

Variedades de Governos de Coalizão no Presidencialismo. Chile, 1990-2010*

Carlos Huneeus

Professor associado do Instituto de Estudios Internacionales da Universidad de Chile.
E-mail: corpcerc@rdc.cl.

No começo do verão de 1952, o presidente Truman costumava fazer observações sobre os problemas do próximo presidente, caso Eisenhower ganhasse as eleições. “Ele vai se sentar aqui”, dizia Truman (batendo na sua mesa de escritório), “e dirá: façam isso, façam aquilo! E não vai acontecer nada. Pobre Ike; isso não vai se parecer nem um pouquinho com o Exército. Ele vai achar muito frustrante” (Neustadt, 1993:9).

INTRODUÇÃO

Em uma palestra para acadêmicos e figuras da oposição ao regime do general Augusto Pinochet (realizada em novembro de 1987, na Academia de Humanismo Cristão de Santiago do Chile), Arend Lijphart¹ argumentou sobre a inviabilidade de um governo de coalizão no presidencialismo devido às fortes barreiras institucionais que o impediriam, pois “significa a concentração de todo ou da maior parte do

* A pesquisa recebeu apoio do projeto Fondo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (Fondecyt) nº 1070868. Agradeço à ajuda de Rodrigo Cuevas e de Fernando Rubilar, ambos do Centro de Estudios de la Realidad Contemporánea (CERC), na coleta de informações e análise da composição dos gabinetes. Agradeço também a Alan Angell, que leu uma versão preliminar e fez sugestões importantes, e aos dois avaliadores da revista *Dados*. [A tradução do original em espanhol, “Variedades de Gobiernos de Coalición en el Presidencialismo. Chile, 1990-2010” é de Renata Oliveira Rufino].

DADOS – *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 55, nº 4, 2012, pp. 877 a 910.

Poder Executivo nas mãos de uma única pessoa e, portanto, é fundamentalmente incompatível com um governo de ampla coalizão no qual o poder é compartilhado” (Lijphart, 1988:41). O presidente escolhe os seus ministros entre os diferentes partidos, mas eles “são só conselheiros presidenciais e não podem formar uma verdadeira coalizão” (Lijphart, 1988:41). Os governos de coalizão só poderiam ocorrer no parlamentarismo. Este argumento foi desenvolvido por Lijphart em trabalhos posteriores e reforçado quando relacionou o presidencialismo com o tipo de democracia, afirmando que este era inviável em uma democracia de consenso e reiterando a predisposição, inclusive psicológica, do presidente de não fazer acordos durante a sua função (Lijphart, 2008:153).

Contrariando sua advertência, o Chile, desde 11 de março de 1990, teve quatro governos de coalizão formados pelos partidos da Concertación por la Democracia, integrada pelos partidos Demócrata Cristiano (PDC), de centro, o pequeno Radical Social Demócrata (PRSD), e o Socialista (PS) e Por la Democracia (PPD), ambos de esquerda. Os dois primeiros presidentes foram do PDC, Patricio Aylwin (1990-2004) e Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000), e os outros foram da esquerda, Ricardo Lagos, PS-PPD (2000-2006) – o primeiro presidente proveniente dessa corrente depois de Salvador Allende (PS), do governo da Unidad Popular (1970-1973), derrubado pelo golpe de estado –, e Michelle Bachelet, socialista (2006-2010). Embora os partidos da Concertación tenham ganhado todas as eleições parlamentares desde 1989, obtendo a maioria das cadeiras na Câmara Baixa, não obtiveram maioria no Senado devido aos nove senadores designados pelo regime anterior, que se somavam aos 38 eleitos. Foram, portanto, governos divididos². Os presidentes foram capazes de chegar a acordos e compartilhar o poder, sem cair no imobilismo pressagiado por Lijphart nem em graves conflitos com o Congresso previstos pelos críticos dos governos de coalizão no presidencialismo.

O presidencialismo de coalizão manteve-se até 2010, quando houve alternância de poder devido à derrota da Concertación nas eleições desse ano, pois o presidente Sebastián Piñera (RN), o primeiro mandatário de centro-direita eleito desde 1958, é acompanhado no exercício do Poder Executivo pela UDI, outro partido de centro-direita. Os governos de coalizão não eram novidade no Chile, mas sim prática dominante desde o fim da ditadura do general Carlos Ibáñez (1931) até o golpe militar de 1973, especialmente entre 1938 e 1952, quando houve três go-

vernos de presidentes do partido radical. As únicas exceções foram durante a primeira parte do governo de Jorge Alessandri (1958-1964), um empresário independente eleito com o apoio de liberais e conservadores, e a do presidente Eduardo Frei Montalva, do PDC (1964-1970) eleito com maioria absoluta nas urnas, e cujo partido obteve maioria absoluta na Câmara Baixa nas eleições parlamentares de 1965. Nessas quatro décadas, não foi a primazia da autoridade do presidente no sistema político que se destacou, mas, pelo contrário, certa vulnerabilidade diante dos partidos, que levou vários mandatários a se queixarem de que não os deixavam governar (Brahm, Bertelsen e Amunátegui, 2002).

Também não são novidade na América Latina, pois houve governos de coalizão no Brasil (Abranches, 1988; Figueiredo, 2007), no Uruguai e na Bolívia, entre outros (Thibaut, 1996, 1998; Deheza, 1998; Altman, 2000; Chasquetti, 2003; Mayorga, 2003). Em uma pesquisa comparada que abarcou outras regiões do mundo, Cheibub, Przeworski e Saiegh (2004:576) mostraram que, de 1946 a 1999, os governos de coalizão foram “menos frequentes, porém não excepcionais no presidencialismo”.

Este artigo analisa o presidencialismo de coalizão no Chile e as modalidades que adotou. Desde 1990, a sua continuidade tem sido uma exceção nas novas democracias da Europa do Sul e do Leste e da América Latina, pois o partido ou a coalizão de partidos que formou o primeiro governo democrático nessas regiões não foi capaz de ganhar as segundas (Argentina, Brasil, Peru) ou as terceiras (Portugal, Espanha, Polônia) eleições, devido à pressão dos desafios da democratização. O interessante do caso chileno é não só a continuidade da coalizão durante duas décadas, um fato que requer uma explicação (que não é objeto deste trabalho), mas também as diferenças dentro do presidencialismo de coalizão, com suas diferentes maneiras de organizar o governo e de integrar os partidos dentro do Executivo e da atuação do mandatário. Essas diferenças não são explicáveis pelo fato de os presidentes serem de partidos diversos, mas pela liderança de cada mandatário, pois cada um fez um uso diferente dos recursos de autoridade e de poder, o que os levou a desenvolver com ênfase variável suas funções de chefe de estado, chefe de governo e líder da coalizão. Assim como há diversidade no presidencialismo, como observaram Shugart e Carey (1992), devido às diferenças em relação à autoridade do mandatário, também há uma diversidade de presidencialismos de coalizão como consequência da diferente liderança presidencial. Presidentes do mesmo

partido tiveram diferentes estilos de liderança, o que explica os diferentes resultados no fim de cada administração. O estudo de caso do Chile pode ser útil para uma melhor compreensão do presidencialismo em geral e do presidencialismo de coalizão em particular, um aspecto comparado do governo de enorme importância, que ainda não foi suficientemente estudado.

O artigo se desenvolve em torno de duas ideias. Em primeiro lugar, considera o presidente no contexto do sistema político, atuando num ambiente no qual deve se ocupar não só das relações com o Congresso, mas também com entidades paraestatais que afetam, e até mesmo limitam o exercício da sua autoridade. Em segundo lugar, o papel do mandatário não depende apenas dos recursos institucionais, mas também da liderança, ou seja, de suas habilidades para fazer um uso adequado destes e dos fatores políticos que intervêm no trabalho de governo. Sua tarefa é mais complexa em um governo de coalizão, pois deve considerar os interesses dos partidos para a formação dos gabinetes e para definir a sua agenda.

A nossa tese é a de que, para que exista um governo de coalizão, o presidente deve desempenhar um papel central e dar autonomia aos seus ministros para que sejam chefes de suas respectivas pastas e não simples “conselheiros”, como temia Arend Lijphart (1988). Isso significa que o mandatário deve moderar o exercício de sua autoridade e empregar um estilo decisório colegiado, compartilhando o poder com os seus ministros. Essa moderação do poder e a colegialidade na tomada de decisões não são homogêneas nos mandatários, pois dependem da forma particular de liderança de cada um. É possível distinguir um genuíno governo presidencial de coalizão, pela presença dessa dinâmica, de outro meramente formal, no qual os ministros não têm autonomia para atuar e são apenas “conselheiros presidenciais”, o que o caracterizaria como um governo de um único partido e não de coalizão.

O texto se divide da seguinte forma: depois de uma breve apresentação dos argumentos sobre a inviabilidade dos governos de coalizão no presidencialismo, são analisados os fatores que o tornam possível, destacando o fato de que o presidente é menos poderoso do que acredita Lijphart e tem que negociar com outras instituições e atores. A partir da diferenciação entre autoridade e poder de Max Weber (1980), é analisado o conceito de liderança seguindo Fred Greenstein (2000) e sua aplicação no presidencialismo, para, então, analisar o caso do Chile, consi-

derando primeiro as características da liderança de cada um dos quatro presidentes e, depois, sua expressão na organização do governo. As conclusões encerram o artigo.

AS CRÍTICAS AO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO

A inviabilidade dos governos de coalizão foi argumentada pelos principais estudiosos do presidencialismo. Juan Linz afirmou que estes poderiam ocorrer em casos extremos, por necessidade imposta pela “unidade nacional” e que era uma experiência “excepcional e frequentemente frustrante para os seus participantes” (Linz, 1994:18). Analisando as experiências das novas democracias no sul da Europa e na América Latina, Linz e Stepan (1996:181) argumentaram que “o presidencialismo tem poucos incentivos para induzir à formação de coalizões”.

Shugart e Carey (1992) também não consideraram os governos de coalizão como um desenvolvimento natural, pois partem de um sistema bipartidário, com um partido no governo e outro na oposição. A análise posterior realizada por Matthew S. Shugart e Scott Mainwaring (1997:396) sobre o presidencialismo na América Latina também descartou o governo de coalizão, pois refletia principalmente sobre as condições que possibilitavam “um governo majoritário”, sem mencionar o governo formado por vários partidos. Eles consideraram, como Linz, que a alternativa do governo de coalizão era um mal menor, exigido pela difícil situação política ocasionada por um “sistema de alta fragmentação de partidos”. Há neles uma insistência em relação aos sistemas bipartidários como pré-requisito para a democracia estável, pois afirmam que, com exceção do Chile, “as democracias que existiram por mais de vinte e cinco anos têm tido menos de três partidos efetivos na Câmara Baixa” (Mainwaring e Scully, 1995:33).

A rejeição de Lijphart ao presidencialismo de coalizão fundava-se principalmente na posição dominante do mandatário. Boa parte do livro de Shugart e Carey (1992) trata da análise dos recursos de poder do presidente detalhados na Constituição, especialmente os relacionados com o Congresso. Essa era uma visão que não podia explicar a diversidade de fontes da autoridade e poder presidencial e que desconhecia a existência de instituições alheias a ela, que também constituíam uma fonte de limitação do seu poder. Em um trabalho posterior escrito com Mainwaring (Mainwaring e Shugart, 1994), Shugart reconheceu que “uma comparação dos poderes constitucionais não proporciona infor-

mação sobre o quanto eles são poderosos na realidade". No entanto, repetiram o procedimento, mostrando o presidente da Argentina, Carlos Menem (1989-1999), como um dos presidentes fracos entre os incluídos na sua pesquisa, sendo na prática um dos mais poderosos na região (Mainwaring e Shugart, 1994:409). Também o presidente do Chile em 1990 foi considerado com menos poder que o mandatário anterior ao regime militar (Mainwaring e Shugart, 1994:409), uma conclusão errônea porque a Constituição de 1980 estabeleceu um "hiperpresidencialismo", feito sob medida para o general Pinochet, que estava disposto a continuar no cargo após 1990.

Linz admite que não basta se limitar a considerar a Constituição para conhecer a autoridade e o poder do mandatário, indicando que é necessário considerar o tipo de concorrência que existe no sistema político, as relações entre o presidente e a classe política, a forma com que os conflitos são resolvidos na sociedade e a liderança presidencial. No entanto, insiste em uma visão pessimista da viabilidade do presidencialismo, concluindo que o projeto institucional terminaria se impondo sobre todos os outros fatores, pois "os componentes institucionais definem todo o processo político e a forma de governar" (Linz, 1994:18).

Autoridade, Poder e Liderança Presidencial

Os estudos sobre o presidencialismo na América Latina tendem, em geral, a analisar o mandatário isoladamente, sem considerar as outras instituições do sistema político, e a partir do seu poder eleitoral e institucional, especialmente diante do Congresso, embora se esteja aludindo a outro conceito, o de autoridade. No entanto, o presidente *não age sozinho*, mas o faz principalmente através dos seus ministros, que são nomeados por este precisamente para ajudá-lo a levar adiante o seu programa e formam o gabinete; e *não está sozinho*, pois está em um sistema político no qual, apesar de ser o eixo em torno do qual este gira, existem instituições – o Congresso, o Poder Judiciário, entes paraestatais, partidos – que devem ser consideradas no momento de tomar as principais decisões, porque estas influenciam sua autoridade e seu poder. Além disso, o presidente deve considerar o contexto político e as condições históricas de sua gestão, que impõem certas prioridades. Essa variedade de fatores institucionais e políticos representa, para o mandatário, um cenário complexo, que admite diversas alternativas decisórias e destaca a importância da liderança³.

Retomando a tese de Lijphart sobre a inviabilidade do presidencialismo de coalizão, para que este seja viável, o mandatário deve usar um estilo de liderança que mantenha relação com esta rede institucional, começando por sua relação com os seus ministros, aos quais deveria delegar uma parte do seu poder, para que tenham autonomia decisória que lhes permita atuar com oportunidade e eficácia. Isso quer dizer que o mandatário não faz uso da sua centralidade decisória. Essa prática deve ser realizada de modo a obter uma liderança eficaz, devendo equilibrar, por um lado, a ampla autonomia outorgada aos ministros mais próximos, especialmente o da Fazenda, e, por outro, a limitada delegação de poder a outros ministros para que haja coerência na ação do governo. Usando os termos de René Antonio Mayorga (2003), o presidente deve usar um estilo “parlamentar” de liderança⁴. Isso tornará possível o governo de coalizão. Se o presidente não se limitar no exercício de sua centralidade decisória e der pouca autonomia aos ministros, o governo será formalmente de coalizão, mas na prática será um gabinete de um só partido, com um presidente onipresente, que é o que Lijphart tem em mente no seu argumento da inviabilidade dos governos de coalizão no presidencialismo.

Na prática, os governos de coalizão podem estar situados em algum ponto de uma linha contínua, com um extremo que é o de um mandatário com uma liderança “parlamentar”, com pouca concentração decisória sendo ampla a autonomia delegada aos ministros, e com outro extremo representado por um presidente com grande concentração decisória e ministros com margem limitada de autonomia decisória. Por outro lado, os presidentes terão diferente efetividade na sua liderança na direção do governo. Vinculando as duas variáveis – centralidade decisória e eficácia de liderança – podemos situar cada um dos quatro presidentes analisados nos quatro espaços (ver Quadro 1 a seguir) com Aylwin em um extremo, exercendo pouca centralidade decisória e uma liderança eficaz, e Bachelet, no outro, com alta centralidade decisória e liderança pouco eficaz.

A diferenciação entre autoridade e poder ajuda na compreensão do papel da liderança presidencial, porque todo mandatário tem recursos poderosos de autoridade, uma parte dos quais se encontra na Constituição, mas eles oferecem diferentes alternativas de decisão, que são usadas segundo o seu estilo de liderança. Há um presidencialismo, porém diferentes presidências conforme os estilos de gestão de cada mandatário.

Quadro 1
Tipos de Liderança Presidencial no Chile
(1990-2010)

		Centralidade Decisória	
		Baixa	Alta
Eficácia de Liderança	Baixa	Frei	Bachelet
	Alta	Aylwin	Lagos

Fonte: Elaboração própria.

Seguindo Weber (1980:28), a autoridade é “a possibilidade de que uma ordem, com um determinado conteúdo e dada por determinadas pessoas, seja obedecida” e, portanto, uma relação institucional baseada em regras definidas e estáveis. A autoridade constitui-se a partir da legitimação, que pode ser tradicional, legal ou carismática. Nas sociedades modernas, a principal fonte de legitimação é de tipo legal, com base nas normas estabelecidas na Constituição.

O poder é um conceito mais amplo, definido como “a possibilidade de que, em uma relação social, a vontade de um indivíduo se imponha sobre outras que se opõem” (Weber, 1980:28). O poder, portanto, não se limita às relações políticas, como o conceito de autoridade, mas envolve todas as relações sociais. Um presidente pode ter uma enorme autoridade, mas dispor de um limitado ou escasso poder, que lhe impede subordinar os militares à sua autoridade. A crise da democracia é explicada como um processo de enfraquecimento gradual do poder das instituições, chegando à sua perda e à mudança do regime político (Lepsius, 1993; Linz, 1978). O poder, ao contrário da autoridade, baseia-se principalmente nas características pessoais do líder e não no projeto constitucional-legal. Desse modo, a autoridade pode ser definida como um poder legítimo.

A autoridade do presidente é definida não apenas em relação ao Congresso, dependendo do apoio que tiver neste, com ou sem maioria, mas também em relação a outras instituições. No caso do Chile destacam-se dois entes paraestatais de enorme importância: o Banco Central, autônomo e de caráter constitucional, responsável pela orientação da política monetária; e o Tribunal Constitucional, que controla não só a constitucionalidade das leis, mas também a dos decretos supremos, podendo deter as políticas do Executivo.

É difícil precisar os alcances da liderança, um conceito também desenvolvido por Max Weber, conquanto ele tenha se concentrado nos casos excepcionais, o carismático, aplicado a políticos com condições "extraordinárias", o que lhe permite ser um protagonista que pode provocar inclusive mudanças revolucionárias. Além disso, há lideranças eficazes, definidas não só pelas condições pessoais, mas também pelo contexto institucional que lhe fornece recursos para a ação e impõe limitações (o Congresso, os partidos, a administração pública e até mesmo os meios de comunicação), e pela conjuntura histórica particular, que impõe uma agenda com desafios prioritários (Helms, 2005).

Desde o estudo de Richard Neustadt (1960) sobre o presidente dos EUA, a liderança tem sido considerada uma variável explicativa muito importante para entender o funcionamento do Poder Executivo, na qual se destaca a persuasão e a negociação do mandatário em relação a outras instituições e atores e até mesmo com os seus ministros. Também é marcante a importância da liderança no estudo sobre o parlamentarismo que levaria à "presidencialização da política" (Poguntke e Webb, 2005) diante do desempenho de alguns chefes de governo que atingiram um imenso grau de poder ao se apoiar na alta popularidade que obtêm junto à população, graças, entre outras coisas, à cuidadosa relação com os meios de comunicação. No caso de Tony Blair na Grã-Bretanha, Foley (2000) refere-se a uma "presidência britânica", embora não seja preciso na definição dos elementos.

Fred Greenstein (2000) fez uma importante contribuição ao definir e por em prática o conceito de liderança presidencial, porque o associa a certas habilidades que teria o presidente para realizar suas funções de chefe de Estado e de governo, muito úteis para analisar a experiência dessa forma de governo na América Latina. O mandatário deve ter habilidade como *comunicador*, para convencer seus eleitores e a opinião pública das vantagens de suas políticas, o que requer certa eloquência para transmitir suas propostas; um bom *conhecimento* das tarefas governamentais, para avaliar o avanço na implementação das políticas e da gestão dos seus colaboradores; *inteligência emocional, especialmente para enfrentar situações complexas e de alta tensão*; ter *visão* dos principais objetivos do seu governo, da sua coerência e viabilidade e, finalmente, reunir *habilidades organizativas e políticas* (Greenstein, 2000:194-200). Para os fins da nossa análise, é interessante destacar especialmente as habilidades *organizativas* e *políticas*, que consideramos ter maior influência para a realização de um presidencialismo de coalizão eficaz.

A *habilidade organizativa* se expressa especialmente no interior do governo, na sua capacidade de escolher uma boa equipe de ministros e saber dirigi-los para que cada um dê o melhor de si. Significa conhecer pessoas que reúnam as condições políticas e profissionais para cumprir bem a sua tarefa e dirigir o seu trabalho, para que formem uma equipe coerente e eficaz. Os presidentes têm diferentes habilidades, isso depende do seu conhecimento dos outros políticos, dos profissionais que os acompanham (advogados, economistas ou engenheiros) e da sua própria capacidade para distinguir os que são mais adequados para acompanhá-lo. Os mandatários com uma carreira política recente estarão em desvantagem em comparação com outros que foram anteriormente parlamentares, ministros ou presidentes de partido, e que conhecem a elite política. Também há diferenças em relação às habilidades para dirigir o trabalho dos seus ministros e coordenar a sua atividade.

A *habilidade política* é mais ampla e orientada para fora do governo, pois o mandatário, segundo Greenstein, deve ter a capacidade de usar assertivamente suas prerrogativas de autoridade, persuadindo os outros atores para que obedeçam a suas decisões e assim obter uma reputação de operador político hábil e decidido. Esta se expressa principalmente em relação ao Congresso e, especialmente quando se trata de um governo de minoria, em relação aos partidos, aos entes paraestatais e aos grupos de pressão. Essa habilidade também se expressa na liderança exercida no seu próprio partido e na coalizão que o apoia, tratando de manter o seu eleitorado e a coesão das suas organizações. O mandatário deve mostrar ter essa habilidade e buscar a oportunidade para demonstrá-la aos principais atores políticos, para o qual a ação dos meios de comunicação é fundamental. Isso sublinha a importância da sua habilidade como comunicador, pois o presidente deve atuar para a população e para os seus eleitores, com o objetivo de que uns e outros saibam onde ele pretende chegar, o que conseguiu e quais têm sido as dificuldades enfrentadas. Deve fazê-lo pessoalmente, pois não se comunica através dos seus ministros ou de uma política de comunicações. A capacidade de *persuasão*, destacada por Neustadt (1960), é essencial para a definição do poder presidencial.

As duas habilidades são postas à prova principalmente quando se trata de um governo de coalizão, no qual o presidente deve nomear ministros de outros partidos e trabalhar com eles, diante de um cenário mais complexo para persuadir os ministros e os legisladores. Os presidentes

têm diferentes habilidades, o que influi no desenvolvimento da Presidência. Uma primeira aproximação mostra uma estrutura de coalizão relativamente homogênea no Chile, com ministros pertencentes aos partidos, com uma minoria de independentes, de acordo com um princípio proporcional em relação à sua força parlamentar. Nos quatro governos houve 149 ministros: 64 eram do PDC, 35 do PS, 27 eram do PPD e 9 do PRSD, além de 14 independentes. Há uma importante estabilidade em termos quantitativos nos quatro governos, com predomínio numérico do PDC, embora, em relação ao poder real, o PS e o PPD tenham sido mais influentes nos governos de Lagos e Bachelet.

Por trás dessas semelhanças, há diferenças que começam com as limitações institucionais do mandatário e com a forma com que este as enfrenta, ou seja, a sua liderança.

LIMITES INSTITUCIONAIS À AUTORIDADE DO PRESIDENTE

O presidencialismo chileno não se manteve estático desde o começo da transição, a partir da derrota de Pinochet no plebiscito de 1988, mas teve importantes mudanças, com destaque para as reformas constitucionais de 1989⁵, negociadas entre a oposição e o regime militar, e de 2005, impulsionada pelo presidente Lagos. A Constituição de 1980 limitou a autoridade do presidente e estabeleceu um poder de veto efetivo para a minoria por meio das “supramaiorias”⁶, requeridas não só para reformar a Constituição⁷, mas também para aprovar uma grande variedade de matérias de lei, com duas categorias: as “leis orgânicas constitucionais”, que requerem um quórum de quatro sétimos dos senadores e deputados, e as leis de “quórum qualificado”, que exigem maioria absoluta⁸. Além disso, as “leis orgânicas constitucionais” devem ser revisadas pelo Tribunal Constitucional para verificar a sua constitucionalidade. Essa revisão levou à suspensão da aplicação de determinados projetos de lei aprovados pelo Congresso, provocando enormes dificuldades para o governo.

Essa separação marcante entre o Executivo e o Legislativo explica por que o mandatário chileno, ao contrário dos seus colegas da “terceira onda” na Argentina e no Brasil, não tenha recebido a delegação das faculdades legislativas nem tenha exercido faculdades de decreto que abarcaram matérias de lei⁹.

Conseqüentemente, o presidente não pode obter a aprovação dos seus principais projetos de lei sem fazer acordos com a oposição, o que criou

um cenário político extraordinariamente difícil, pois a oposição havia formado parte do regime militar e não estava disposta a reformar o sistema econômico neoliberal e a eliminar os “enclaves autoritários” (Garretón, 1989; 2005) deixados por este no sistema político. Em vez de deixar que ocorresse uma paralisia na gestão executiva ou um confronto com o Congresso, como haviam previsto os críticos do presidencialismo de coalizão, o presidente Aylwin tomou a decisão estratégica de definir uma agenda legislativa viável para ser aprovada pela oposição, estratégia que foi mantida pelos seus sucessores. Isso teve custos políticos para a Concertación, que não pôde levar adiante reformas políticas anunciadas nas campanhas eleitorais, mas permitiu uma produção legislativa eficaz e evitou conflitos com a oposição, que teriam prejudicado os esforços para consolidar a democracia.

Dissemos que o presidente está limitado em sua autoridade pelo Banco Central e pelo Tribunal Constitucional. O Banco Central é autônomo e é responsável pela política monetária e cambial. Sua autonomia foi estabelecida pela Constituição de 1980, dada a experiência traumática da hiperinflação durante o governo de Allende e a experiência do Banco Central alemão e sua bem-sucedida contribuição para a estabilidade monetária naquele país (Sturm, 1990). Adquiriu maior influência devido à estabilidade de seus dirigentes, com conselheiros nomeados por um longo período de tempo (oito anos), à continuidade da sua organização institucional e à perseverança de suas políticas. A relação com o governo se faz por intermédio do Ministério da Fazenda e ocorreu sem complicações, com exceção do governo do presidente Frei Ruiz-Tagle, quando o ministro da Fazenda não se entendeu com o presidente do Banco Central, o que levou à renúncia deste em 1996. Não houve uma boa coordenação entre o ministro da Fazenda e o novo presidente do Banco Central para lidar com a crise asiática, que atingiu duramente a economia chilena desde o início de 1998, com uma subida acentuada das taxas de juros que abalaram a economia, causando grande desemprego.

O Tribunal Constitucional chileno é um órgão paraestatal muito poderoso, porque supervisiona a constitucionalidade das leis e dos decretos supremos. Ele é, juntamente com o da Áustria, o único no mundo que tem esse poder, porque na democracia avançada essa função é exercida pelos tribunais administrativos (Zapata Larraín, 2008:465). Seus sete membros tinham sido nomeados em 1990 pelo antigo regime, dois deles pelo Conselho de Segurança Nacional e um por Pinochet, que no-

meou um dos seus ex-ministros do Interior, organismo que teve uma atitude crítica em relação ao Governo Aylwin. Uma minoria (um quarto dos deputados e senadores em exercício) pode promover, perante o Tribunal Constitucional, um recurso de inconstitucionalidade contra um projeto de lei aprovado pelo Congresso ou contra um decreto supremo. Se o Tribunal aceitar a tramitação, o decreto supremo impugnado fica sem efeito, esperando sua decisão. A oposição entrou frequentemente com recursos contra projetos de lei do Executivo, especialmente durante o governo de Frei e de Lagos¹⁰.

A autoridade e o poder do presidente passaram por mudanças significativas desde a inauguração da democracia no Chile; isso obrigou a modificar a visão de um mandatário todo-poderoso, pregada por alguns autores com base nas atribuições que a Constituição dá ao mandatário¹¹. A autoridade do presidente foi afetada pelo fortalecimento do Senado, que intervém na designação de autoridades dos Poderes Executivo e Legislativo, atribuições que antes eram do Executivo. Até 1990, só participava da eleição de cinco conselheiros do Banco Central e da Controladoria Geral da República. A partir da sexta revisão constitucional de 1997, este participa na escolha do fiscal nacional, que dirige o Ministério Público, uma instituição criada pela reforma processual penal daquele ano. Depois da oitava reforma constitucional, também de 1997, participa na nomeação dos ministros e fiscais da Corte Suprema, que é realizada pelo presidente a partir de uma lista de cinco nomes propostos pelo tribunal máximo.

A reforma constitucional de 2005 deu ao Senado o poder de nomear quatro dos dez ministros do Tribunal Constitucional, cuja autoridade foi reforçada pela reforma constitucional de 2005, dois dos quais devem ser previamente indicados pela Câmara dos Deputados. Também participa da designação dos integrantes do Conselho Nacional de Televisão, que cumpre funções regulatórias, do Diretório de Televisão Nacional, a televisão pública, e do Conselho de Alta Direção Pública (CADP), sobre o qual voltaremos a tratar.

O presidente viu o seu poder enfraquecido pela criação do Serviço Civil, um novo sistema de designação de cargos superiores de muitos organismos ministeriais, pois não só pode agir livremente, como costumava acontecer, como também atua por meio de um concurso público, com convocatória aberta e avaliação anônima das candidaturas. Esta é uma reforma muito importante da administração pública, que

abrange 891 cargos de altos funcionários¹². Esses cargos pertencem a 104 órgãos públicos vinculados ao sistema e outros 21 organismos fiscais, muitos de grande importância, como a Procuradoria Nacional Econômica, o Instituto Nacional de Estatísticas (INE), o Serviço Nacional do Consumidor (SERNAC), o Serviço Nacional de Alfândegas, os principais serviços do Ministério de Obras Públicas, e serviços de outros ministérios¹³.

O Serviço Civil é dirigido pelo Conselho de Alta Direção Pública, presidido por uma pessoa de confiança do presidente e integrado, também, por quatro conselheiros nomeados pelo presidente, com a concordância de quatro sétimos dos senadores em exercício. Isso significa que dois conselheiros são do governo e dois, da oposição. Eles permanecem por um período de seis anos, ou seja, dois a mais do que o mandato presidencial para garantir que as suas funções não serão subordinadas ao futuro político de cada administração, e são eleitos em pares de maneira alternada a cada três anos. Os dois conselheiros de direita antes de 2010 eram especialistas com uma participação ativa nos principais *think tank* do seu setor e os dois conselheiros da Concertación desenvolviam atividades acadêmicas e eram militantes passivos nos seus partidos¹⁴.

Em suma, a autoridade do presidente do Chile encontra limitações no sistema político, o que torna mais complexo o seu trabalho e constitui um fator institucional que destaca a necessidade de uma liderança eficaz do presidente.

Capacidades Organizativas e Políticas e Liderança Presidencial

Os quatro presidentes da Concertación tiveram diferentes habilidades organizativas e políticas, que influíram na estrutura e funcionamento dos governos de coalizão, com eficácias de liderança variadas. Houve um governo de coalizão como tal nas presidências de Eduardo Patricio Aylwin e Frei Ruiz-Tagle, cujos estilos de liderança foram “parlamentarizados”, pois exerceram pouca concentração decisória e deram ampla autonomia aos seus ministros, com uma liderança mais efetiva no primeiro caso. Houve um governo de coalizão atenuada na Presidência de Ricardo Lagos, devido à grande centralidade de decisão exercida pelo presidente, que teve um estilo de liderança menos “parlamentarizado”; e houve um governo de coalizão meramente formal na Presidência de Michelle Bachelet, que praticou uma centralidade decisó-

ria ainda mais acentuada que a do seu antecessor, negligenciou os partidos, e cujos ministros foram, com exceção do ministro da Fazenda, meros “conselheiros presidenciais”, como havia antecipado Lijphart. A vinculação das duas variáveis é feita na Tabela 1, na qual situamos os quatro presidentes em diferentes espaços conforme o grau de centralização decisória e efetividade de liderança.

Tabela 1
Distribuição dos Ministros por Partido Político, conforme o Governo
(1990-2010)

Partido	Patricio Aylwin	Eduardo Frei	Ricardo Lagos	Michelle Bachelet	Total
PDC	13	19	17	15	64 (43%)
PS	7	11	7	10	35 (23%)
PPD	2	6	7	12	27 (18%)
PRSD	1	3	2	3	9 (6%)
IND	2	5	3	4	14 (9%)
Total	25	44	36	44	149

Fonte: Elaboração própria.

Essa variedade nos governos de coalizão pode ser explicada pela biografia profissional e política de cada mandatário e por sua maneira de entender o exercício da autoridade e do poder presidencial e de exercê-lo. O presidente Patricio Aylwin foi, dos quatro mandatários da Concertación, o que apresentou mais habilidades organizativas e políticas. Teve uma destacada trajetória como jurista e político, tendo sido senador (1965-1973) e presidente do Senado em 1971, cinco vezes presidente do PDC em diferentes etapas da sua longa história, a primeira em 1951, quando ainda era a pequena Falange Nacional, na época do golpe militar de 1973, e em 1988, quando foi o “porta-voz do não” no plebiscito daquele ano, que derrotou o general Pinochet¹⁵. Tinha 71 anos de idade ao entrar no palácio presidencial de La Moneda, dois anos menos que Konrad Adenauer quando assumiu como chefe de governo da Alemanha em 1949. Ao contrário de outros presidentes, Aylwin tinha uma compreensão única dos políticos e profissionais do seu partido e da coalizão, e teve a habilidade de formar uma grande equipe de ministros, que incluía os melhores especialistas, e de saber

dirigi-los com eficácia, permitindo que desenvolvessem suas habilidades. Os ministros tiveram ampla autonomia e houve uma grande estabilidade ministerial. Apenas um ministro, o da Saúde, pediu a renúncia, e a única mudança no gabinete ocorreu por exigência constitucional, pois vários ministros tiveram que renunciar um ano antes das eleições presidenciais e parlamentares de 1993, para poder se candidatar ao Congresso e à Presidência (Ricardo Lagos). Realizou sua tarefa como chefe de governo com o apoio do ministro e secretário da Presidência, Edgardo Boneinger, que havia sido diretor de orçamentos no governo de Frei Montalva, e que recebeu ampla autonomia, chegando a ser quase um chefe de governo.

Aylwin cumpriu as três funções institucionais da Presidência, chefe de Estado, de governo e líder da Concertación, dirigindo sua atuação para o interior do governo e para a cidadania, destacando-se importantes discursos em momentos essenciais do seu mandato¹⁶. Manteve uma relação constante com os presidentes dos seus partidos e com suas bancadas parlamentares e concentrou sua atenção nas principais políticas de transição: verdade e justiça para as violações aos direitos humanos do regime militar e as relações com Pinochet e com os militares. Em duas ocasiões, Pinochet pressionou até o limite da legalidade para impedir que militares fossem processados pela Justiça por violações aos direitos humanos, conseguindo da segunda vez (episódio que ficou conhecido como *“el boinazo”*) importantes concessões. Teve grande apoio dos cidadãos e entregou o poder a um presidente do mesmo partido e da mesma coalizão, fato que não ocorria no Chile desde 1946.

Eduardo Frei Ruiz-Tagle contava com uma breve biografia política, iniciada com a morte do seu pai em 1982, o ex-presidente Eduardo Frei Montalva¹⁷. Engenheiro hidráulico e empresário de profissão, foi favorecido pela memória que a população guardava do seu pai, sendo eleito senador em 1989 e presidente do PDC em 1992, embora não tenha se destacado em nenhuma das funções. Foi eleito candidato presidencial da Concertación nas eleições primárias, derrotando amplamente o candidato do PS/PPD, Ricardo Lagos. Desconhecia as principais figuras da Concertación e buscou apoio em seus assessores para formar o gabinete e dirigir os ministros, aos quais deu grande autonomia e respaldou nos momentos difíceis. Seu governo começou com dificuldades, porque, dias antes de assumir a Presidência, mudou o possível ministro da Fazenda, indicando para o cargo aquele que havia sido designado embaixador nos Estados Unidos, que, por sua vez, teve que im-

provisar sua equipe de colaboradores e as prioridades do primeiro ano de gestão. Logo depois, teve desavenças com o ministro do Interior, um socialista, levando à primeira mudança no gabinete, após seis meses no governo e, em seguida, teve uma grande instabilidade ministerial.

De caráter retraído e pouco comunicativo, Frei concentrou os seus esforços em definir as grandes orientações do seu governo e entregou a direção do governo a um de seus principais assessores, Carlos Figueroa, que foi nomeado ministro do Interior em setembro de 1994, no segundo gabinete¹⁸. Tinha visão das tarefas do seu governo, destacando-se nesta a reforma judicial, principal reforma institucional da nova democracia, pois não só modificou a composição da Corte Suprema – que mais tarde tornaria possível fazer justiça pelos crimes contra os direitos humanos –, mas também substituiu o sistema do século XIX, introduzindo os procuradores, um importante avanço na *accountability horizontal* do sistema político¹⁹. Também teve visão no desenvolvimento das obras de infraestrutura, que serão promovidas por seu ministro de Obras Públicas, Ricardo Lagos, e que fortalecerão sua imagem pública.

Frei descuidou seu papel de líder da Concertación, havendo parlamentares do PPD que criticavam publicamente o seu governo, dinâmica que se repetiria no PDC durante o governo de Lagos. Também negligenciou o diálogo com os ativistas e eleitores do conglomerado do governo. Frei foi um político por acidente, sem chegar a ter “a paixão” pela política que Max Weber viu no político genuíno. Essa liderança enfraqueceu os apoios eleitorais da Concertación e levou a uma queda de 15 pontos nas eleições parlamentares de 1997, ficando com 60,2% dos votos, e provocando um aumento dos votos nulos e uma diminuição do eleitorado da Concertación, especialmente do PDC²⁰.

Ricardo Lagos, advogado, doutor em Economia nos EUA, iniciou sua trajetória política nos anos 60, mas se manteve afastado da política depois do golpe de Estado. Entrou no PS nos anos oitenta e, em 1988, fundou o PPD, sendo o seu primeiro presidente, sem abandonar a militância no PS, pensando na sua candidatura presidencial. Concorreu a uma cadeira no Senado em 1989, mas não conseguiu o cargo. Foi ministro da Educação, durante o governo de Aylwin, e de Obras Públicas, no governo de Frei Ruiz-Tagle, cargo que exerceu com grande dinamismo, impulsionando um ambicioso programa de construção de obras de in-

fraestrutura através de contratos de concessão a empresários privados, vendo nisso uma via para fortalecer sua aspiração presidencial e para superar a desconfiança que o empresariado tinha em relação à esquerda desde o governo de Salvador Allende.

De grande inteligência, memória privilegiada e caráter forte, Lagos restabeleceu a Presidência ao centro do sistema político, como havia ocorrido com Aylwin, embora a centralidade decisória que impôs prejudicou a eficácia do seu governo, pois se envolveu na condução de várias políticas²¹, sem obter coerência em algumas, como a modernização do transporte público de Santiago, o “Transantiago”, já que o seu plano de construção de autopistas urbanas fomentava o uso do automóvel que ele tratava de diminuir com esse ambicioso programa.

Impulsionou uma ambiciosa reforma no sistema público de saúde, “o Plano Auge”, pela qual o Estado assumiu os custos de certas patologias, restabelecendo a tradição da intervenção do Estado na saúde, que o regime militar havia tentado dismantelar. Lagos foi, junto com Aylwin, líder da Concertación, e cuidou, como Aylwin, da integração dos partidos no governo. Preocupou-se por sua sucessão, tornando possível que vários ministros tivessem grande reconhecimento junto à população e que uma delas, Michelle Bachelet, fosse eleita presidente.

Michelle Bachelet (PS) realizou uma nova mudança na Presidência por sua breve trajetória política e sua visão do papel que devia exercer. Médica de profissão, Bachelet era filha de um general da Força Aérea que havia ocupado um alto cargo no governo de Allende e que morreu como consequência das pressões que sofreu depois do golpe de Estado. Sem haver sido parlamentar nem líder do seu partido, entrou no gabinete de Lagos como ministra da Saúde²². Em janeiro de 2002, foi nomeada ministra de Defesa e se tornou uma figura muito popular quando apareceu em um tanque militar, no inverno daquele ano, percorrendo um setor popular de Santiago afetado por um grave temporal. Dotada de grande simpatia, viu o seu apoio crescer rapidamente entre a população, o que levou o seu partido a proclamá-la candidata presidencial, apesar da desconfiança dos dirigentes do partido devido à sua falta de experiência.

Formou seu primeiro gabinete com uma distribuição de gênero equitativa, com mulheres que ocuparam importantes ministérios, promovendo o acesso da mulher a novas posições no Estado, uma mudança significativa com efeitos em outros âmbitos do Estado e da sociedade.

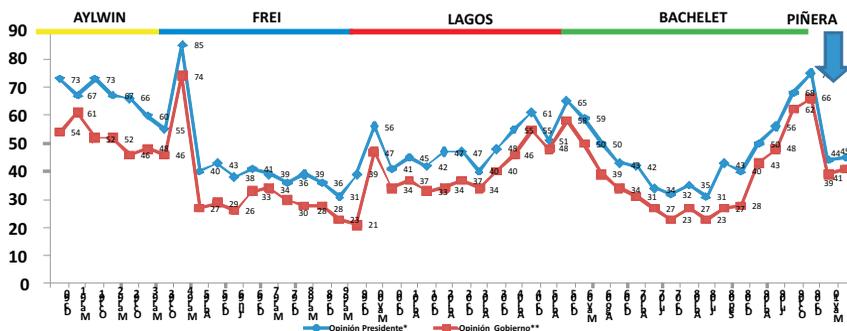
Outorgou um novo conceito às políticas sociais: o de “proteção social”, destacando-se a reforma previdenciária, que permitiu o acesso dos setores de trabalhadores mais pobres ao sistema previdenciário e garantiu a ação do Estado na previdência, que havia sido eliminada pela privatização do sistema de pensões realizada pelo regime militar.

Construiu uma liderança altamente personalizada, dando menos autonomia que Lagos aos seus ministros. Distanciou-se dos partidos, sem considerá-los nas nomeações dos ministros. Mostrou um sinal importante nessa direção ao nomear como ministro da Fazenda um economista independente, Andrés Velasco, radicado nos Estados Unidos desde a adolescência e professor da Universidade de Harvard. Este recebeu um poder muito amplo, decidindo sobre assuntos relacionados a vários ministérios, o que o transformou, na prática, em um chefe de governo.

Bachelet procurou reforçar a sua popularidade, com a ajuda de uma cuidadosa política de comunicações, enfatizando seus atributos pessoais de simpatia e proximidade com as pessoas, adequando as prioridades da sua agenda a esse objetivo e evitando os temas que poderiam prejudicar a sua popularidade. Isso teve consequências sobre a estabilidade dos gabinetes, pois os ministros eram avaliados mais pela repercussão das políticas sobre a opinião pública do que pelos indicadores objetivos de desempenho, estabelecidos de acordo com as metas definidas pelo governo. Terminou seu mandato com o maior índice de apoio dos seus antecessores, embora a popularidade tenha sido intransferível, porque não beneficiou o candidato presidencial da Concertación nas eleições de 2009, o ex-presidente Frei Ruiz-Tagle, que teve uma derrota esmagadora, com apenas 29,6% dos votos no primeiro turno, quase vinte pontos a menos que os obtidos pelos presidentes anteriores e cerca da metade dos votos obtidos pelo mesmo candidato nas eleições de 1993, quando chegou ao palácio de La Moneda.

Por essa razão, Bachelet não cumpriu a função de líder da Concertación e não levou em conta a questão sucessória, pois, ao contrário dos seus antecessores, que tiveram em seus gabinetes ministros que eram figuras presidenciais, os ministros de Bachelet, com a exceção de Velasco, não conseguiram ocupar um espaço estável diante da opinião pública, que lhes permitisse um lugar de destaque nas pesquisas de opinião com o fim de seguir a carreira política. A ausência de liderança acentuou as tendências centrífugas que havia nos partidos, com confli-

Gráfico
A Opinião sobre o Presidente e o Governo
(1990-2010)



Fonte: Barômetro CERC (setembro de 2010).

P: Qual é a sua opinião sobre o presidente P. Aylwin / E. Frei Ruiz-Tagle / R. Lagos / M. Bachelet/ S. Piñera? Completar a pergunta com alternativas. *Soma de boa e muito boa.

P: Queremos saber a sua opinião sobre o governo de P. Aylwin / E. Frei-Ruiz Tagle / R. Lagos / M. Bachelet./ S. Piñera. Considerando tudo o que foi feito nas últimas semanas, como você diria que o/a presidente se desempenhou? Completar as perguntas com alternativas. **Foram somados "Muito bem e bem".

tos que levaram a renúncias ou expulsões de parlamentares e que levou a coligação a perder a maioria que mantinha na Câmara dos Deputados, desde 1989, e no Senado, desde 2005, devido à eliminação dos senadores designados²³.

LIDERANÇA PRESIDENCIAL E ORGANIZAÇÃO DO GOVERNO

Dissemos que o objetivo do artigo era analisar o presidencialismo de coalizão por meio da repercussão da liderança do mandatário. Como o presidente não atua sozinho, mas por meio dos seus ministros, a sua primeira e principal decisão é a nomeação destes e, depois, dirigir o seu trabalho. Para a seleção dos ministros, o presidente deve considerar a sua militância no partido e suas capacidades profissionais. No caso do PS, como tem correntes relativamente organizadas, deve considerá-las na escolha dos ministros que pertencem ao partido.

Os ministros normalmente têm uma relação débil com seus partidos dos quais têm sido, em geral, militantes passivos. No governo de Aylwin, ao contrário dos seus sucessores, houve mais ministros com trajetória política ativa, seja porque haviam ocupado cargos diretos nos seus partidos, seja porque participaram da direção de organizações opositoras ao regime militar. Esta é uma diferença importante em

relação ao parlamentarismo, dado que seus ministros possuem carreira política ativa, pois são parlamentares e até dirigentes de seus partidos.

Uma minoria de pastas foi ocupada por ministros sem militância partidária, catorze durante os vinte anos, com um número relativamente similar em cada governo. No entanto, foram ministros setoriais e de pouca relevância política, com exceção do titular da Fazenda do governo Bachelet. A maioria dos ministros havia ocupado antes algum cargo no Poder Executivo, como subsecretários ou prefeitos, e poucos haviam sido parlamentares. Os presidentes tiveram dificuldade para expandir o recrutamento dos seus ministros, o que também pode ser explicado pela incapacidade dos partidos de se abrirem a novas personalidades.

Depois do presidente Aylwin, cada presidente decidiu ter sua própria equipe de ministros, convocando um pequeno número de ministros de governos anteriores. Das 132 pessoas que ocuparam os 149 ministérios nos quatro governos, só 16 estiveram em dois governos e apenas um participou de três governos. O mandatário guarda os principais ministérios, Interior e Fazenda, para os militantes do seu partido. As exceções foram Frei, que durante cinco meses designou um socialista para o ministério do Interior, e Bachelet, que convocou um integrante do PDC para o ministério do Interior e um independente para Fazenda. No entanto, Bachelet não lhes deu autonomia, tirando o primeiro, Andrés Zaldívar, do gabinete depois de apenas três meses²⁴. O segundo renunciou após um ano e meio porque se sentiu maltratado, já que a presidente nem mesmo atendia aos seus telefonemas.

Ter uma tradição democrática permitiu ao presidente Aylwin contar com ministros com experiência na gestão do Estado - três foram ministros do presidente Frei Montalva e dois, do presidente Allende, um foi chefe da Controladoria da República e outro, funcionário da Secretaria de Orçamento Federal, chegando a ser seu secretário. Esta foi uma diferença importante com relação ao primeiro governo de outros países da América Latina, como a Argentina, pois a continuidade da hegemonia militar impediu que houvesse ex-ministros ou altos funcionários de Estado com essa experiência valiosa.

Os estilos de liderança influíram na estabilidade dos governos, pois, com exceção de Aylwin, foram caracterizados por frequentes mudanças no gabinete²⁵. Frei teve cinco gabinetes diferentes; Lagos, quatro; e Bachelet, em um mandato de quatro anos, teve seis. As mudanças afe-

Tabela 2
Experiência Anterior dos Ministros, conforme o Gabinete
(1994-2009)

	Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000)					Ricardo Lagos (2000-2006)				Michelle Bachelet (2006-2009*)				
	I	II	III	IV	V	I	II	III	IV	I	II	III	IV	V
Gabinetes														
Cargos no Poder Executivo	9	11	16	18	18	11	14	12	13	12	13	15	17	17
Ex-parlamentares	1	-	-	-	-	2	2	4	3	1	-	1	1	2
Setor privado exercício profissional														
	10	9	4	2	2	3	1	2	2	7	7	6	4	3
Total	20	20	20	20	20	16	17	18	18	20	20	22	22	22

Fonte: Elaboração própria.

*Informação de 12 de março de 2009.

taram a todas as pastas, com exceção do Ministério da Fazenda. Também houve instabilidade na pasta do Interior nos governos de Frei e Bachelet, enquanto que Lagos manteve o titular do Interior, José Miguel Insulza, durante todo o seu mandato²⁶. As variações no gabinete foram caracterizadas pela saída de ministros e pela entrada de novos secretários de Estado, com a mudança de pasta de um reduzido número de ministros que permaneceram no governo.

A maior instabilidade ministerial ocorreu no governo de Bachelet: só permaneceram no mesmo cargo desde o início do governo três dos seus ministros – Fazenda, Habitação e Urbanismo e Bens Nacionais – e dois secretários de Estado com categoria de ministro – Cultura e Serviço Nacional da Mulher (Sernam). Também houve instabilidade nos ministérios que se encontram no palácio presidencial de La Moneda e que colaboram mais diretamente com o mandatário: o Ministério do Interior, a Secretaria Geral da Presidência e a Secretaria Geral do Governo sofreram mudanças frequentes durante os governos de Frei e Bachelet.

A Coordenação Ministerial

Não existe uma coordenação formal entre os ministros, pela qual são adotadas as principais decisões, como ocorre no gabinete ministerial do parlamentarismo (Von Beyme, 2000). O Conselho do Gabinete não tem essa função devido à posição dominante do presidente. Os mandatários convocam o conselho para outras funções, sobretudo informativas, para permitir que os ministros possam se interiorizar sobre o tra-

Tabela 3
Número de Ministros de Estado por Presidência
(1990-2009)*

	Patricio Aylwin (1990-1994)	Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000)	Ricardo Lagos (2000-2006)	Michelle Bachelet (2006-2009*)	Presidentes (1990-2008)
Interior	1	3	2	3	8
Relações Exteriores	1	3	2	2	8
Defesa	1	4	3	3	11
Fazenda	1	2	1	1	5
Secretaria Geral da Presidência	1	4	4	2	11
Secretaria Geral do Governo	1	4	4	3	12
Justiça	1	2	2	2	7
Economia	2	2	2	3	9
Educação	2	3	3	3	11
Saúde	2	2	3	2	8
Trabalho	1	2	2	2	6
Agricultura	1	3	1	2	7
Planejamento e Cooperação	1	3	4	2	10
Habituação e Urbanismo	1	2	3	1	7
Bens Nacionais	1	3	3	1	8
Obras Públicas	1	2	3	2	9
Transportes e telecomunicações	2	2	3	2	9

(continua)

Tabela 3
Número de Ministros de Estado por Presidência
(1990-2009)*

(continuação)

	Patricio Aylwin (1990-1994)	Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000)	Ricardo Lagos (2000-2006)	Michelle Bachelet (2006-2009*)	Presidentes (1990-2008)
Mineração	2	2	3	2	9
Energia	-	3	2	2	7
Sernam	1	1	2	1	5
Meio Ambiente**	-	-	-	1	1
Cultura**	-	-	1	1	2

Fonte: Elaboração própria.

* Em 12 de março de 2009.

** Pastas criadas durante o mandato.

balho dos seus colegas e sobre os principais problemas que preocupam o presidente. Somente o presidente Aylwin reuniu esse Conselho de forma regular, a cada quinze dias, para tratar dos principais temas políticos enfrentados por seu governo no difícil cenário da democratização, criando um ambiente propício para que os ministros opinassem. Os presidentes Frei e Lagos convocaram-no de maneira irregular, sem dar ao Conselho a importância que lhe havia dado Aylwin. A presidente Michelle Bachelet foi quem menos convocou o Conselho, só em 23 ocasiões nos primeiros três anos do seu mandato²⁷.

Durante as administrações de Aylwin e Frei, a Secretaria Geral da Presidência realizou uma coordenação de caráter técnico para verificar a coerência entre as políticas fomentadas pelos ministérios, com a participação de altos funcionários e técnicos que haviam colaborado na formulação ou implementação das políticas.

A instituição formal que trata de resolver as diferenças entre os ministros é a Secretaria Geral da Presidência, que teve essa função durante o governo de Aylwin. No entanto, houve erros na política em relação aos militares, devido à intervenção do secretário geral do governo, Enrique Correa (PS), que estabeleceu uma relação paralela, sem o conhecimento do ministro de Defesa, com o general Pinochet por meio do chefe dos seus assessores, mostrando maior disposição que o ministro a dar concessões e enfraquecendo a posição deste. Isso também ocorreu por meio do ministro do Interior durante os governos de Frei e Lagos. Excepcionalmente, as diferenças chegaram ao gabinete do presidente para serem resolvidas.

Há situações informais de coordenação entre os ministros, desenvolvidas a partir do governo de Frei, entre as quais se destaca o “comitê político” integrado pelos três ministros do palácio de La Moneda, que se reuniam sob a direção do ministro do Interior. Estes se reuniam semanalmente, com bons resultados, durante o período em que Carlos Figueroa foi chefe do gabinete (1994-1998). Lagos reunia o comitê político todos os domingos. Os acordos ali realizados eram analisados no dia seguinte em uma reunião de coordenação dos três ministros do palácio presidencial, com a participação do chefe dos assessores “do segundo escalão” do presidente, onde se decidia como levá-los à prática.

O Ministério da Fazenda tem um papel de coordenação, como ocorre nas democracias avançadas (Blondel, 1988). Esse Ministério tem um enorme poder no Chile, incrementado pela grande autonomia que lhe

foi outorgada por cada um dos quatro presidentes e pela estabilidade dos ministros, pois cada presidente teve apenas um ministro da Fazenda. A coordenação da Fazenda é realizada especialmente por meio da Secretaria de Orçamento Federal (Dipres), um organismo que historicamente tem contado com profissionais de grande capacidade e dedicação – os “setorialistas” –, que têm grande estabilidade em seus cargos, sem ser afetados pela mudança dos regimes políticos e governos. Também registra grande estabilidade em sua direção, com só quatro diretores em 20 anos.

CONCLUSÕES

Os quatro governos democráticos do Chile, entre 1990 e 2010, mostraram que o presidencialismo tem maior flexibilidade institucional que a percebida pelos estudiosos nas décadas de 1980 e 1990, e que o presidencialismo de coalizão apresentou variações que podem ser explicadas pelas diferenças na liderança do mandatário. Isso se manifestou nos diferentes usos dos recursos de autoridade e poder do presidente, nos quais se destacaram os diversos graus de autonomia que receberam os ministros e a desigual eficácia nos resultados da gestão do governo. Enquanto Patricio Aylwin e Eduardo Frei Ruiz-Tagle formaram governos de coalizão, com grande autonomia para os ministros e pouca concentração de decisões, o perfil de coalizão foi menor no governo de Ricardo Lagos, que exerceu maior centralidade decisória. Por outro lado, no governo de Michelle Bachelet, a coalizão ficou só no papel, devido à pouca autonomia dos seus ministros, que podem ser considerados como “conselheiros”, conforme a advertência de Arend Lijphart em sua argumentação da inviabilidade dos governos de coalizão no presidencialismo. Por esse motivo, só os três primeiros podem ser considerados governos de coalizão.

A liderança presidencial também explica as diferentes maneiras dos presidentes se relacionarem com os partidos e quanto estes puderam influenciar o governo, seja diretamente (Aylwin), através de um ministro (Frei e Lagos), ou à distância (Bachelet). Essas opções deram diferentes resultados em termos de integração dos partidos ao governo, sua coesão organizativa e sua força eleitoral.

O quinto governo democrático de Sebastián Piñera também é de coalizão, porém só de dois partidos, o RN, partido do presidente, e a UDI, e aprendeu as lições das administrações que vieram a partir de 1990. A

liderança do presidente, um bem-sucedido homem de negócios que entrou na política em 1989, influenciou na organização e agenda do seu governo, marcando a diferença com os seus antecessores, com baixíssima popularidade, muito menor que a dos presidentes anteriores no começo do governo. Os partidos também aprenderam algumas lições, com maior autonomia por parte do governo e do presidente, evitando a diluição sofrida pelos partidos da Concertación que os enfraqueceu.

A experiência do Chile, em suma, é muito útil para formular generalizações sobre o presidencialismo de coalizão, um campo recente do estudo do presidencialismo, e também sobre o *party government*, um campo de governo comparado que se desenvolveu no estudo dos regimes parlamentares e que deveria se estender ao presidencialismo.

(Recebido para publicação em maio de 2012)

(Aprovado para publicação em agosto de 2012)

NOTAS

1. Foi convidado pelo Centro de Estudos da Realidade Contemporânea (CERC), pertencente à Academia de Humanismo Cristão, por iniciativa do autor.
2. Analisei os fatores que explicam o sucesso do presidencialismo no Chile em outro texto (Huneeus, 2005).
3. O presidente do Chile também foi limitado pelos “enclaves autoritários” (Garretón, 1989, 1995), especialmente pela continuidade do general Pinochet como comandante em chefe do Exército por oito anos e pelos senadores designados (9 entre 38 eleitos), que impediram que o presidente tivesse maioria no Senado, e que foram eliminados pela reforma constitucional de 2005.
4. René Antonio Mayorga (2003) fala de “presidencialismo parlamentarizado” e estuda os fundamentos institucionais. No meu caso, refiro-me à liderança parlamentarizada.
5. Shugart e Carey (1992) analisam a reforma constitucional de 1970 e não a de 1989, que eliminou vários redutos autoritários considerados no texto. Estes autores, incluem o Chile, junto com o Peru e o Uruguai, entre os países nos quais o presidente tem a faculdade de dissolver o Congresso, faculdade esta que foi derogada por essa reforma constitucional (Shugart e Carey, 1992:126-129).
6. Para este tema, veja Sierra e Mac-Clure (2011).
7. São necessários os votos de três quintos dos deputados e senadores em exercício e de dois terços para modificar certos capítulos da Constituição.
8. As leis orgânicas das Constituições da França e da Espanha, que inspiraram os constituintes de 1980, abrangem um número menor de matérias e só exigem maioria absoluta para sua aprovação (Pérez Royo, 1995).
9. Houve muitos decretos com força de lei, mas eles foram baixados principalmente para tornar possível a implementação de leis relativas ao pessoal dos ministérios e dos serviços públicos. Sobre os poderes do presidente na Argentina e no Brasil, a delegação de faculdades e o poder de decreto, veja Ferreira Rubio e Goretto (1996) e Negretto (2001).
10. Nos quatro governos democráticos, foram apresentados 75 recursos ao Tribunal Constitucional. Durante o governo do presidente Aylwin, a oposição apresentou 12 recursos contra outros tantos projetos de lei ou decretos supremos, sendo 7 deles aceitos, de forma total ou parcial; durante o governo de Frei Ruiz-Tagle, a oposição foi mais ativa, apresentando 26 recursos e conseguindo que o Tribunal Constitucional aprovasse 11; no governo de Lagos, foram apresentados 23, e 9 foram aceitos; na administração de Bachelet, foi apresentado um número menor que nas duas administrações anteriores, 14, dos quais 6 foram aprovados. Agradeço por essas informações a Carlos Carmona, ex-representante legislativo na Secretaria Geral da Presidência e atualmente ministro do Tribunal Constitucional.
11. Veja, por exemplo, Mainwaring e Shugart (1994) e Siavelis (2000; 2002).
12. 149 são do primeiro nível hierárquico, ou seja, de confiança do primeiro mandatário e 741 de segundo nível, ou seja, de confiança do chefe de serviço.
13. O conselho entrega três nomes com a pontuação de cada candidato ao presidente, para que este escolha e nomeie um deles ou declare deserto o concurso.

14. Este sistema foi testado com a alternância do governo de 2010, e o presidente pediu a renúncia de mais de 80% dos altos funcionários de primeiro nível, mostrando que a política é importante nessas designações. Os dados foram fornecidos pelo Serviço Civil, em julho de 2012. Agradeço a Rafael Blanco, conselheiro deste, por possibilitar o acesso a essas informações.
15. Escreveu um interessante livro de memórias sobre o período do regime militar (Aylwin, 1998).
16. Por exemplo, quando tornou público o relatório da Comissão da Verdade e Reconciliação, conhecida como a Comissão Rettig, no início de 1991, que investigou a repressão que terminou com a morte de muitas pessoas.
17. Em uma pesquisa do CERC de outubro de 1992, com 1.200 pessoas entrevistadas cara a cara, representativa de 67% da população, diante da pergunta “quem é Eduardo Frei Ruiz-Tagle”, 36% responderam “filho do ex-presidente Frei” e 16% responderam que era senador.
18. Este havia sido um dos principais assessores do seu pai, bem como seu subsecretário de Agricultura e ministro de Economia. Além disso, havia sido embaixador na Argentina durante o governo de Aylwin.
19. Sobre a reforma judicial, veja Blanco (2003) e Correa Sutil (1999).
20. O voto nulo cresceu 10 pontos, chegando a 13,5%, e a Concertación perdeu 5 pontos, superando levemente 50% dos votos, sendo o PDC o principal prejudicado, caindo para 22% do eleitorado, embora tenha mantido o número de deputados.
21. Para isso formou uma equipe de profissionais que o aconselhou diretamente - o “segundo escalão” - que assumiu funções que eram da Secretaria Geral da Presidência.
22. Durante os governos de Aylwin e Frei trabalhou nos ministérios da Saúde e da Defesa.
23. Em 2006, renunciou um senador do PPD, Fernando Flores, que havia sido ministro do presidente Allende e, em 2008, foi expulso um senador do PDC, Adolfo Zaldívar, que havia sido presidente do partido, sendo que cinco deputados renunciaram em solidariedade a este, o que levou o governo a perder a maioria na Câmara Baixa.
24. Seu sucessor, Belisario Velasco (PDC), também teve uma experiência frustrante na sua relação com a presidente, renunciando ao seu cargo após um ano e meio de gestão.
25. Definimos mudança de gabinete como o momento em que o presidente muda o ministro do Interior, que é o chefe do gabinete, ou vários ministros.
26. Renuncia alguns meses antes do fim do governo, porque foi eleito secretário geral da OEA.
27. Entrevista com Francisco Díaz, diretor de políticas públicas da Presidência, 18 de abril de 2009.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRANCHES, Sergio H. H. de. (1988), "Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro". *Dados*, vol. 31, nº 1, pp. 5-38.
- ALTMAN, David. (2000), "The Politics of Coalition Formation and Survival in Multi-party Presidential Democracies. The Case of Uruguay, 1989-1999". *Party Politics*, vol. 6, nº 3, pp. 259-283.
- AYLWIN. (1998), Patricio. *El Reencuentro de los Demócratas*. Santiago, Ediciones Grupo Zeta.
- BLANCO. (2003), Rafael, "El Programa de Justicia del Gobierno de Eduardo Frei", in O. Muñoz e C. Stefoni (eds.), *El Período del Presidente Frei Ruiz-Tagle*. Santiago, FLACSO-Editorial Universitaria, pp. 187-220.
- BLONDEL, Jean. (1988), "Introduction: Western European Cabinets in Comparative Perspective", in J. Blondel e F. Müller-Rommel (eds.), *Cabinets in Western Europe*. London, The Macmillan Press, pp.1-16.
- BRAHM GARCÍA, Enrique, BERTELSEN REPETTO, Raúl e AMUNÁTEGUI ECHEVERRÍA, Andrés. (2002), *Régimen de Gobierno en Chile. ¿Presidencialismo o Parlamentarismo? 1925-1973*. Santiago, Editorial Jurídica de Chile.
- CHASQUETTI, Daniel. (2003), "Democracia, Multipartidismo y Coaliciones en América Latina: Evaluando la Difícil Combinación", in J. Lanzaro (comp.), *Tipos de Presidencialismo y Coaliciones Política en América Latina*. Buenos Aires, CLACSO, pp. 319-359.
- CHEIBUB, José Antonio, PRZEWORSKI, Adam e SAIEGH, Sebastián. (2004), "Government Coalitions and Legislative Success under Presidentialism and Parliamentarism". *British Journal of Political Science*, vol. 34, pp. 565-587.
- CORREA SUTIL, Jorge. (1997), "No Victorious Army Has Ever Been Prosecuted...: The Unsettled Story of Transitional Justice in Chile", in A. J. McAdams (ed.), *Transitional Justice and the Rule of Law in New Democracies*. Notre Dame, University of Notre Dame Press, pp. 123-154.
- DEHEZA, Grace Ivana. (1998), "Gobiernos de Coalición en el Sistema Presidencial de América del Sur", in D. Nohlen e M. Fernández (eds.), *El Presidencialismo Renovado. Instituciones e Cambio Político en América Latina*. Caracas, Nueva Sociedad, pp.151-169.
- FERREIRA RUBIO, Delia e GORETTI, Matteo. (1996), "Cuando el Presidente Governa Solo. Menem y los Decretos de Necesidad y Urgencia hasta la Reforma Constitucional (Julio 1989-Agosto 1994)". *Desarrollo Económico*, vol. 36, nº 141, pp. 443-474.
- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. (2007), "Coalition Governments in Brazilian Democracy". *Brazilian Political Science Review*, vol. 1, nº 2, pp.186-216.
- FOLEY, Michael. (2000), *The British Presidency. Tony Blair and the Politics of Public Leadership*. Manchester, Manchester University Press.
- GARRETÓN, Manuel Antonio. (1989), *La Posibilidad Democrática en Chile*. Santiago, Flacso.

Variedades de Gobiernos de Coalición no Presidencialismo. Chile, 1990-2010

- GREENSTEIN, Fred. (2000), *The Presidential Difference. Leadership Style from FDR to Clinton*. Princeton, Princeton University Press.
- HELMS, Ludger. (2005), *Presidents, Prime Ministers and Chancellors. Executive Leadership in Western Democracies*. London, Palgrave Macmillan.
- HUNEEUS, Carlos. (2005), "¿Por qué ha Funcionado el Presidencialismo en Chile?". *Persona y Sociedad*, vol. XIX, nº 2, pp. 11-53.
- LEPSIUS, M. Rainer. (1993), "Machtübernahme und Machtübergabe. Zur Strategie des Regimewechsels 1918/19 und 1932/32", in *Demokratie in Deutschland*. Göttingen, Vandenhoeck und Ruprecht, pp. 80-94 (publicado originalmente en 1971).
- LIJPHART, Arend. (1988), "Democratización y Modelos Alternativos de Democracia". *Opciones*, nº 14, pp. 29-42.
- . (1994), "Presidentialism and Majoritarian Democracy", in J. Linz e A. Valenzuela (eds.), *The Failure of Presidential Democracy. The Case of Latin America*. Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- . (2008), "Presidentialism and Majoritarian Democracy", in A. Lijphart, *Thinking about Democracy*. London, Routledge. pp.141-155.
- LINZ, Juan J. (1978), *Crisis, Breakdown, and Reequilibration*. Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- . (1994), "Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference?", in J. Linz e A. Valenzuela (eds.), *The Failure of Presidential Democracy. Comparative Perspectives*. Baltimore, The Johns Hopkins University Press, vol.1, pp. 3-87.
- e STEPAN, Alfred. (1996), *Problems of Democratic Transition and Consolidation*. Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- MAINWARING, Scott e SHUGART, Matthew S. (1994), "Juan J. Linz: Presidencialismo y Democracia. Una revisión crítica". *Desarrollo Económico*, vol. 34, nº 135, pp. 397-418.
- MAINWARING, Scott e SCULLY, Timothy R. (1995), "Introduction: Party Systems in Latin America", in S. Mainwaring e T. Scully (eds.), *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America*. Stanford, Stanford University Press, pp. 1-34.
- MAYORGA, René Antonio. (2003), "Presidencialismo Parlamentarizado y Gobiernos de Coalición en Bolivia", in J. Lanzaro (coord.), *Tipos de Presidencialismo y Coaliciones Políticas en América Latina*. Buenos Aires, CLACSO, pp.101-135.
- NEGRETTO, Gabriel L. (2001), "Negociando los Poderes del Presidente: Reforma y Cambio Constitucional en la Argentina". *Desarrollo Económico*, vol. 41, nº 163, pp. 411-444.
- NEUSTADT, Richard E. (1990), *Presidential Power and the Modern Presidents. The Politics of Leadership from Roosevelt to Reagan*. New York, The Free Press. (1ª ed. de 1960).
- PÉREZ ROYO, Javier. (1995), *Curso de Derecho Constitucional*. Madrid, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas S.A.
- POGUNTKE, Thomas e WEBB, Paul (eds.). (2005), *Presidentialization of Politics. A Comparative Study of Modern Democracies*. Oxford, Oxford University Press.
- SHUGART, Matthew Soberg e CAREY, John M. (1992), *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge, Cambridge University Press.

Carlos Huneeus

- SIAVELIS, Peter M. (2000), *The President and Congress in Postauthoritarian Chile. Institutional Constraints to Democratic Consolidation*. Pennsylvania, The Pennsylvania State University Press.
- . (2002), “Exaggerated Presidentialism and Moderate Presidents: Executive-Legislative Relations in Chile”, in S. Morgenstern e B. Nacif (eds.), *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge, Cambridge University Press, pp. 321-362.
- SIERRA I., Lucas e MAC-CLURE, Lucas. (2011), *Frente a las Mayorías: Leyes Supramayoritarias y Tribunal Constitucional en Chile*. Santiago, CEP, Cieplan, Libertad y Desarrollo y ProjectAmerica.
- STURM, Roland. (1990), “Die Politik der Deutschen Bundesbank”, in K. von Beyme e M. Schmidt (eds.), *Politik in der Bundesrepublik Deutschland*. Opladen, Westdeutscher Verlag, pp. 255-282.
- THIBAUT, Bernhard, (1996), *Präsidentalismus und Demokratie in Lateinamerika*. Opladen, Leske + Budrich.
- . (1998), “El Gobierno de la Democracia Presidencial: Argentina, Brasil, Chile y Uruguay en una Perspectiva Comparada”, in D. Nohlen e M. Fernández (eds.), *El Presidencialismo Renovado. Instituciones y Cambio Político en América Latina*. Caracas, Nueva Sociedad, pp.127-150.
- VON BEYME, Klaus. (2000), *Parliamentary Democracy. Democratization, Destabilization, Reconsolidation, 1789-1999*. London, MacMillan Press.
- WEBER, Max. (1980), *Wirtschaft und Gesellschaft*. Tübingen, J.C.B. Mohr (Paul Siebeck).
- ZAPATA LARRAÍN, Patricio. (2008), *Justicia Constitucional. Teoría y Práctica en el Derecho Chileno y Comparado*. Santiago, Editorial Jurídica de Chile.
- ZÚÑIGA URBINA, Francisco (coord.). (2005), *Reforma Constitucional*. Santiago, Lexis-Nexis.

ABSTRACT

Varieties of Coalition Governments in Presidentialism: Chile, 1990-2010

The article analyzes the coalition governments in Chile during four Presidential terms under the *Concertación de Partidos por la Democracia* [Alliance of Parties for Democracy] (1990-2010) and focuses attention on the roles of the Presidents and the parties. The analysis considers the context of the political system, because presidents do not *act* alone, but with their cabinets, and do not *stand* alone, since they must consider the other institutions (state and para-state) that limit their decision-making autonomy. The article also analyzes the institutional architecture and Presidential leadership, a combination of factors that has previously received little attention in studies on Presidentialism in Latin America, and which deserves more in-depth study, since the centralized decisions under Presidentialism vary according to each president's style. This is demonstrated through an analysis of the organization of Presidents Patricio Aylwin, Eduardo Frei Ruiz-Tagle, Ricardo Lagos, and Michelle Bachelet. This institutional order includes four government administrations with their own particularities (coalition government in the case of the first three and that of a single party in the latter), explainable according to their different presidential styles and their different relations with the parties.

Key words: *concertación*; presidentialism; coalition government

RÉSUMÉ

Diversité des Gouvernements de Coalition sous le Présidentialisme au Chili entre 1990 et 2010

Cet article analyse les gouvernements chiliens de coalition sous trois présidents appartenant à la *Concertación de Partidos por la Democracia* [Alliance de Partis pour la Démocratie] (1990-2010). Il concentre son attention sur le rôle du président et des partis. L'analyse prend en considération le contexte d'un système politique où le président n'*agit* pas seul, mais avec ses ministres; Il n'est pas seul, car il doit tenir compte des autres institutions, étatiques ou para-étatiques, qui limitent son autonomie de décision. L'article analyse également l'architecture institutionnelle et le leadership présidentiel, une combinaison de facteurs peu pris en considération para les études sur le présidentialisme en Amérique Latine. Or ils ne peuvent être omis car les décisions centralisées propres au présidentialisme varient selon le style de chaque président. On en veut pour preuve l'analyse de l'organisation me

Carlos Huneeus

vigueur sous les présidents Patricio Aylwin, Eduardo Frei Ruiz-Tagle, Ricardo Lagos et Michelle Bachelet. Un ordre institutionnel admettant quatre gouvernements dotés de particularités propres (gouvernement de coalition pour les trois premiers, à parti unique pour le dernier) qui peuvent être expliqués par les divers styles présidentiels et leurs différents rapports avec les partis.

Mots-clés: *concertación*; présidentialisme; gouvernements de coalition