coalizões governamentais, comum na realidade brasileira, essa prática é o presidencialismo de coalizão, denominado por Abranches (1988).

Por conseguinte, o significado para a governança da coalizão e a coordenação de um governo, é porque os partidos da coalizão quando são incluídos por um governo, por meio das pastas ministeriais controlam os recursos e decisões específicas de governo. Por isso, a complexidade do governo nos governos de coalizão vem a incentivar o questionamento da atuação desempenhada pelos atores na produção legislativa e de um Poder Executivo forte.

Ao final trouxe a aplicação desses fatores determinantes ao espaço local, identificando que nos municípios também ocorrem as coalizões e são tão fundamentais, pois também existem inúmeros partidos e como o eleitor não tem a obrigação de votar em apenas um partido, o prefeito muitas vezes não possui a maioria partidária na Câmara dos Vereadores, conforme foi verificado na Tabela 1, em que os municípios pequenos na maioria das vezes são pró-governo, o que não acontece em cidades maiores e capital.

Apontou-se os fatores positivos e negativos, tanto em âmbito local como nacional, sendo que estes possuem uma semelhança, pois condizem com as necessidades da sociedade. Destacando-se ao empenho da coalização para que sejam aprovados os projetos em prol do povo e negativamente quando visam somente

à troca de cargos, e as necessidades da população ficam de lado. É no âmbito local em que temos a oportunidade de modificar, de efetivar interesses comuns da sociedade, e trazer a tona as suas necessidades.

Do exposto, merece importância o referido estudo do presente tema, uma vez que entendendo a capacidade da democracia ao estabelecer a dinâmica das coalizações em todos os entes da federação, compreende-se alguns fatores da crise atual brasileira, e contribuem para que estes sejam solucionados.

REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, Sergio. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, n.1 p. 5-34, 1998.
- CHEIBUB, J. A.; PRZEWORSKI, A.; SAIEGH, S. Government coalitions and legislative success under parliamentarism and presidentialism. **British Journal of Political Science**. Cambridge, n. 1, p. 565-87. 2004.
- GAMSON, William Anthony. A theory of coalition formation. **American sociological review, justor**. New York, n.1, p. 373-382, 1961.
- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. Coalizões governamentais na democracia brasileira. **Primeiros Estudos**. São Paulo, n. 3, p. 159-196, 2012.
- GARCIA, Joice Godoi. **Executivo e legislativo no âmbito municipal: A formação de gabinetes no município de São Paulo (1989-2012)**. 2013. 51 f. Dissertação (Fundação Getúlio Vargas) - Escola de administração de empresas de São Paulo, São Paulo, 2013.
- JONES, Mark. **Electoral laws and the survival of presidential democracies**. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1995.
- LAMOUNIER, Bolívar. **A Opção Parlamentarista**. São Paulo: Editora Sumaré, 1991.
- MAINWARING, SCOTT; SHUGART, MATTHEW. **Presidentialism and Democracy in Latin America**. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
- MEIRELES, Fernando. **Coalizões governamentais sobredimensionadas na América latina 1979-2012**. 2015. 51 f. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Ciência Política) Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015.
- MÜLLER, W.; STRØM, K. **Coalition governments in Western Europe**. London, Oxford University Press. 2000.
- NETO, Amorin Octávio. The Puzzle of Party Discipline in Brazil. **Latin American Politics and Society**. Miami, n. 1, p.127-144, 2002.

PASQUARELLI, Bruno Vicente Lippe. Formação de coalizões e apoio partidário no presidencialismo brasileiro e chileno. IN: Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política. **Anais**. Buenos Aires, 2010.

Recebido em 31/07/2016

Aprovado em 17/11/2016

Received in 31/07/2016

Approved in 17/11/2016