

FORMAÇÃO DE GABINETES PRESIDENCIAIS NO BRASIL: COALIZÃO *VERSUS* COOPTAÇÃO¹

Octavio Amorim Neto²

1 INTRODUÇÃO

A 21 de abril de 1993, o eleitorado brasileiro foi às urnas para escolher entre o presidencialismo da Carta de 1988 e a proposta da Frente Parlamentarista Ulysses Guimarães. Ganhou a primeira alternativa, pondo fim a um longo conflito político em torno do sistema de governo. Este conflito teve início com a publicação, a 24 de setembro de 1986, do anteprojeto constitucional elaborado pela Comissão Arinos, que recomendava um sistema de governo híbrido, contrário às inclinações do presidente José Sarney; atravessou dramaticamente a Assembléia Nacional Constituinte (1987-1988), especialmente quando da publicação do Relatório da Comissão de Sistematização (12 de julho de 1987), que propunha o parlamentarismo, e da votação vitoriosa da emenda pró-presidencialismo do Senador Humberto Lucena (22 de março de 1988); renasceu em algumas tentativas casuísticas de limitar o poder do presidente Fernando Collor através da introdução do parlamentarismo; até, finalmente, desembocar no plebiscito estabelecido nas Disposições Transitórias da Constituição.

A chancela do *status quo* institucional emitida pelo eleitorado na ocasião do plebiscito eliminou de vez o parlamentarismo do cardápio de alternativas constitucionais às crises de governabilidade que têm marcado o Brasil pós-autoritário (Lamounier, 1994a). Todavia, mesmo estando a mudança do sistema de governo, hoje, fora de cogitação política, não devem os cientistas sociais deixar para trás o benéfico legado intelectual que o debate institucional transmitiu a todos aqueles interessados na política nacional.

Este legado consiste na percepção mais clara que, hoje, temos a respeito dos nexos entre o desenho institucional do país, isto é, o conjunto de regras formais e informais do jogo político, o desempenho do governo e a estabilidade democrática. Se a questão do sistema de governo deve agora sair da agenda política, o programa de pesquisa acadêmica por ela instaurado deve permanecer. Este programa centra-se no estudo teórico e empírico dos nexos acima apontados. Os cientistas sociais ainda têm um longo caminho a percorrer para dar conta satisfatoriamente desses temas, mas já se encontra uma produção animadora nesta direção.³ Um dos itens centrais desta agenda

1 O autor agradece a José Luciano de Mattos Dias, da FGV-RJ, por ter fornecido os dados relativos aos Ministros de Estado do período 1985-1992, e a Daniel Nielson, David Samuels, Fabiano Guilherme M. Santos e William Ricardo de Sá, por seus comentários e sugestões.

2 Doutorando em Ciência Política da University of California, San Diego.

3 Sobre o sistema eleitoral, ver Ames (1992), Lima Júnior (1991, 1993), Mainwaring (1992-93, 1991) e Nicolau (1993); sobre o processo legislativo, ver Ames, Nixon (1993), Figueiredo, Limongi (1994), Novaes (1994) e Santos (1994); sobre o controle de constitucionalidade dos atos do Executivo, ver Arantes (1994); sobre o presidencialismo e a dinâmica macro-institucional, ver Abranches (1988), Lamounier (1992, 1994a, 1994b); sobre a relação entre instituições políticas e reforma do estado, ver Geddes (1994).

deve ser o estudo sistemático do presidencialismo, por motivos óbvios. O presente texto ambiciona contribuir para a execução deste crescente programa de estudos ao procurar analisar um dos aspectos do presidencialismo durante a República de 46 (1946-64) e a Nova República (1985-92): a lógica de formação dos gabinetes presidenciais.

O artigo procederá da seguinte maneira: na próxima seção, serão expostas as razões para o estudo da formação dos gabinetes presidenciais; na terceira seção, serão desenvolvidos um modelo de análise e uma tipologia de gabinetes presidenciais; na quarta, o modelo e a tipologia serão aplicadas ao Brasil, procurando-se relacionar a política de formação de gabinetes à estrutura institucional brasileira; na quinta, será testada um hipótese explicativa das escolhas de gabinete feitas pelos presidentes brasileiros; finalmente, na sexta seção, serão apresentadas as conclusões do artigo junto com algumas lições a respeito do presidencialismo e do processo político-institucional brasileiro colhidas do estudo da formação de gabinetes presidenciais.

2 O ESTUDO DOS GABINETES PRESIDENCIAIS

O estudo do processo de formação de gabinete em regimes presidencialistas ainda é um campo pouco explorado.⁴ A razão para tanto diz respeito ao escasso poder que tal instituição detém num regime no qual o chefe de governo é o único responsável pelos atos do poder executivo. Por que, então, estudá-la?

O valor do estudo da formação de gabinetes presidenciais está relacionado não ao poder que estes exercem, mas às lições que se podem extrair a respeito do funcionamento do presidencialismo e do sistema político como um todo (Fenno, 1959; Polsby, 1978, 1983; Cohen, 1988). Acima de tudo, a política seguida por um presidente na montagem de seu gabinete pode ser extremamente reveladora da forma com que o chefe do Executivo tenciona lidar com as demais forças políticas relevantes do país, pois ao nomear os membros do primeiro escalão do governo, um presidente sinaliza para o sistema político a que interesses ele é mais sensível e que interesses ele pretende excluir dos centros de decisão. Ademais, o processo de formação de gabinete no presidencialismo pode afetar a estabilidade da relação do Executivo com o Legislativo e com os partidos e diz respeito à forma como o poder executivo é exercido. Por exemplo, um presidente que não se disponha a negociar com os partidos a composição de seu gabinete e só nomeie ministros que lhe devam exclusiva lealdade pessoal pode encontrar grandes dificuldades para a aprovação de seus projetos pelo Legislativo. Este mesmo presidente está também indicando que pretende exercer o poder executivo de forma concentradora e personalizada.

Não obstante sua importância para o entendimento do presidencialismo, ainda pouco se sabe a respeito da política de formação dos gabinetes presidenciais no Brasil. Um entendimento mais preciso - empírico e analiticamente - do assunto poderá contribuir para uma visão mais ampla do presidencialismo.

Tal digressão nunca se faz necessária no início de um trabalho sobre formação de gabinete em regimes parlamentaristas. Nestes, o gabinete se confunde

4 O termo gabinete presidencial refere-se ao conjunto de ministros de estado ou conjunto de assessores nomeados pelo presidente que possuem *status* ministerial - tal definição não implica necessariamente em responsabilidade ministerial perante o parlamento ou na existência de governo colegiado.

com o próprio Executivo. Conquanto o primeiro ministro tenha mais poderes formais e eminência política que outros membros do gabinete, encontra-se, contudo, sempre constrangido pelo caráter de colegiatura do processo decisório dentro do gabinete e pela responsabilidade coletiva do mesmo perante o parlamento (Lijphart, 1994). O gabinete, enquanto órgão coletivo, é efetivamente uma instituição poderosa. Em decorrência disto, o estudo da formação ministerial constitui-se naturalmente em questão decisiva para o entendimento do regime parlamentarista.

Cumpra-se notar que a maioria dos estudos sobre a formação e a durabilidade dos gabinetes em regimes parlamentares está voltada especialmente para os sistemas multipartidários (Axelrod, 1970; Budge, Keman, 1990; De Swaan, 1973; Dodd, 1976; Laver, Schofield, 1990; Luebbert, 1986; Strom, 1990). Estes caracterizam-se por uma baixa frequência de eleições que produzam um partido com a maioria absoluta das cadeiras no parlamento. A solução mais comum para se alcançar tal maioria é a formação de uma coalizão de partidos em torno de alguma fórmula de partilha do poder. Entretanto, não se deve perder de vista o fato de que governos minoritários não são raros em regimes parlamentaristas (Strom, 1990).

O multipartidarismo não implica apenas uma maior fragmentação do sistema político, mas também maior heterogeneidade ideológica (Sartori, 1976). Este é um fator que complica a formação e a estabilidade de governos de coalizão em regimes parlamentaristas (Dodd, 1976). Não é à toa que parte substancial da agenda de pesquisa dos analistas da política europeia, região na qual prevalecem sistemas parlamentaristas multipartidários, é dominada pelas seguintes interrogações: quão duráveis e efetivos são os governos de coalizão? Como se compara seu desempenho em relação a governos unipartidários? Há diferentes tipos de governo multipartidário? Que tipos são mais estáveis?

Apesar de vivermos sob regime presidencialista, o fenômeno do multipartidarismo aproxima, em certo sentido, a experiência política brasileira de certos aspectos de alguns regimes parlamentaristas, em função da necessidade de formação de alianças interpartidárias para o exercício do governo. No que concerne à dinâmica do sistema eleitoral-partidário, alguns autores já trataram de comparar semelhanças e diferenças (Santos, 1986, 1987; Mainwaring, 1991, 1992-93; Nicolau, 1993). Estas comparações devem também se estender à dinâmica de formação do governo. Abranches (1988) deu um importante passo nesta direção. Neste texto, ensaiaremos outro.

3 FORMAÇÃO DE GABINETE EM REGIMES PRESIDENCIALISTAS: DELEGAÇÃO E COALIZÃO

O relacionamento entre o chefe do Executivo e o gabinete sob regime presidencialista puro é fortemente hierarquizado.⁵ Neste tipo de executivo, os ministros de estado são constitucionalmente definidos como auxiliares do presidente, livremente

5 A definição de presidencialismo puro aqui usada é emprestada de Shugart, Carey (1992, p. 19). Segundo estes autores, quatro são as características deste sistema de governo: 1º) a eleição popular do chefe do Executivo; 2º) os termos dos mandatos do chefe do Executivo e da assembléia são fixos e não são dependentes de mútua confiança; 3º) o chefe do Executivo nomeia e dirige a composição do governo; 4º) o presidente tem poderes legislativos outorgados pela constituição.

nomeados e demissíveis *ad nutum*. Conquanto o poder executivo esteja, em princípio, todo concentrado na pessoa do presidente, é simplesmente impossível que o último seja capaz de sozinho dar conta de todas as atividades pertinentes ao cargo. Conseqüentemente, os presidentes delegam autoridade aos ministros a fim de resolver três problemas cruciais de coordenação das tarefas do Executivo: execução das políticas de governo, integração dos diferentes departamentos administrativos do governo e obtenção de apoio político, especialmente na legislatura. Este artigo tratará exclusivamente do último problema.

A extensa bibliografia sobre formação de governo em regimes parlamentaristas pode servir de ponto de partida teórico para a análise do presidencialismo (Abranches, 1988). Tal literatura observa a formação do governo exclusivamente como um processo de barganha horizontal entre as partes envolvidas. Todavia, os modelos de coalizão aplicados ao parlamentarismo não são capazes de interpretar interações de sentido vertical que se encontram presentes no presidencialismo. Para lidar com estas últimas, a teoria das coalizões precisa ser auxiliada por algum aparato conceitual apto a incorporar um ator individual dotado de extensos poderes, o presidente, mas que se vê compelido a se compor com outros atores individuais e coletivos - especialmente partidos e legisladores - para levar a cabo a tarefa do governo. A proposta deste texto é a de que o modelo mandante-agente (tradução da expressão inglesa *principal-agent model*) pode ser conjugada à teoria das coalizões para a análise das especificidades do presidencialismo. Este instrumental analítico é apropriado porque visa esclarecer questões de controle hierárquico em contextos de assimetria de informações e de conflito de interesses (Moe, 1984, p. 757). O processo de formação ministerial num regime presidencialista multipartidário, como o brasileiro entre 1946-64 e 1985-92, requer um tratamento baseado conjuntamente numa teoria das coalizões para a compreensão do multipartidarismo e no modelo mandante-agente para a explicação do papel do presidente.

3.1 A relação entre mandantes e agentes

Segundo Moe (1984, p. 756):

"O modelo mandante-agente é a expressão analítica de uma relação de agenciamento, na qual uma parte, o mandante, entra num acordo contratual com outra parte, o agente, na expectativa de que o agente, subseqüentemente, escolha ações que produzam o resultado desejado pelo mandante."

Uma relação mandante-agente estabelece-se em diversas situações sociais, econômicas e políticas. Mandantes e agentes podem ser atores individuais e/ou coletivos. A relação entre um cliente, o mandante, no caso, e seu advogado, o agente, é um exemplo de contrato entre dois atores individuais. Os contratos entre os acionistas de uma empresa e seu mais alto executivo regem a relação de um mandante coletivo, os acionistas, com um agente individual, o diretor-executivo. A relação entre o eleitorado de um país e seu parlamento é um contrato entre um mandante coletivo, o eleitorado, e um agente coletivo do mesmo, o corpo legislativo. O desafio para esta análise é apreender a natureza política dos acordos contratuais entre presidentes, ministros e partidos na formação dos gabinetes. A seguir, será feito um breve apanhado das principais proposições do modelo mandante-agente, para, então, serem aplicadas ao objeto deste artigo.

Ao contratar um agente, um mandante sempre corre risco por não saber se seu agente escolherá, a seguir, ações que produzam os resultados esperados. Os agentes podem explorar a vantagem estratégica que sua posição lhe confere para promover seus

próprios interesses em detrimento dos interesses do mandante. Este é o significado da noção de assimetria de informações: ao contratar um agente, o mandante desconhece a capacidade e a real disposição do agente para realizar a tarefa que lhe será designada de acordo com suas expectativas (do mandante). Os mandantes se antecipam à perspectiva desta situação construindo uma estrutura de interação que permita protegê-los de resultados adversos. Daí ser o relacionamento mandante-agente conflitivo por natureza.

Este conflito gera dois tipos de perdas por agenciamento (*agency losses*): 1) perdas por agenciamento decorrentes das ações dos agentes contrárias aos interesses do mandante; 2) perdas por agenciamento que resultam dos esforços envidados pelo mandante para controlar as ações do agente.

As perdas por agenciamento podem ser expressas pela noção de custos de transação. Toda relação mandante-agente envolve custos de informação para o mandante, na medida em que este procura descobrir possíveis ações ocultas do agente. A obtenção destas informações e os meios para eliminar ações ocultas geram os custos de transação. Os custos de transação são os custos incorridos pelo mandante para coordenar suas ações com as do agente e para motivar o agente a agir de acordo com suas expectativas (Milgrom, Roberts, 1992, p. 29). Dois tipos de custos de transação têm um peso decisivo na relação mandante-agente: a avaliação do desempenho do agente e os custos de execução de contratos (Milgrom, Roberts, 1992, p. 30-33).

As perdas por agenciamento podem crescer até o ponto onde os custos da delegação tornam-se maiores do que os benefícios obtidos ao se outorgar autoridade a um agente supostamente encarregado de promover os interesses do mandante. Este é o ponto onde a delegação transforma-se em abdicação. Abdicação é a incapacidade do mandante de recuperar sua autoridade sobre as ações do agente. Quando este ponto é alcançado, os mandantes prefeririam não ter delegado autoridade a um agente.

A questão que se coloca, então, é: como podem efetivamente os mandantes mitigar as perdas por agenciamento? A bibliografia especializada identifica quatro técnicas de delegação ou de superação das perdas por agenciamento: a) estabelecimento de contratos; b) mecanismos de seleção; c) mecanismos de monitoramento; d) controles institucionais.⁶

O que se segue é um exercício de aplicação das duas primeiras técnicas ao contexto de formação ministerial de um regime presidencialista, na suposição de que o presidente age como um mandante e o gabinete como seu agente.⁷ Este exercício

6 Para um bom resumo da bibliografia sobre a relação mandante-agente, ver Kiewiet, McCubbins (1991, p. 27-34).

7 Os mecanismos de monitoramento, no contexto aqui estudado, dizem respeito a como o presidente organiza o funcionamento do gabinete e verifica o cumprimento de suas diretrizes pelos ministros. Controles institucionais são contra-medidas tomadas pelo mandante a fim de eliminar ações dos agentes que possam ferir os interesses daquele. Um controle institucional normalmente implica na contratação de um terceiro agente para controlar o desempenho de outro agente. Nos gabinetes presidenciais, a função de terceiro agente é frequentemente assumida por um vice-ministro ou secretário geral do ministério que pertença a outro partido que não aquele do titular do pasta. Dado que este artigo está interessado principalmente na lógica de formação do conjunto de auxiliares do presidente com *status* de ministro, não precisamos nos preocupar com essas duas técnicas de delegação, uma vez que mecanismos de monitoramento se referem mais ao *modus operandi* do gabinete do que propriamente à formação do mesmo, e controles institucionais referem-se aos vice-ministros e não aos ministros do gabinete presidencial. Deste modo, ficamos com apenas duas variáveis: acordos com partidos e critérios de seleção de ministros.

baseia-se na premissa de que a montagem de um gabinete presidencial reflete a posição do chefe do Executivo em relação aos partidos na legislatura, apesar de um gabinete presidencial não ser dependente da confiança palamentar, tal como no parlamentarismo.

Um leitor cético pode redargüir que tal premissa não se sustenta para um grande número de regimes presidencialistas, onde os partidos tendem a ser organizações fracas em relação ao Executivo, donde sua irrelevância para a operação deste. Esta crítica, porém, não atenta para o fato de que, apesar de fracos, os partidos moldam a arena política, como bem apontam Mainwaring, Scully (1992), especialmente no que tange aos incentivos que informam a interação entre o Executivo e o Legislativo. Estes incentivos serão identificados quando o texto abordar a experiência brasileira, caso exemplar de partidos fracos.

Os termos de um contrato entre um mandante e seus agentes devem ser aqui entendidos como o conjunto de incentivos oferecidos pelo mandante para que os agentes ajam a seu contento. O termo dos contratos entre um presidente e os membros de seu gabinete é simples: trata-se da troca dos benefícios dos postos ministeriais (influência sobre as decisões do governo, prestígio e recursos de patronagem) por apoio político (na legislatura, nos partidos políticos, e em setores decisivos da sociedade) e execução da diretrizes do presidente. Estes contratos podem ser de três tipos, segundo o número de partidos envolvidos:

- 1) o presidente pode entrar em acordo apenas com o seu partido;
- 2) o presidente pode estabelecer um acordo com mais de um partido;
- 3) o presidente pode não estabelecer acordo algum com os partidos.

Os mecanismos de seleção dizem respeito aos atributos pessoais e políticos dos ministros tomados individualmente. Estes atributos são importantes porque servem de preditores de como os ministros podem se desempenhar em seus cargos em relação às expectativas do presidente. Na medida em que o processo de formação ministerial é retratado como um jogo entre o presidente e os partidos, identificam-se dois critérios básicos de seleção: ministros cujas nomeações são de natureza partidária e ministros cujas nomeações são de natureza não-partidária. Entre os ministros não-partidários, existem três categorias:

- 1) ministros ligados por laços pessoais de lealdade ao presidente;
- 2) ministros técnicos, nomeados por possuírem conhecimento especializado em alguma área da administração pública, normalmente burocratas;
- 3) representantes de determinados grupos de interesse.

O tipo de gabinete e, em última instância, a natureza do relacionamento do presidente com os partidos e com o poder legislativo dependem da maneira como o chefe do Executivo aplica cada uma das duas técnicas de delegação. No Quadro 1, podemos observar o resultado da combinação de ambas.

Antes de partirmos para a descrição de cada cela, é importante ter em mente que a intenção subjacente a essa tipologia é criar instrumentos heurísticos que permitam a identificação do **caráter político** de um gabinete presidencial, e não exaurir todas as possíveis nuances e combinações decorrentes das variáveis aqui utilizadas. O caráter político de um gabinete presidencial, como se verá a seguir, defini-se pela distância que há entre o presidente e os partidos. Sendo assim, a fim de simplificar a tipologia, foram

retidos apenas os critérios básicos de seleção de ministros, isto é, o partidário e o não-partidário, sendo também eliminada a possibilidade de uso de um critério misto.

Quadro 1

TIPO DE GABINETE PRESIDENCIAL,
SEGUNDO TIPO DE ACORDO DO PRESIDENTE
COM PARTIDOS E CRITÉRIO DE SELEÇÃO DE MINISTROS

	Nenhum acordo com partidos	Acordo com um partido	Acordo com mais de um partido
Critério partidário de seleção dos ministros	Gabinete de cooptação	Gabinete uni- partidário	Gabinete de coalizão
Critério não-partidário de seleção dos ministros	Gabinete apartidário	Logicamente impossível	Logicamente impossível

A combinação de um acordo com mais de um partido político com um critério partidário de seleção de ministros constitui um **gabinete de coalizão**. A estrutura deste gabinete é próxima à que se encontra nos gabinetes de coalizão em regimes parlamentaristas, máxime se a constituição contém alguma provisão estabelecendo o uso do gabinete como órgão decisório coletivo.⁸ Todavia, um gabinete de coalizão num regime presidencialista jamais terá a mesma ênfase coletiva de uma coalizão em regime parlamentarista porque, como assevera Martz (1977, p. 99):

⁸ Por exemplo, o artigo 190 da Constituição da Venezuela estabelece que o presidente deve exercer no gabinete os poderes para declarar o estado de emergência, para adotar medidas necessárias à defesa nacional, para decretar medidas extraordinárias relativas a assuntos econômicos, para convocar sessões extraordinárias do Congresso, para regulamentar leis e para negociar empréstimos. A Constituição da Costa Rica, por sua vez, determina que o presidente e o gabinete devam exercer conjuntamente os seguintes poderes: declarar o estado de defesa nacional, conceder o direito de perdão, nomear e demitir representantes diplomáticos, nomear diretores das instituições independentes, tal como o banco central, e examinar qualquer matéria submetida ao presidente se a gravidade do assunto assim o requerer. A Constituição de El Salvador, em seu artigo 167, reza que o presidente tem que obter o consentimento de todos os ministros para requisitar poderes de emergência. E de acordo com as Constituições peruanas de 1979 (artigos 188 e 231) e de 1993 (artigos 125 e 137), o presidente tem que reunir a maioria dos votos dos membros do gabinete para emitir decretos legislativos e declarar o estado de exceção.

"Poder presidencial de nomear e demitir membros do gabinete vicia qualquer possibilidade de rebelião efetiva contra o presidente uma vez que ele tenha se decidido sobre uma questão."

Além do mais, dada a ausência do voto de confiança parlamentar no presidencialismo, os partidos, num gabinete presidencial de coalizão, detêm menos recursos para condicionar o chefe do Executivo do que seus correlatos no parlamentarismo. Não obstante, o caráter político de um gabinete presidencial de coalizão é dado por um estreito relacionamento entre o presidente e os partidos que o integram, o que implica alguma perda de autonomia daquele em relação a estes.

A conjugação de um acordo do presidente somente com o seu partido e critérios partidários de seleção ministerial representa obviamente um **gabinete unipartidário**. Este tipo de gabinete pode ser entendido também como uma forma de coalizão. Todavia, para evitar confusões terminológicas, é preferível distingui-lo do que foi acima denominado de gabinete de coalizão. Se a constituição determinar alguma forma de decisão coletiva do Executivo, o gabinete presidencial unipartidário pode aparentar-se mais fortemente com os seus equivalentes parlamentaristas do que os gabinetes de coalizão. Gabinetes parlamentaristas unipartidários tendem a realçar o poder do primeiro-ministro, assemelhando-o ao dos presidentes (Lijphart, 1994; Sartori, 1994). Tal foi o caso dos governos liderados por Thatcher, na Inglaterra, e Felipe Gonzales, na Espanha (até 1993), o que deu margem a que alguns analistas professassem a idéia da "presidencialização" do parlamentarismo. O caráter político de um gabinete presidencial unipartidário reside num relacionamento estreito entre o presidente e seu partido. Contudo, um presidente que comanda um gabinete partidário se vê menos limitado do que um presidente que se vê à frente de um gabinete de coalizão porque, obviamente, aquele tem que negociar com menos atores que este.

A combinação de acordos com um ou mais partidos sem a contrapartida de um critério partidário de seleção de ministros é aqui interpretada como logicamente impossível. Conquanto seja comum que presidentes recorram ao apoio de outros partidos além daqueles presentes em seu gabinete para obter a aprovação de suas propostas legislativas, é uma contradição em termos imaginar que um partido feche um acordo para integrar o governo sem dele participar. A destinação de postos ministeriais é o único mecanismo à disposição de um presidente para tornar confiável a proposta de um acordo com partidos a respeito da formação do gabinete (Laver, Shepsle, 1990). A esta altura, é importante frisar que o objeto que aqui está sob escrutínio é a composição do Executivo, e não a sua base parlamentar, ainda que haja uma relação forte entre ambas. É plausível conjecturar-se que, nesta relação, o conjunto de partidos presentes no gabinete ocupa o lugar de núcleo central das coalizões legislativas formadas pelo Executivo. Este é um tópico relevante para este estudo, mas não tratado neste artigo.

A inexistência de um acordo com partidos pode, contudo, conviver com um critério partidário de seleção de ministros. Esta combinação recebe o nome de gabinete de cooptação, para deixar claro que a simples presença de membros de diferentes partidos no gabinete presidencial não significa que haja uma coalizão gerindo o Executivo. A presença destes políticos não cria nenhuma vinculação de seus partidos ao governo. Suas nomeações para o gabinete são fruto de compromissos privados que têm para com o presidente e não para com seus partidos. Daí a expressão cooptação. Um gabinete de cooptação sinaliza o interesse do presidente em manter um contato distante com os partidos, o suficiente para que possa haver alguma cooperação entre ambos, mas sem que isso implique grande redução da margem de manobra do chefe do Executivo em relação a todo o espectro partidário.

A ausência de acordos com partidos e a aplicação de um critério não partidário de seleção de ministros dão a moldura de um **gabinete apartidário**. A partícula negativa **a** colocada no adjetivo capta bem o caráter político deste tipo de gabinete: a decisão do presidente de se manter o mais distante possível do sistema partidário como um todo, ou mesmo de se opor a ele.

Os quatro tipos de gabinetes presidenciais podem ser hierarquizados de acordo com o grau em que a autonomia política do presidente é limitada pelo tipo de relacionamento que tem com os partidos. Quanto mais próxima a relação do presidente com os partidos, menor sua autonomia em relação a eles. Assim, de acordo com esta proposição, o gabinete de coalizão ocupa a posição mais alta. Em seguida, em ordem decrescente de limitação à autonomia presidencial, vem o gabinete unipartidário. Em terceiro, encontra-se o gabinete de cooptação. Em último, o gabinete apartidário. Esta escala encontra-se no Quadro 2.

Quadro 2

ORDEM (DECRESCENTE) DOS TIPOS DE
GABINETE, SEGUNDO A LIMITAÇÃO IMPOSTA
À AUTONOMIA PRESIDENCIAL

1) Gabinete de coalizão
2) Gabinete unipartidário
3) Gabinete de cooptação
4) Gabinete apartidário

4 A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA

De posse da tipologia de gabinetes acima desenvolvida, podemos agora partir para a análise da experiência brasileira nos períodos 1946-1964 e 1985-1992.

Três critérios são usados para se definir um novo gabinete:

- 1) a posse de um novo presidente;
- 2) mudanças na composição partidária do gabinete;
- 3) mudança de mais de 50% dos titulares das pastas sem necessariamente importar em mudança da composição partidária do gabinete.

Para estabelecer o tipo de gabinete, duas medidas devem ser aplicadas:

- 1) verificar a existência ou não de acordos entre o presidente e a liderança nacional dos partidos políticos e com quantos partidos tais acordos são estabelecidos;⁹

⁹ Para a verificação da existência ou não de acordos entre o presidente e as lideranças nacionais dos partidos, foram consultados os verbetes relativos aos presidentes da República constantes dos 4 volumes do *Dicionário histórico-biográfico brasileiro* (Beloch, Abreu, 1984).

- 2) verificar se mais de 50% dos ministros nomeados para um determinado gabinete têm laços partidários.

A barreira dos 50% se justifica a fim de se distinguir empiricamente um gabinete de cooptação de um gabinete apartidário. Vale lembrar que ambos os gabinetes caracterizam-se conceitualmente pela inexistência de acordos entre o presidente e os partidos. São, contudo, diferentes quanto aos critérios de seleção dos ministros. Isto posto, surge o seguinte problema de operacionalização: como devemos classificar dois gabinetes nos quais não se observa nenhum acordo entre o presidente e os partidos, porém, no primeiro, 20% dos ministros têm laços partidários e, no segundo, 80% dos ministros têm laços partidários? Está claro que o primeiro está mais próximo de um gabinete apartidário e o segundo de um gabinete de cooptação. Para resolver esta possível controvérsia, estabelece-se a barreira dos 50%. Deste modo, se um gabinete que não conta com o respaldo de um acordo entre o presidente e os partidos tiver mais de 50% de seus titulares com laços partidários, será classificado como sendo um gabinete de cooptação. Se tiver menos de 50%, será considerado um gabinete apartidário.

O Quadro 3 identifica todos os gabinetes formados em 25 anos de presidencialismo democrático no Brasil, juntamente com seus tipos e outros atributos necessários à sua classificação.¹⁰ Dos 19 gabinetes, 12 são gabinetes de coalizão (63,1% do total de gabinetes), 6 são de cooptação (31,5% do total), 1 é apartidário (5,3%). Em termos de sua duração, os gabinetes de coalizão obtiveram 72,6% do tempo total, os de cooptação, 19,3%, o apartidário, 8,1%. Duas observações são relevantes:

- 1) as principais alternativas para a formação de gabinete no Brasil são a coalizão e a cooptação;
- 2) a inexistência de gabinetes unipartidários.

A questão que agora se põe é identificar o conjunto de incentivos que informa a interação entre o Executivo e o Legislativo na formação dos gabinetes. Estes incentivos devem ser buscados nos atributos do sistema de governo e do sistema partidário.

Do ponto de vista da estrutura política, como bem diagnosticaram Abranches (1988) e Lamounier (1992), as linhas mestras do modelo institucional do período 1946-1964 permanecem na Nova República (1985-1992): o presidencialismo, o federalismo (embora na nova Constituição a concentração de recursos financeiros nas mãos do governo federal seja bem inferior à da Constituição de 1946), a representação proporcional, o multipartidarismo, o bicameralismo e uma constituição extensa e detalhada. Estas são propriedades sistêmicas que permitem a caracterização do Brasil como uma democracia do tipo consociativa, isto é, uma democracia baseada no princípio da máxima dispersão do poder institucional entre seus atores relevantes (Lijphart, 1984).

Algumas características do modelo institucional brasileiro, presentes hoje e no passado, geram incentivos decisivos para a formação dos gabinetes presidenciais. São elas a alta fragmentação da legislatura, a indisciplina partidária e uma presidência dotada de fortes poderes legislativos. Senão, vejamos.

10 Os ministros militares não foram incluídos nas tabulações porque seus titulares são exclusivamente membros das forças armadas e sua nomeação foge a disputas partidárias.

GABINETES PRESIDENCIAIS NO BRASIL, SEGUNDO PERÍODO DE VIGÊNCIA, PARTIDOS REPRESENTADOS, TIPO, DURAÇÃO EM MESES, PERCENTAGEM DE MINISTROS SEM LAÇOS PARTIDÁRIOS E RELAÇÃO DO PRESIDENTE COM O MAIOR PARTIDO NA CÂMARA DOS DEPUTADOS (1946/1964-1985/1992)

Gabinete	Período	Partidos representados	Tipo de gabinete	Duração (meses)	Ministros s/ partidos (%)	Presidente- Maior partido
DUTRA I	(02/46-10/46)	PSD-PTB	Coalizão	8,5	14,3	Convergente
DUTRA II	(10/46-05/50)	PSD-UDN-PR	Coalizão	43,0	11,1	Convergente
DUTRA III	(05/50-02/51)	PSD-UDN	Coalizão	8,5	42,8	Convergente
VARGAS I	(02/51-06/53)	PSD-UDN-PTB PSP	Coalizão	28,3	-	Convergente
VARGAS II	(06/53-08/54)	PSP-UDN-PTB PSP	Cooptação	14,5	-	Divergente
CAFÉ FILHO	(08/54-11/55)	PSD-UDN-PTB PR	Cooptação	14,5	31,6	Divergente
NEREU RAMOS	(11/55-02/56)	PSD-PTB-PSP PR	Coalizão	3,7	-	Convergente
KUBITSCHKE	(02/56-02/61)	PSD-PTB-PSP PR	Coalizão	60,0	-	Convergente
J. QUADROS	(02/61-08/61)	PSD-UDN-PTB PSP-PR-PSB	Cooptação	6,8	10,0	Divergente
T. NEVES	(09/61-07/62)	PSD-UDN-PTB PR-PDC	Coalizão	10,2	15,4	X
B. DA ROCHA	(07/62-09/62)	PSD-UDN-PTB PSB	Coalizão	2,2	36,4	X
H. LIMA	(09/62-01/63)	PSD-PTB-PSB	Cooptação	4,1	38,5	X
GOULART I	(01/63-06/63)	PSD-PTB-PSP PSB	Coalizão	4,7	18,2	Divergente
GOULART II	(06/63-04/64)	PSD-PTB-PDC PSB	Coalizão	9,7	21,4	Divergente
SARNEY I	(03/85-02/86)	PMDB-PFL-PTB	Coalizão	11,0	17,4	Convergente
SARNEY II	(02/86-01/89)	PMDB-PFL	Coalizão	35,0	9,7	Divergente
SARNEY III	(01/89-03/90)	PMDB-PFL	Cooptação	14,0	36,8	Divergente
COLLOR I	(03/90-04/92)	PRN-PRL-PST PMDB-PDS	Apartidário	24,9	60,0	Divergente
COLLOR II	(04/92-10/92)	PFL-PL-PDS PSDB-PTB	Cooptação	5,7	33,3	Divergente

Fontes: AMORIM NETO, Octavio. Formação ministerial em sistemas presidencialistas multipartidários: o caso brasileiro (1946-1964). Rio de Janeiro, 1991. Dissertação (Mestrado) IUPERJ.
ARQUIVO sobre ministros de estado. Rio de Janeiro : Fundação Getúlio Vargas/CPDOC. [s. d.].
BELOCH, Israel. ABREU, Alzira Alves de (org.). Dicionário histórico-biográfico brasileiro. Rio de Janeiro : Fomense Universitária/FINEP, 1984. 4 v.
HIPOLITO, Lúcia. De raposas e reformistas: o PSD e a experiência democrática brasileira, 1945-1964. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1985.

PARTIDOS REPRESENTADOS: PDC = Partido Democrata Cristão
PDS = Partido Democrático Social
PFL = Partido da Frente Liberal
PL = Partido Liberal
PMDB = Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PR = Partido Republicano
PRL = Partido Republicano Liberal
PRN = Partido de Renovação Nacional
PSB = Partido Socialista Brasileiro
PSD = Partido Social Democrático
PSDB = Partido da Social Democracia Brasileira
PSP = Partido Social Progressista
PST = Partido Social Trabalhista
PTB = Partido Trabalhista Brasileiro
UDN = União Democrática Nacional

4.1 A fragmentação da legislatura

A noção de fragmentação da legislatura refere-se à distribuição do poder legislativo entre os partidos políticos. Em qualquer regime presidencialista, o poder legislativo terá sempre poder de veto sobre a agenda do Executivo por uma razão muito simples: cabe ao Legislativo a transformação em lei das propostas de governo do Executivo. Portanto, quanto mais fragmentada uma legislatura, maior a necessidade do presidente de se acomodar com os partidos para aprovar suas iniciativas legislativas. A tarefa do presidente é facilitada caso seu partido seja majoritário na legislatura ou detenha uma percentagem considerável das cadeiras parlamentares. Porém, se este não for o caso, o presidente inevitavelmente terá que entabular negociações com vários partidos, negociações estas que podem levar a um acordo de cooperação. Os postos ministeriais são freqüentemente usados como moeda política nestas negociações entre o Legislativo e o Executivo. Assim, quanto mais fragmentada uma legislatura, maiores são os incentivos para o presidente estabelecer acordos com mais de um partido para formar seu governo.

Há um razoável consenso entre os cientistas políticos de que o índice desenvolvido por Laakso, Taagepera (1979) - o chamado número de partidos parlamentares efetivos (N) - é o indicador mais confiável de fragmentação de legislaturas por ser facilmente visualizável e prover um critério não arbitrário de distinção entre partidos relevantes e não-relevantes. Sua fórmula é:

$$N = \frac{1}{\sum P_i^2}$$

P_i é a percentagem de cadeiras parlamentares do i -ésimo partido. Ao elevar ao quadrado a percentagem de cadeiras, o índice realça a força dos partidos que têm mais cadeiras *vis-à-vis* aqueles que têm menos cadeiras, precisamente para identificar quais são os partidos relevantes. Num sistema bipartidário, com dois partidos controlando o mesmo número de cadeiras, o número de partidos parlamentares efetivos é exatamente 2,0. Se um dos dois partidos retém uma percentagem alta de cadeiras, 80% por exemplo, o número de partidos efetivos é 1,2. Um sistema com três partidos com a mesma força parlamentar tem um índice 3. Num sistema com quatro partidos - com a seguinte distribuição de cadeiras: 33%, 30%, 28% e 9% - o número de partidos parlamentares efetivos é 3,5.

Os Quadros 4 e 5 mostram o resultado da aplicação do índice N à Câmara dos Deputados, para os períodos 1946-1964 e 1985-1992.¹¹

O Quadro 4 revela que a Câmara dos Deputados experimentou um considerável acréscimo no número de partidos efetivos da primeira legislatura (1946-1951) para a segunda (1951-1955): de 2,8-2,9 para 4,1. O indicador continuou a crescer na terceira legislatura (1955-1959), passando a 4,6, mas estabilizou-se no patamar de 4,5 nas legislaturas iniciadas em 1959 e 1963.

11 O Senado não será considerado à guisa de simplificação da análise e porque, do ponto de vista político, a Câmara tem primazia sobre o Senado no que concerne ao relacionamento com o Executivo, dado que a discussão dos projetos de leis de iniciativa do presidente deve começar na Câmara, segundo o art. 67, § 3º da Constituição de 46 e o art. 64 da Constituição de 1988 (Silva, 1992, p. 446).

Quadro 4

NÚMERO DE PARTIDOS PARLAMENTARES EFETIVOS (1946-1964)

1946-1947	1947-1951*	1951-1955	1955-1959	1959-1963	1963-1964
2,8	2,9	4,1	4,6	4,5	4,5

* Em 1947, foi disputada uma eleição complementar para o preenchimento de 19 cadeiras da Câmara dos Deputados.

Fontes: HIPOLITO, Lúcia. De raposas e reformistas: o PSD e a experiência democrática brasileira, 1945-1964. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1985.

SANTOS, Wardenley Guilherme dos. Sessenta e quatro: anatomia da crise. São Paulo : Editora Vértice, 1986.

Quadro 5

NÚMERO DE PARTIDOS PARLAMENTARES EFETIVOS (1985-1991)

1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
3,2	3,3	2,8	4,1	5,3	7,1	8,5

Fontes: LAMOUNIER, Bolívar. Depois da transição: democracia e eleições no Governo Collor. São Paulo : Edições Loyola, 1991.

LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil de. Democracia e instituições políticas no Brasil dos anos oitenta. São Paulo : Editora Loyola, 1993.

No período entre 1985 e 1991, a fragmentação da Câmara dos Deputados praticamente triplicou ao passar de 3,2 em 1985 para 8,5 em 1991. É verdade que decaiu entre 1986 e 1987, mas a tendência geral observada é de elevação acelerada da fragmentação. Este espantoso aumento ocorreu em função de dois processos simultâneos: o declínio eleitoral dos dois grandes partidos da época do regime militar, o PMDB e o PDS, e a migração de deputados de um partido para outro durante as legislaturas (Lima Júnior, 1993).

Entre 1946 e 1964, a fragmentação média da legislatura brasileira, 3,9, se comparava aos mais fragmentados parlamentos europeus. Em 1991, era mais alta do que o mais fragmentado parlamento das 31 democracias estáveis existentes no mundo, o belga, cujo *N* é 7,1 (Mainwaring, 1993, p. 211). A alta fragmentação afigura-se, assim, como um dado permanente de nossa experiência democrática, conseqüentemente, gerando permanentes incentivos para os presidentes buscarem coalizões interpartidárias para formar seus governos.

4.2 A disciplina partidária

Disciplina partidária deve ser aqui entendida como a capacidade que têm os líderes partidários de fazer seus representantes parlamentares votarem de acordo com as linhas por eles (os líderes) estabelecidas. Quanto maior for esta capacidade, maior será a facilidade de cumprimento de acordos entre o presidente e os partidos. Por outro lado, partidos marcados por uma alta taxa de indisciplina aumentam a instabilidade que experimenta o presidente no trato com partidos. Da perspectiva da teoria das coalizões, trata-se daquilo que Riker (1962, p. 77-101) denominou de efeito-incerteza (*information effect*). Este se dá quando aqueles que formam uma coalizão não sabem que peso um parceiro cuja lealdade é desconhecida adiciona à coalizão. A conseqüência mais rele-

vante do efeito-incerteza é que a soma da força parlamentar dos partidos que ocupam postos ministeriais é um número que não encontra tradução imediata nem necessária na ação desses mesmos partidos na legislatura. Deste modo, a indisciplina partidária corresponde a um fator informal de fragmentação da legislatura, que se soma à fragmentação nominal tratada no segmento anterior. Do que se pode concluir que quanto menor a taxa de disciplina partidária, maior deve ser a necessidade do presidente de formar gabinetes de coalizão a fim de se proteger do efeito-incerteza.

O melhor indicador de disciplina partidária é o grau de coesão dos partidos em votações na legislatura medido pelo índice de Rice. Infelizmente, não há dados suficientes para se verificar empiricamente a disciplina dos partidos brasileiros ao longo dos períodos aqui tratados, segundo esse indicador.¹² Todavia, a pulverização do sistema partidário, entre 1985 e 1991, causada em grande parte pela migração de deputados de um partido para outro já é um indicador eloquente do quão tênue é o compromisso dos legisladores para com os partidos.

No que concerne ao período 1946-1964, a bibliografia acadêmica é unânime em apontar a indisciplina como sendo a regra do comportamento dos partidos brasileiros. De acordo com Lima Júnior (1983), a política estadual era o contexto político no qual eram eleitos os membros da Câmara dos Deputados. Sua *responsiveness* se dirigia prioritariamente para os interesses das clientelas eleitorais localizadas nos estados (Ames, 1986; Lamounier, Meneguelo, 1986, p. 59-62). E, como demonstra Lavareda (1991), com o fim da simultaneidade das eleições presidenciais e das eleições para a Câmara a partir de 1950, estas passaram a se associar progressivamente com os pleitos para os governos estaduais. As coligações formadas para eleger os deputados federais tendiam a ser as mesmas para a disputa dos executivos estaduais, reforçando o atrelamento dos membros do Legislativo à política estadual. Dada a ausência de institutos legais de disciplina partidária e em função das escassas prerrogativas das executivas nacionais dos partidos sobre suas seções estaduais, os partidos do período constituíam-se apenas em coalizões de facções políticas estaduais.

Santos (1987, p. 100-113) mostra que os três grandes partidos do período, PSD, UDN e PTB, eram atores coletivos instáveis, com altas taxas de indisciplina e deserção partidárias, conseqüências do foco particularista da atuação dos membros de suas bancadas e da permissividade da legislação eleitoral. A face nacional dos partidos definia-se apenas na época de escolha dos candidatos à presidência (Lavareda, 1991). O que os mantinha minimamente coesos era a distribuição de recursos clientelísticos. Como bem coloca Geddes (1991, p. 375), por conta da centralização do processo decisório e dos recursos no governo federal, o acesso aos meios de patronagem de que desfrutavam os legisladores, contudo, dependia mais da posição nacional de seus partidos do que da sua situação na política local. Este era o incentivo que tinham os membros da Câmara dos Deputados para atenderem às determinações da liderança nacional de seus partidos.

4.3 Os poderes legislativos do presidente

Seguindo a classificação provida por Shugart, Carey (1992, p. 131-166), os poderes legislativos dos presidentes são de dois tipos: ativos e negativos. Os poderes

12 Há, todavia, análises da coesão partidária durante as presidências de Juscelino Kubitschek e João Goulart (Santos, 1986) e para algumas votações da Assembléia Constituinte de 1987-88 (Mainwaring, 1992-93).

ativos são: o direito à introdução de legislação, a capacidade de regulamentar leis, o direito de propor o orçamento, e o poder de emitir decretos e medidas de emergência. Os poderes negativos são o veto total e o veto parcial. As constituições variam no *quantum* de poder legislativo que conferem aos presidentes. Qual é a relação entre os poderes legislativos presidenciais e a formação de gabinetes?

Segundo Lijphart (1992, 1994), o presidencialismo não favorece gabinetes de coalizão em virtude de um de seus elementos essenciais: a concentração do poder executivo na figura do presidente - o que Lijphart chama de Executivo unipessoal. A investidura privativa do poder executivo somada a seu caráter popular (a eleição direta do presidente) insuflam os presidentes a reivindicar para si um mandato popular superior ao da legislatura, tornando-os muito zelosos de seus poderes formais e do suposto mandato que lhes foi outorgado pelas urnas. Ambos fatores reforçam-se na psicologia presidencial. A legitimidade superior é vista como uma irrevogável garantia às prerrogativas de poder. Estas, por sua vez, constituem-se no principal meio para a consecução do mandato presidencial. Sob tais condições, formar um governo de coalizão com partidos políticos pode facilmente ser percebido pelo presidente como abdicação de seus poderes e de seu mandato, máxime quando a constituição consigna ao presidente extensos poderes legislativos. Mesmo que os partidos assinem um documento especificando normas de comportamento, a ausência de mecanismos institucionais que os responsabilizem pelo desempenho do Executivo - tal como o voto de confiança no parlamentarismo - gera incentivos para que haja deserções por parte dos partidos (Mainwaring, 1993). Assim, o cumprimento de pactos de coalizão, teoricamente, deve elevar demasiadamente os custos de informação e monitoramento para os presidentes. Destarte, coalizões representam para estes acordos de altos custos de transação e, portanto, de alto risco de abdicação. De acordo com este raciocínio, não apenas os partidos têm fortes incentivos para abandonar governos de coalizão, mas também os presidentes.

O argumento de Lijphart é basicamente correto. Precisa, contudo, ser qualificado institucionalmente, uma vez que, como já indicado, os poderes presidenciais são variáveis. A percepção do risco de abdicação por parte do presidente é tanto maior quanto maiores forem seus poderes. A se crer neste argumento, podemos conjecturar que quanto mais constitucionalmente poderoso um presidente, menor sua disposição de estabelecer acordos de coalizão.

Shugart, Carey (1992) procuraram avaliar quantitativamente o poder legislativo dos presidentes em regimes presidencialistas através de escalas ordinais. Para cada um dos seis tipos daqueles poderes listados no primeiro parágrafo deste segmento é estabelecida uma pontuação ordinal de zero a quatro. Quanto maior a latitude de ação conferida ao presidente pela forma com que o exercício de cada poder é regulado, maior a pontuação. A soma da pontuação obtida em cada um dos seis poderes legislativos é o valor total dos poderes legislativos. Segundo essa medida, a Constituição de 1946 tem uma pontuação de 7 e a de 1988, uma pontuação de 9. Dentre as 52 constituições presidenciais e democráticas avaliadas por Shugart, Carey (1992, p. 155), incluindo países de todos os continentes do mundo, as duas constituições brasileiras ocupam, respectivamente, o terceiro e o segundo lugares mais altos em termos de poderes legislativos presidenciais. Só perdem para a Constituição chilena, com 12 pontos, depois que foi emendada em 1969.

Em suma, uma presidência forte do ponto de vista de seus poderes legislativos, uma legislatura fragmentada e partidos indisciplinados constituem as fontes dos incentivos que regulam a interação entre o Executivo e o Legislativo no tocante à

formação ministerial no Brasil. O primeiro elemento encoraja a formação de gabinetes presidenciais nos quais a autonomia do presidente é preservada (gabinetes de cooptação e apartidário). Os dois últimos elementos favorecem a formação de gabinetes de coalizão. Portanto, já sabemos os incentivos sob os quais se formam os gabinetes. Contudo, ainda não temos uma hipótese que nos diga o que leva um presidente brasileiro a formar este ou aquele tipo de gabinete. É o que veremos a seguir.

5 A ESCOLHA DO GABINETE

Cleto Suárez (1982) e Mainwaring (1993) apontam corretamente para a dificuldade de se distinguir entre governos majoritários e minoritários em regimes presidencialistas. Na verdade, um governo presidencial não precisa necessariamente contar com a maioria absoluta dos votos na legislatura, não apenas porque o Executivo é independente da última, mas também porque o presidente pode recorrer aos poderes legislativos que a constituição lhe atribui para implementar sua agenda. Estes poderes, em princípio, capacitam o presidente a lidar exitosamente com situações legislativas nas quais seu partido ou coalizão de partidos não é detentora da maioria absoluta dos votos. Isto não significa dizer que um presidente dotado de fortes poderes legislativos não precisa formar uma base parlamentar de apoio ou que um presidente que conte com 15% dos votos na legislatura seja tão efetivo quanto outro que conte com 55% dos votos. O argumento de que os poderes legislativos do presidente diminuem a necessidade de se formar uma base parlamentar detentora de pelo menos 50% + 1 dos votos legislativos quer indicar apenas que uma presidência ainda pode ser viável se não tiver aquela soma mínima de votos. Um presidente sem a maioria absoluta dos votos deve, pelo menos, ter uma base parlamentar a partir da qual possa construir coalizões *ad hoc*, sem que isso implique concessões insuportáveis para o presidente. Todavia, resta-nos ainda explicar como a situação legislativa do chefe do Executivo, isto é, sua força parlamentar afeta a formação do seu gabinete.

Suponhamos que num regime presidencialista, no qual o presidente tenha amplos poderes legislativos, seja a seguinte a distribuição de cadeiras por partidos na legislatura: Partido A (direita) 35%, Partido B (centro) 25% e Partido C (esquerda) 16%.

Suponhamos também que um candidato oriundo do Partido C tenha sido eleito presidente. Analisemos, então, as alternativas disponíveis a este presidente em termos de formação do governo. Ele provavelmente considerará a hipótese de incluir A ou B em seu gabinete, não apenas para maximizar apoio político na legislatura, mas também para evitar que os partidos A e B possam se unir para derrotar a sua agenda legislativa. Qual dos dois partidos parecerá mais atraente ao presidente? É legítimo supor que este descartará, de imediato, a possibilidade de se aliar a A, dada a enorme distância ideológica que o separa deste partido. O partido B, assim, aparece como a alternativa mais viável. O presidente procurará, então, entabular negociações com B para formar um gabinete de coalizão entre B e C. Neste caso, contudo, o Partido B estará numa posição em que poderá exigir altas concessões do presidente. Em vista dos altos custos que tal coalizão pode lhe impor, e sendo grandes seus poderes legislativos, o presidente provavelmente decidirá não formar um gabinete de coalizão, preferindo governar por decretos e se proteger da oposição por meio de vetos a ter que abdicar de suas prerrogativas e de seu mandato. Esta mesma decisão de formar um governo de coalizão seria tomada por um presidente do Partido A, e pela mesma lógica.

ERRATA:

· à pág. 24, onde se lê: "Partido A(direita) 35%, Partido B(centro) 25% e Partido C(esquerda)16%, as percentagens corretas são, respectivamente, 30%, 40% e 30%.

· à pág. 25, onde lê-se "...mobilidade para maior coalizões aos partidos...", leia-se "...mobili-
dade para armar coalizões com partidos...".

Agora, suponha que o eleito seja um presidente do Partido B, o maior dentre os três. Caso este presidente decida incluir outro partido em seu gabinete, poderá arcar mais facilmente com um acordo de coalizão, seja com o Partido A ou com o B, pois sua posição na mesa de negociações será sempre superior à de qualquer um dos dois. Formando uma coalizão, o presidente do Partido B estará maximizando o seu apoio parlamentar sem correr o risco de abdicação. Além do mais, a posição de centro do maior partido garante ao chefe do Executivo não apenas uma posição de força na mesa de negociações, mas também mobilidade para maior coalizões aos partidos situados nos extremos do espectro ideológico, tarefa impossível para os presidentes dos outros dois partidos. A questão agora é saber porque optaria este presidente por formar um gabinete de coalizão, aceitando a natural perda de autonomia que tal arranjo acarreta, se poderia se valer dos seus poderes legislativos e governar sem as travas impostas pelos partidos.

Nesse caso, ao optar por uma coalizão centrada no maior partido, o presidente está dando um passo atrás para, a seguir, dar dois à frente. Se, por um lado, as limitações impostas por uma coalizão reduzem sua autonomia, por outro, tal coalizão permite a ampliação de sua base parlamentar sem que corra o risco de abdicar de suas prerrogativas. Ademais, o fato do presidente pertencer ao grande partido de centro faz com que o passo que dá para trás - fazer concessões aos partidos - não seja tão grande assim, pois é provável que o presidente e seu partido partilhem de objetivos comuns. Deste modo, a convergência entre o presidente e o maior partido transforma uma necessidade - formar um gabinete de coalizão - numa virtude.

A presença constante de um partido de centro, detentor da maior parcela das cadeiras na legislatura, tem sido outra característica marcante do sistema partidário brasileiro. Este papel, entre 1946 e 1964, foi ocupado pelo PSD e, de 1985 até hoje, é exercido pelo PMDB. Hippolito (1985) mostra que o PSD, em função de sua posição estratégica, era o fiador da estabilidade política na República de 46. O PMDB tem sido, pela mesma razão, o pivô das principais coalizões legislativas que se formam na Câmara dos Deputados. Sem seu apoio, dificilmente aprova-se qualquer matéria legislativa. O partido de centro no Brasil é o ator mais capaz para acionar o poder de veto da legislatura sobre os atos do Executivo. Daí deriva sua relevância nas alternativas à disposição do chefe do Executivo na formação dos gabinetes. Isto posto e a se crer nas considerações teóricas acima (na verdade, abstrações das relações Legislativo-Executivo no Brasil), pode-se avançar a seguinte hipótese: **quanto mais convergente a relação do presidente com o maior partido na Câmara, tanto mais provável a formação de um gabinete de coalizão.**

Cumpra, antes de mais nada, observar sobre que premissas baseia-se a hipótese acima. Sua dedução supõe a disciplina dos partidos e a existência de um reduzido leque de alternativas de composição partidária. Sabemos, contudo, que a realidade política brasileira viola ambas as premissas: os partidos brasileiros são indisciplinados e a alta fragmentação da legislatura oferece aos presidentes uma série de alternativas para formar alianças interpartidárias. Ainda assim, acreditamos que tal hipótese contenha uma apreciação válida do relacionamento dos presidentes com um sistema multipartidário dominado por um partido de centro, uma vez que neste tipo de sistema a dinâmica da competição partidária tende a se reduzir à competição entre três blocos: um de direita, um de centro e um de esquerda (Sartori, 1976). Assim, a validade da hipótese como instrumento heurístico deve ser conferida por meio de um teste empírico. É o que faremos a seguir.

A questão agora é como operacionalizar a noção de relação do presidente com o maior partido na Câmara. As relações entre presidentes e o maior partido podem

ser fluidas, oscilando entre momentos de cooperação ou de conflito. Os diferentes gabinetes de uma mesma presidência são reflexos destas oscilações. Essas relações tendem a ser menos conflitivas quando o presidente pertence ao maior partido e conta com um bom entrosamento com suas lideranças nacionais. Estes foram os casos de Eurico Dutra (1946-1951), Nereu Ramos (1955-1956) e Juscelino Kubitschek (1956-1961), membros do PSD. Getúlio Vargas (1951-1954) e João Goulart (1961-1964) não pertenciam ao PSD, nem José Sarney (1985-1990), para todos os efeitos práticos, ao PMDB. Não obstante, os três, antes de se tornarem presidentes, haviam, de alguma forma, cooperado com o maior partido em alguma circunstância importante. Vargas, com sua “mão direita,” ajudou a criar o PSD em 1945 (Benevides, 1983). João Goulart havia sido o vice de Juscelino Kubitschek. Sarney foi vice e ajudou a formar a Aliança Democrática entre o PMDB e o PFL para sustentar a candidatura de Tancredo Neves. Estes experimentaram, durante suas presidências, fases de extrema cooperação e fases de agudo conflito com o maior partido. Café Filho (1954-1955), Jânio Quadros (1961) e Fernando Collor (1990-1992) não pertenciam, a seu tempo, aos maiores partidos nem em suas carreiras registram-se momentos em que tenham caminhado junto com esses em alguma conjuntura crítica da política nacional. Collor foi governador de Alagoas pelo PMDB, entre 1987 e 1989, sem que isso jamais tenha implicado qualquer relação com os líderes do partido no plano nacional. Estes presidentes tiveram, como regra, relações tempestuosas com o maior partido na Câmara.

Recorrendo mais uma vez a valores binários, à guisa de simplificação, estabelece-se que o tipo de relacionamento entre o presidente e o maior partido pode ser convergente ou divergente. Trata-se de um critério de natureza impressionística, contudo, capaz de operacionalizar sem maiores distorções, o conceito de relação política entre o presidente e o então maior partido. Os gabinetes estão divididos de acordo com a disjuntiva que se observou no Brasil entre gabinetes de coalizão e gabinetes sem acordos do presidente com os partidos, isto é, de cooptação ou apartidários. O Quadro 6 registra, para cada gabinete, seu tipo e o relacionamento do presidente com o maior partido.¹³

O Quadro 6 mostra que em 13 dos 16 casos, aproximadamente 80% do total, os gabinetes comportam-se como esperado, uma percentagem não desprezível de acerto. Vale notar, em primeiro lugar, que os três presidentes que pertenciam ao maior partido - Dutra, Nereu Ramos e Kubitschek - formaram apenas gabinetes de coalizão.

13 Os gabinetes parlamentaristas foram excluídos desta análise pelas razões a seguir. Entre setembro de 1961 e janeiro de 1963, o sistema de governo brasileiro foi regulado pela Emenda Constitucional nº 4, que estabeleceu um regime parlamentarista. Como é bem sabido, esta foi a solução legal para o veto militar à posse de João Goulart após a renúncia de Jânio Quadros. Três gabinetes foram formados sob a égide da Emenda nº 4: o Gabinete Tancredo Neves, o Gabinete Brochado da Rocha e o Gabinete Hermes Lima. Os dois primeiros foram gabinetes de coalizão votados pela Câmara dos Deputados. Em setembro de 1962, o Congresso decide antecipar o plebiscito sobre o sistema de governo para janeiro de 1963. Em termos práticos, esta decisão selou a morte política do parlamentarismo. O último gabinete parlamentarista (09/62-01/63) foi formado nesta atmosfera política. Goulart encarregou-se de nomear o Primeiro Ministro Hermes Lima sem consultar os partidos e interferiu ostensivamente na escolha dos outros ministros (Carneiro, 1965, p. 192-202). A Câmara dos Deputados nem chegou a votar uma moção de confiança, tolerando a permanência do gabinete até o enterro final do parlamentarismo, em janeiro do ano seguinte. Por isso, no Quadro 3, o gabinete Hermes Lima aparece com um gabinete de cooptação, pois que não houve acordos com os partidos visando sua formação. Em virtude do caráter anômalo das regras que governaram a formação dos três gabinetes parlamentaristas, optou-se por não incluí-los no Quadro 6.

Segundo, aqueles presidentes sem laços com o maior partido - Café Filho, Jânio Quadros e Collor - nunca formaram um gabinete de coalizão. Estas observações mostram que a hipótese é bem consistente nos casos em que há uma relação clara entre o presidente e o maior partido. Terceiro, os casos que fogem à expectativa da proposição - os dois gabinetes de Goulart e o segundo de Sarney - são de presidentes que tinham uma posição ambígua com relação ao maior partido. Estes casos desviantes merecem ser analisados em detalhe.

Quadro 6

GABINETES BRASILEIROS (1946/64-1985/92), SEGUNDO RELAÇÃO DO PRESIDENTE COM O MAIOR PARTIDO NA CÂMARA DOS DEPUTADOS E SEU TIPO

		Tipo de gabinete			
		Coalizão		Cooptação/apartidário	
Relação do presidente c/ maior partido na Câmara	Convergente	Dutra I	N. Ramos		
		Dutra II	JK		
		Dutra III	Sarney I		
		Vargas I			
	Divergente	Goulart I		Vargas II	Sarney III
		Goulart II		C. Filho	Collor I
		Sarney II		J. Quadros	Collor II

Fontes: AMORIM NETO, Octavio. Formação ministerial em sistemas presidencialistas multipartidários: o caso brasileiro (1946-1964). Rio de Janeiro, 1991. Dissertação (Mestrado) IUPERJ.

ARQUIVO sobre ministros de estado. Rio de Janeiro : Fundação Getúlio Vargas/CPDOC, [s. d.].

BELOCH, Israel, ABREU, Alzira Alves de (org.). Dicionário histórico-biográfico brasileiro. Rio de Janeiro : Forense Universitária/FINEP, 1984. 4 v.

HIPPOLITO, Lúcia. De raposas e reformistas: o PSD e a experiência democrática brasileira, 1945-1964. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1985.

O primeiro gabinete de Goulart - composto por PSD-PTB-PSP-PSB - foi formado logo após o resultado do plebiscito, realizado em janeiro de 1963, que determinou o retorno ao presidencialismo. O acordo de coalizão entre Jango e o PSD foi fruto da cooperação de ambos na resolução da crise política do plebiscito, em agosto de 1962 (Hippolito, 1985, p. 234). Este acordo, todavia, não foi capaz de vincular totalmente a bancada pessedista ao governo (eis aqui uma manifestação do efeito-incerteza), pois parte desta temia se associar à ala radical do partido do presidente, o PTB. A relação entre o presidente e o PSD era satisfatória no momento da formação do gabinete, levando a um gabinete de coalizão. Porém, foi piorando com o passar do tempo porque Jango não cuidou de assegurar ao PSD que não tomaria um curso que o descontentasse. O PSD passou a se afastar cada vez mais do governo, embora continuasse participando do gabinete (Hippolito, 1985, p. 235).

Em junho de 1963, após o fracasso da emenda constitucional para a implantação da reforma agrária patrocinada pelo PTB, Jango resolve formar um novo gabinete para refazer a base de sustentação política do governo. O novo gabinete é uma coalizão formada por PSD, PTB, PDC e PSB. Goulart novamente tem em mente trazer o PSD para um apoio firme ao governo. Todavia, recusa-se a abdicar da implantação de

seu programa de reformas estruturais, que desagradava profundamente ao Partido Social Democrático. Novamente, Goulart não se empenhou em apaziguar os ânimos do PSD, o que implicaria fazer concessões no seu programa. Seu comportamento vacilante acabou levando o partido, inicialmente, a apoiar apenas formalmente o governo e, depois, a romper definitivamente com este, abrindo caminho para a crise que levou ao golpe de março de 1964 (Hippolito, 1985, p. 236-242).

O primeiro gabinete de Sarney, integrado por PMDB, PFL e PTB e empossado em março de 1985, foi "herdado" do presidente eleito Tancredo Neves. Em fevereiro de 1986, Sarney teve de promover uma ampla reforma ministerial para substituir os ministros que haviam se desincompatibilizado para concorrer às eleições de novembro daquele ano. Sarney formou seu segundo gabinete em torno de uma coalizão entre o PMDB e o PFL. Àquela altura dos acontecimentos, a relação entre Sarney e o PMDB já se encontrava esgarçada em função da baixa popularidade do presidente. Ainda que insuflado por seu aliado mais próximo, o PFL, a tomar uma atitude mais afirmativa e autônoma no governo, Sarney se viu constrangido a permanecer governando com a aliança que havia eleito Tancredo Neves. O convívio entre Sarney e o PMDB melhorou após o sucesso inicial do Plano Cruzado, que alçou a popularidade de Sarney a patamares altíssimos.

Constatado o fracasso final do plano de estabilização, em novembro de 1986, e com o início dos trabalhos da Assembléia Constituinte, em fevereiro de 1987, a relação entre o chefe do Executivo e o maior partido na Câmara tornou-se áspera e baseada na desconfiança mútua. Sarney consumiu grande parte de seu capital político no esforço de se livrar da influência do PMDB sobre a sua presidência. A aprovação do parlamentarismo pela Comissão de Sistematização da Assembléia Constituinte se deu no bojo do conflito entre Sarney e o PMDB. O temor da abdicação de seus poderes norteou as táticas divisionistas que Sarney utilizou para lidar com o PMDB. Ambos saíram feridos desta pugna: o PMDB fraturado e Sarney enfraquecido. A convivência entre o presidente e o maior partido durante o segundo gabinete de Sarney (02/86-01/89) foi marcada por acusações mútuas de usurpação. O PMDB acusava Sarney de ter usurpado o poder que deveria lhe pertencer para levar a cabo o programa de transição, e Sarney acusava o PMDB de querer usurpar o poder que lhe conferia a Constituição. No último ano de seu mandato, com sua relação com o PMDB completamente deteriorada, Sarney formou seu terceiro gabinete sem acordos com partidos, um gabinete de cooptação, que mesclava políticos e técnicos.

Apesar dos dois gabinetes de Goulart e do segundo de Sarney não estarem em sintonia com a hipótese testada na Quadro 6, a instabilidade política que os distingue atesta, em certo sentido, sua validade. Constrangidos a formar uma coalizão com o maior partido, pela necessidade de obter apoio político, Goulart e Sarney se viram em permanente situação de vulnerabilidade. A resposta que deram a tal situação determinou, em grande parte, o destino de suas presidências. Este ponto reforça o núcleo do argumento contido na hipótese, qual seja, o de que a relação do presidente com o maior partido é um fator vital para as alternativas de governo à disposição do chefe do Executivo.

6 CONCLUSÃO

Neste artigo, procuramos explicar como se dá a interação entre o chefe do Executivo e os partidos políticos no processo de formação de gabinetes presidenciais no Brasil. Para tanto, foram usados os instrumentos analíticos do modelo mandante-agente. O valor deste modelo está em sua ênfase nas técnicas de delegação à disposição dos mandantes para controlar as ações de seus agentes. Da combinação de algumas dessas técnicas - contratos entre presidentes e partidos e critérios de seleção de ministros - foi desenvolvida uma tipologia de gabinetes presidenciais. Quatro tipos de gabinetes foram identificados: gabinetes de coalizão, gabinetes unipartidários, gabinetes de cooptação e gabinetes apartidários.

A análise dos vinte cinco anos de experiência com o presidencialismo no Brasil revelou que nossos presidentes optaram basicamente por dois tipos de gabinetes: gabinetes de coalizão e gabinetes de cooptação. A razão para a prevalência destas duas formas foi encontrada nos incentivos gerados por três aspectos da estrutura institucional: os extensos poderes legislativos constitucionalmente conferidos aos presidentes, a alta fragmentação da legislatura e a indisciplina dos partidos políticos.

Finalmente, foi testada uma hipótese explicativa da escolha dos gabinetes pelos nove presidentes que governaram o Brasil nos períodos 1946-1964 e 1985-1992. Esta hipótese afirma que quanto mais convergente a posição do presidente frente ao maior partido na Câmara, maior a probabilidade de formação de um gabinete de coalizão. Os dados mostraram que aproximadamente 80% dos gabinetes confirmam a validade da hipótese. Entretanto, deve-se ter em mente que, devido ao pequeno tamanho de nossa amostra, os resultados aqui obtidos mostram apenas que há uma **associação sugestiva** entre o tipo de gabinete formado e a relação do presidente com o maior partido.

Que lições a respeito do presidencialismo e do processo político-institucional brasileiro podemos extrair do estudo da formação dos gabinetes presidenciais?

A estrutura institucional brasileira, em virtude de seus fortes elementos consociativos, pode ser caracterizada pelos altos custos de transação que impõe à presidência na tarefa de coordenação que lhe cabe dentro do sistema político. Em virtude destes altos custos, a probabilidade de paralisia decisória e de instabilidade é alta. Por outro lado, estes mesmos custos significam que há fortes mecanismos de controle do poder executivo. O Executivo é controlado ao ter que lidar com tantos atores presentes no processo legislativo, isto é, os vários partidos políticos.

Há duas modalidades hipotéticas para a realização da tarefa de coordenação do Executivo:

- 1) governo partidário - cabem aos partidos a coordenação deste processo. O ponto ideal do governo partidário é a existência de um partido que ocupe a presidência e seja majoritário na legislatura e, em assim sendo, reduza os custos de transação ao reduzir o número das partes envolvidas;
- 2) **liderança presidencial** - a presidência, em virtude de seus extensos poderes, de sua centralidade e por ser um ator individual, isto é, por não ter os problemas de formação de maioria para decidir próprios da legislatura, age como o pólo de fixação do sistema. Para tanto, o presidente deve acomodar-se frequentemente com os partidos e com a legislatura para operar em sintonia-fina a tarefa de coordenação.

Dada a fraqueza organizacional dos partidos políticos no Brasil, sua indisciplina, o foco particularista da atuação de seus membros no processo legislativo e a alta fragmentação do sistema partidário, a liderança presidencial emerge como a modalidade viável de coordenação do processo político. Como mostram Shugart, Carey (1992, p. 167-205), há como que uma relação simbiótica entre uma presidência hegemônica na condução do processo político e partidos fracos e fragmentados. No entanto, a tarefa da presidência é facilitada se for respaldada pelo maior partido no Congresso. Esta é a primeira lição que extraímos.

As duas mais estáveis presidências da história brasileira, as de Dutra e de JK, as únicas, aliás, em que presidentes popularmente eleitos conseguiram terminar seus mandatos, caracterizaram-se pela combinação da liderança presidencial com o apoio do maior partido no Congresso, o PSD. Em ambos os casos, a liderança presidencial foi simplificada porque o chefe de governo, em seu esforço de acomodação com o Legislativo, partia de uma posição majoritária na Câmara. Das duas, a presidência JK é a que melhor simboliza um chefe de governo que se valeu permanentemente dos expedientes de acomodação e do lastro fornecido por seu partido para criar condições de governabilidade.

Quais são os cenários políticos possíveis quando o chefe do governo não conta com o maior partido do Congresso? Há duas alternativas: ou o presidente rende-se à necessidade de acomodação em posição minoritária - uma situação que pode ser facilmente por ele percebida como de alto risco de abdicação -, ou ele pode reivindicar para si, como aponta Lijphart, um mandato mais legítimo do que o do Legislativo, exigindo que este se apronte a aprovar suas propostas de governo. Os presidentes assim agem no intuito de fortalecer sua posição perante o Legislativo através de constrangimentos plebiscitários sobre as demandas de seus integrantes.

Getúlio Vargas, Jânio Quadros, João Goulart e Fernando Collor, presidentes que não eram oriundos do maior partido, recorreram, em proporções distintas, aos dois expedientes: apelos plebiscitários e negociações por eles percebido como prejudiciais aos seus mandatos. A Café Filho e Sarney, como não dispunham de mandatos populares, restou amargar duríssimas concessões e reveses perpretados pela oposição.

Compromissos que poderiam ter minorado as constantes crises de governabilidade que assediaram essas presidências eram factíveis, mas foram descartados pelo temor de abdicação. Por exemplo, às vésperas do golpe de 64, os aliados de João Goulart na Câmara, abrigados na Frente Progressista, tentaram várias composições para controlar suas ações equivocadas (Figueiredo, 1987, p. 204). Segundo esta autora, havia alternativas à crise de paralisia decisória, tal como vista por Santos (1986), que corroía o sistema político. Acordos estiveram à mão, mas as opções isoladas do presidente cuidaram de eliminá-los:

"... a razão para o fracasso de Goulart é precisamente oposta àquela alegada pela esquerda. Não foi, como diziam, a 'política conciliatória' de Goulart que solapou o Plano (Trienal), mas sua relutância em lhe emprestar apoio incondicional." (Figueiredo, 1987, p. 237).

Cumprir, todavia, que o radicalismo que caracterizou o país no início dos anos sessenta e a presença de partidos descompromissados com a manutenção das regras democráticas em muito contribuíram para aumentar a percepção de que concessões ao lado oposto seriam, para Goulart, uma inaceitável abdicação das suas prerrogativas presidenciais.

Por sua vez, Sarney poderia ter apaziguado suas relações com o PMDB, especialmente com a ala "histórica" do partido, caso tivesse aceitado um mandato de 4 anos, tal como prometera Tancredo Neves, o fiador do pacto da Aliança Democrática. Estabeleceu unilateralmente que seu mandato seria de 5 anos, e declarou, em mensagem televisionada à Nação, que estaria magnanimamente perdendo um ano de um legítimo mandato de 6, conferido pela já caduca Constituição autoritária de 1969.

Assim, constatamos que o desempenho da presidência brasileira, nos períodos 1946-1964 e 1985-1992, revela-se contraditório. Em algumas ocasiões, mostrou-se sensível à necessidade de acomodar-se com os partidos e com o Legislativo. Em outras, recusou-se a fazer acordos de cooperação com os partidos, em grande parte devido aos temores presidenciais de abdicação. A origem desta contradição está na existência de duas forças que impelem o chefe do Executivo em sentidos contrários: a necessidade de maximizar apoio político para governar e o esforço de minimizar concessões para manter intactas suas prerrogativas. A lógica política desencadeada por uma dessas forças entra em choque com a da outra quando o presidente não pertence ao maior partido no Legislativo. Esta é uma das fontes da instabilidade do processo político-institucional brasileiro. E é a segunda e última lição que aprendemos deste estudo.

7 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRANCHES, Sérgio H. Hudson de. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-38, 1988.
- AMES, Barry. O congresso e a política orçamentária no Brasil durante o período multipartidário. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, p. 177-205, 1986.
- , *Disparately seeking politicians: strategies and outcomes in brazilian legislative elections*. Trabalho apresentado à Convenção da Latin American Studies Association, Los Angeles, 24-27 set 1992.
- , NIXON, David. *Understanding new legislatures? Observations and evidence from the Brazilian Congress*. Trabalho apresentado à Convenção da American Political Science Association, Washington, D.C., 2 set 1993.
- AMORIM NETO, Octavio. *Formação ministerial em sistemas presidencialistas multipartidários: o caso brasileiro (1946-1964)*. Rio de Janeiro, 1991. Dissertação (Mestrado) IUPERJ.
- ARANTES, Rogério Bastos. *O controle de constitucionalidade das leis no Brasil: a construção de um sistema híbrido*. São Paulo, 1994. Dissertação (Mestrado) Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo.
- ARQUIVO sobre ministros de estado. Rio de Janeiro : Fundação Getúlio Vargas / CPDOC. [s. d.].
- AXELROD, Robert. *Conflict of interest: a theory of divergent goals with applications to politics*. Chicago : Markham Publishing Company, 1970.
- BELOCH, Israel, ABREU, Alzira Alves de (org.). *Dicionário histórico-biográfico brasileiro*. Rio de Janeiro : Forense Universitária/FINEP, 1984. 4 v.

- BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. *Getúlio Vargas e os partidos: um caso de redução política*. Trabalho apresentado ao Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, 7, 1983, Águas de São Pedro, São Paulo.
- BUDGE, Ian, KEMAN, Hans. *Parties and democracy: coalition formation and government functioning in twenty states*. New York : Oxford University Press, 1990.
- CARNEIRO, Levi. *Uma experiência de parlamentarismo*. São Paulo : Livraria Martins Editora, 1965.
- CLETO SUÁREZ, Waldino. El poder ejecutivo en América Latina: su capacidad operativa bajo regímenes presidenciales. *Revista de Estudios Políticos*, v. 29, p. 109-144, 1982.
- COHEN, Jeffrey. *The politics of the US Cabinet: representation in the executive branch, 1789-1984*. Pittsburgh : University of Pittsburgh Press, 1988.
- DODD, Lawrence. *Coalitions in parliamentary government*. Princeton : Princeton University Press, 1976.
- FENNO JR., Richard F. *The president's cabinet: an analysis in the period from Wilson to Eisenhower*. Cambridge : Harvard University Press, 1959.
- FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibub. *Political coalitions in Brazil, 1961-1964: democratic alternatives to the political crisis*. Chicago, 1987. Tese (Doutorado) University of Chicago.
- , LIMONGI, Fernando. O processo legislativo e a produção legal no Congresso pós-constituente. *Novos Estudos Cebrap*, v. 38, p. 24-37, 1994.
- GEDDES, Barbara. A game theoretic model of reform in Latin American democracies. *American Political Science Review*, v. 85, n. 2, p. 372-392, 1991.
- , *Politician's dilemma: building state capacity in Latin America*. Berkeley : University of California Press, 1994.
- HIPPOLITO, Lúcia. *De raposas e reformistas: o PSD e a experiência democrática brasileira, 1945-1964*. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1985.
- KIEWIET, D. Roderick, McCUBBINS, Mathew. *The logic of delegation: congressional parties and the appropriations process*. Chicago : University of Chicago Press, 1991.
- LAAKSO, Maarku, TAAGEPERA, Rein. Effective number of parties: a measure with application to West Europe. *Comparative Political Studies*, v. 12, n. 1, p. 3-27, 1979.
- LAMOUNIER, Bolívar. *Depois da transição: democracia e eleições no Governo Collor*. São Paulo : Edições Loyola, 1991.
- , Estrutura institucional e governabilidade na década de 1990. In: REIS VELLOSO, João Paulo dos (org.), *O Brasil e as reformas políticas*. Rio de Janeiro : José Olympio, 1992.
- , Brazil at an impasse. *Journal of Democracy*, v. 5, n. 3, p. 72-87, 1994a.
- , Brazil: Towards parliamentarism? In: LINZ, Juan, VALENZUELA, Arturo (org.), *The failure of presidential democracy: the case of Latin America*. Baltimore : The Johns Hopkins University Press, 1994b. v. 2.

- LAMOUNIER, Bolívar, MENEGUELO, Rachel. *Partidos políticos e consolidação democrática: o caso brasileiro*. São Paulo : Brasiliense, 1986.
- LAVAREDA, Antonio. *A democracia nas urnas: o processo partidário-eleitoral brasileiro*. Rio de Janeiro : IUPERJ/Rio Fundo Editora, 1991.
- LAVER, Michael, SCHOFIELD, Norman. *Multiparty government: the politics of coalition in Europe*. New York : Oxford University Press, 1990.
- , SHEPSLE, Kenneth A. Coalitions and cabinet government. *American Political Science Review*, v. 84, n. 3, p. 873-890, 1990.
- LIJPHART, Arend. *Democracies: patterns of majoritarian and consensus government in twenty-one countries*. New Haven : Yale University Press, 1984.
- . Introduction. In: ---- (org.), *Presidential versus parliamentary government*. New York : Oxford University Press, 1992.
- . Presidentialism and majoritarian democracy: theoretical observations. In: LINZ, Juan, VALENZUELA, Arturo (org.), *The failure of presidential democracy: comparative perspectives*. Baltimore : The Johns Hopkins University Press, 1994. v. 1.
- LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil de. *Os partidos políticos brasileiros: a experiência federal e regional (1945-1964)*. Rio de Janeiro : Graal, 1983.
- (org.). *Sistema eleitoral brasileiro: teoria e prática*. Rio de Janeiro : IUPERJ/Rio Fundo Editora, 1991.
- . *Democracia e instituições políticas no Brasil dos anos 80*. São Paulo : Edições Loyola, 1993.
- LUEBBERT, Gregory. Comparative democracy: policy making and governing coalitions. In: EUROPE and Israel. New York : Columbia University Press, 1986.
- MAINWARING, Scott. Politicians, parties, and electoral systems: Brazil in comparative perspective. *Comparative Politics*, v. 24, n.1, 1991.
- . Brazilian party underdevelopment in comparative perspective. *Political Science Quarterly*, v. 107, n. 4, p. 677-707, 1992-93.
- . Presidentialism, multiparty systems and democracy: the difficult equation. *Comparative Political Studies*, v. 26, n. 2, p. 198-228, 1993.
- , SCULLY, Timothy R. *Party systems in Latin America*. Trabalho apresentado à Convenção da Latin American Studies Association, Los Angeles, 24-27 set 1992.
- MARTZ, John D. The venezuelan presidential system. In: DiBACCO, Thomas V. (org.), *Presidential power in Latin American politics*. New York : Praeger Publishers, 1977.
- MILGROM, Paul, ROBERTS, John. *Economics, organization and management*. Englewood Cliffs : Prentice Hall, 1992.
- MOE, Terry. The new economics of organization. *American Journal of Political Science*, v. 28, n. 4, p. 739-777, 1984.
- . An assessment of the positive theory of "congressional dominance". *Legislative Studies Quarterly*, v. 12, n. 4, p. 475-520, 1987.

- NICOLAU, Jairo Marconi. *Sistema eleitoral e reforma política*. Rio de Janeiro : Foglio Editora, 1993.
- NOVAES, Carlos Alberto Marques. Dinâmica institucional da representação: individualismo e partidos na Câmara dos Deputados. *Novos Estudos Cebrap*, v. 38, p. 99-147, 1994.
- POLSBY, Nelson W. Presidential cabinet making: lessons for the political system. *Political Science Quarterly*, v. 93, n. 1, p. 15-25, 1978.
- , *Consequences of party reform*. Oxford : Oxford University Press, 1983.
- RASMUSEN, Eric. *Games and information: an introduction to game theory*. Cambridge : Basil Blackwell, 1989.
- RIKER, William. *The theory of political coalitions*. New Haven : Yale University Press, 1962.
- SANTOS, Fabiano Guilherme M. *Teoria das decisões legislativas: microfundamentos do clientelismo político no Brasil*. Rio de Janeiro, 1994. Tese (Doutorado) IUPERJ.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Sessenta e quatro: anatomia da crise*. São Paulo : Editora Vértice, 1986.
- , *Crise e castigo: partidos e genêrais na política brasileira*. São Paulo : Editora Vértice/IUPERJ, 1987.
- SARTORI, Giovanni. *Parties and party systems: a framework of analysis*. Cambridge : Cambridge University Press, 1976.
- , Neither presidentialism nor parliamentarism. In: LINZ, Juan, VALENZUELA, Arturo (org.), *The failure of presidential democracy: comparative perspectives*. Baltimore : The Johns Hopkins University Press, 1994. v. 1.
- SHUGART, Matthew, CAREY, John. *Presidents and assemblies: constitutional design and electoral dynamics*. Cambridge : Cambridge University Press, 1992.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*, 8 ed. rev. ampl. São Paulo : Malheiros Editores, 1992.
- STROM, Kaare. *Minority government and majority rule*. Cambridge : Cambridge University Press, 1990.
- SWAAN, Abram de. *Coalition theories and cabinet formations*. Amsterdam : Elsevier, 1973.