

# NOMEAÇÕES MINISTERIAIS E IMPORTÂNCIA PARTIDÁRIA NA DEMOCRACIA DE 1946-64: ANÁLISES COMPARATIVAS EM RELAÇÃO À DEMOCRACIA ATUAL

Fabricio VASSELAI<sup>1</sup>

■ **RESUMO:** Em comparação à combinação atual de força do Executivo com força partidária no Legislativo, sabe-se que diferentemente de hoje o sucesso e a prevalência do Executivo no processo decisório não eram tão altos na democracia de 1946-64, dadas diferenças institucionais, como ausência de seu poder de agenda, das medidas provisórias e da força regimental dos líderes partidários no Congresso. Mas, há menos clareza no que se refere à importância legislativa dos partidos daquela época, exatamente em torno dessa pouca expressão regimental das lideranças. Visando contribuir nesse sentido, este trabalho testa para aquele período a hipótese que Meneguello desenvolve para o atual: uma evidência da importância dos partidos na relação Executivo-Legislativo estaria no atendimento do pressuposto de Gamson de que há proporcionalidade entre os ministérios que um partido recebe e as cadeiras que possui na Câmara. Os testes também reproduzem para aquela democracia propostas de Amorim Neto. E como os resultados preliminares sugerem correspondência e daí importância dos partidos similares às de atualmente, o trabalho procura ainda explicar porque interessava ao presidente montar uma coalizão de governo contando com partidos políticos mesmo naquela democracia de arcabouço infra-institucional tão diferente.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> USP – Universidade de São Paulo. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas – Departamento de Ciência Política. São Paulo – SP – Brasil. 05508-900 – fabriciovassellai@gmail.com

<sup>2</sup> Registro aqui meu obrigado pelos dados que foram cedidos pelo CEBRAP, pelo NECON-IUPERJ e pela Câmara Federal. Agradeço especialmente a Octávio Amorim Neto e Argelina Figueiredo pela atenção e pelo acesso que me permitiram a seus bancos de dados para confrontar resultados. Pelos comentários

■ **PALAVRAS-CHAVE:** Democracia de 1946. Nomeações ministeriais. Ministérios. Presidencialismo de coalizão. Disciplina. Índice Rice. Votações nominais.

## Introdução

O objetivo mais geral deste artigo é contribuir para o estudo da formação de coalizões legislativas, pós-eleitorais, em presidencialismos multipartidários. Especificamente, procuro analisar a utilização das nomeações ministeriais e o desempenho legislativo dos partidos que recebem esses ministérios, nos diferentes desenhos institucionais que marcaram as duas experiências democráticas brasileiras. Para tanto, analiso as nomeações ministeriais da democracia brasileira que funcionou entre 1946 e 1964 e a coesão e disciplina em plenário dos partidos que receberam ministérios, sempre à luz do que se sabe hoje sobre o período e do ferramental teórico e metodológico da Ciência Política brasileira recente, para uma abordagem comparativa entre aquela democracia e a atual. Há no país relativamente poucos estudos sobre as nomeações ministeriais e sobre sua relação com a formação de coalizões legislativas, especialmente em se considerando a centralidade da partilha de cargos em um presidencialismo descrito como *de coalizão* – com exceção de alguns poucos trabalhos relevantes como Abrúcio e Couto (2003), Amorim Neto (1994, 1998, 2000), Figueiredo (2007) e Meneguello (1998). Particularmente, a democracia de 1946 – logo ela, que inspirou o próprio conceito de presidencialismo de coalizão – não foi motivo de quase nenhuma abordagem centrada na partilha de cargos por parte do presidente<sup>3</sup>.

O estudo das nomeações de ministros ajuda a entender um dos mecanismos básicos do funcionamento de presidencialismos multipartidários e, nesse ponto, a comparação entre os dois presidencialismos do Brasil é útil não apenas para atualizarmos conhecimento sobre o período, mas também ajuda a entender os processos políticos presentes em nossa democracia atual. Nesse sentido, em primeiro lugar testo se é possível dizer que realmente

---

valiosos, sou grato a Maria do Socorro Sousa Braga e Leandro Piquet Carneiro e aos colegas André Nogueira, Rodolpho Bernabel e Umberto Guarnier Mignozzetti. Devo ainda a Gildo Marçal Brandão pelo profissionalismo e a Paula Rondinelli pela ajuda imprescindível de sempre.

<sup>3</sup> Como assunto central, apenas Abranches (1988), Amorim Neto (1991, 1994), Amorim Neto e Santos (2001), e somente trechos em Carvalho (1977), Nunes (1999) e W. Santos (1987).

as nomeações de ministros buscavam formar coalizões de governo tal como hoje e se obedeciam à lógica partidária. Nesse ponto, tento situar essas avaliações em comparação com alguns resultados encontrados pela literatura internacional no que se refere a países parlamentaristas. Na seqüência, tento explicar por que poderia interessar ao presidente nomear ministros em um sistema em que o Executivo não possuía poderes de agenda e tampouco as lideranças partidárias possuíam atributos nos Regimentos Internos do Congresso para fazer valer a força partidária. Ou seja, em um sistema em que os partidos políticos não seriam, como se supõe, tão confiáveis, tão previsíveis ou tão fortes, em plenário, como os do regime de hoje.

## **Formação de coalizões e importância partidária**

É sabido que o sistema político brasileiro atual em quase nada difere do que funcionava entre 1946 e 1964 no que se refere às suas macro-instituições: não mudou a combinação entre presidencialismo, multipartidarismo, federalismo, eleição proporcional de lista não ordenada. Mas como já não é mais novidade também que os ajustes infra-institucionais desse arcabouço são bastante diversos entre os dois períodos, levando a resultados finais díspares no que se refere à governabilidade e à previsibilidade da aprovação da agenda do Executivo, será possível dizer que ambos os sistemas têm funcionamento que se assemelha ao conceito de um presidencialismo de coalizão?

Foi observando o desenvolvimento político da democracia de 1946, e com o intuito de registrar como poderia desenvolver-se o sistema político do Brasil com a volta da democracia na década de 1980, que o clássico trabalho de Sérgio Abranches (1988) cunhou o termo presidencialismo de coalizão. O conceito caracterizava a tentativa por parte dos presidentes brasileiros de formar maiorias parlamentares pós-eleitorais agregando partidos à base de sustentação do governo no Congresso em troca da partilha do próprio governo. Uma saída funcional à supostamente exótica combinação de presidencialismo com multipartidarismo fragmentado dificultado pelo federalismo, a operação do sistema presidencial tal como enxergada por Abranches pela primeira vez colocava formalmente, no epicentro do funcionamento do presidencialismo brasileiro, a distribuição

de ministérios para formação de maioria parlamentar de um modo que se assemelhava ao procedimento conhecido nos parlamentarismos. Não de graça o termo utilizado foi “coalizão”, emprestado exatamente dos parlamentos europeus para resumir e ao mesmo tempo demarcar o que seria singularidade do funcionamento do sistema brasileiro.

A redemocratização manteve realmente o mesmo contorno macro-institucional e essa centralidade conceitual no sistema presidencial baseado na partilha do governo certamente influenciou em autores como Bolívar Lamounier (1991, 1994), descrentes *a priori* na capacidade de governabilidade do modelo, o diagnóstico/desejo de que se tornava claro o rumo do país a uma espécie de parlamentarização. Mas também Figueiredo e Limongi (1995, 1999), pioneiros na comprovação contrária, a de que os fatos indicam que os presidentes brasileiros vêm conseguindo sim, desde 1988, sucesso na formação de maiorias previsíveis e disciplinadas, deram espaço em seus trabalhos originais para o papel das nomeações ministeriais como indicador dessa coalizão:

[...] a literatura sobre regimes presidencialistas tende a desconsiderar, sem oferecer boas razões para tanto, a possibilidade de que presidentes sejam apoiados por coalizões partidárias. Presidentes podem formar o governo da mesma forma que primeiros-ministros: distribuindo pastas [...] (FIGUEIREDO; LIMONGI 1999, p.117).

E para Fabiano Santos (2003, p.71), “[...] em qualquer situação no caso brasileiro, a coalizão de apoio ao presidente será formada a partir da distribuição de *portfolios* ministeriais”.

Mas, para Figueiredo e Limongi (1999), a origem da semelhança entre o presidencialismo brasileiro e os parlamentarismos<sup>4</sup> estava nos poderes de agenda e poderes legislativos do presidente. O Brasil representaria a contraprova de uma das afirmações básicas feitas sobre as supostas diferenças entre os dois sistemas de governo na literatura: “nos parlamentarismos, o Poder Executivo controla a agenda, e o Poder Legislativo aceita ou rejeita as propostas, enquanto nos sistemas presidencialistas o Legislativo formula as propostas e o Executivo as sanciona ou

---

<sup>4</sup> É curioso, mas nem sempre se recorda que um dos temas recorrentes nos textos de Figueiredo e Limongi (1995, 1997, 1999) é a semelhança entre presidencialismos em geral e parlamentarismo. O que faria, inclusive, com que o próprio caráter exótico ou particular exprimido pela ideia de “presidencialismo de coalizão” perdesse o sentido.

veta" (TSEBELLIS, 1997, p.113). Para Figueiredo e Limongi (1995, 1997, 1999), a conjugação desses poderes do Executivo com o novo papel das lideranças partidárias no regimento interno da Câmara dos Deputados (que garantia coesão e disciplina partidária<sup>5</sup>) constituiria a combinação micro-institucional, por assim dizer, que estaria permitindo altas taxas de sucesso e aprovação dos projetos de interesse dos presidentes brasileiros pós-1988, a despeito da continuidade macro-institucional da combinação presidencialismo-multipartidarismo em relação à democracia de 1946-64. Para o Executivo, a nova constituição possibilitou as Medidas Provisórias<sup>6</sup>, deu exclusividade sobre a proposição orçamentária e instrumentos para controlar a ordem e o *timing* de votação da agenda congressual – o que significa poder adiar praticamente *ad infinitum* por exemplo propostas individuais de parlamentares ou, através do pedido de urgência, evitar que minorias posterguem também *ad infinitum* projetos de interesse governamental. A Constituição de 1988 concentrou nas lideranças partidárias, além da votação simbólica em que são centrais, também na prática os pedidos de votações nominais<sup>7</sup>, o poder de nomear para comissões internas, entre vários outros. A cada parlamentar interessa negociar coletivamente via partidos, já que não pode firmar-se só. Ao presidente, negociar com partidos (uma vez que estes são sim confiáveis) é evidentemente mais eficiente do que negociações a granel.

No contexto desse tipo de afirmação que rompe com a idéia de que os partidos no Brasil depois de 1988 são fracos e indisciplinados e de que o Executivo é fraco e subordinado aos caprichos individuais dos ocupantes do Legislativo, faz sentido supor que os presidentes distribuam ministérios para partidos políticos em busca de apoio parlamentar. Mas também faria sentido na democracia de 1945, de partidos mais fracos e mais indisciplinados? A literatura é pródiga em apontar, para que faça sentido que se recorra no longo prazo a qualquer coalizão e mesmo para que o termo faça sentido, a necessidade de *payoffs*

---

<sup>5</sup> Os autores trabalham com indicadores de coesão e de disciplina. Eles próprios salientam a dificuldade de diferenciação empírica entre ambos conceitos, a despeito da diferença teórica que veremos mais à frente.

<sup>6</sup> Medidas provisórias que, no mínimo, têm o poder de modificar de imediato o *status quo*, criando a possibilidade em muitos casos de aumentar os custos da não aprovação do interesse do Executivo, de já implementado.

<sup>7</sup> Digo na prática porque solicitação de verificação nominal das votações pode ser feita ou por 6% dos deputados da Câmara dos Deputados ou por líderes que representem essa quantia. Contudo, nunca há tempo hábil para coletar as assinaturas necessárias para fazer valer essa solicitação. Então, *de facto* concentra-se na figura do líder partidário essa prerrogativa que não lhe é exclusiva *de jure*.

mútuos entre as partes envolvidas (BROWNE; FRANKLIN, 1973; GAMSON, 1961; RIKER, 1962). E nesse sentido, na negociação que envolve a troca de ministérios por apoio legislativo não é exatamente um problema explicar porque, em qualquer das duas democracias, partidos se interessam em receber as pastas do governo. Podem por exemplo estar em busca de “influência sobre as decisões do governo, prestígio e recursos de patronagem”, segundo Amorim Neto (1994, p.14), ou em busca de “[...] ter acesso a cargos governamentais que alocam recursos públicos e regulam as atividades dos agentes econômicos e sociais”, para Fabiano Santos (2003, p.65). Já o interesse do Executivo em ceder ministérios, porquanto faça sentido para a democracia de hoje, não pode ser pressuposto para a democracia de 1946 – exatamente o período, vale lembrar, descrito pelo conceito de presidencialismo de coalizão de Abranches. E, na realidade, esse interesse tem é de ser comprovado e explicado.

Ou seja, é preciso portanto investigar se o Executivo distribuiu e distribuía cargos partidariamente, para tentar formar coalizão de governo. E se sim, porque o fez e o fazia. Um dos expedientes paradigmáticos na literatura internacional foi delineado pela primeira vez por Gamson (1961, p.376): “[...] *any participant will expect others to demand from a coalition a share of the payoff proportional to the amount of resources which they contribute to a coalition*”. O que do ponto de vista concreto, no caso das nomeações ministeriais significava esperar, por um lado, que os partidos envolvidos no acordo recebessem recursos, por exemplo ministérios, proporcionais à sua força parlamentar. E por outro lado, que os presidentes pudessem contar com esse peso legislativo na defesa de seus interesses e de sua agenda. No que se refere ao período atual, há poucas dúvidas sobre a verificação desse pressuposto. Primeiro, Meneguello (1998) apontou similaridade entre porcentagem de ministérios recebidos por cada partido e porcentagem de cadeiras ocupadas na Câmara dos Deputados entre 1985-1997, no que concluía ser mais um indício de que os partidos importavam. Depois, também em 1998, Amorim Neto tornou precisa a conclusão com a criação de indicadores sistematizados, como a taxa de coalescência que retomarei mais adiante. Além disso, embora soe tautológica a premissa do autor de que só configurariam coalizões as equipes ministeriais<sup>8</sup> que

<sup>8</sup> A polêmica sobre o uso em casos presidencialistas dos conceitos com que se estudam os parlamentarismos é recorrente. Alguma discussão está em Amorim Neto (2000) e será tocada aqui apenas lateralmente. No entanto, considerando a familiaridade da idéia de presidencialismo de coalizão e na verdade fugindo a

levam ao sucesso do Executivo, sua opção por testar de fato se a proporcionalidade entre ministérios e cadeiras na Câmara dos Deputados levaria realmente ao aumento da disciplina dos parlamentares para com os interesses do Executivo é o único modo de evitar a falácia ecológica que resultaria de mera suposição dessa correlação.

Em relação à democracia de 1946-64, será que as nomeações ministeriais seguiam realmente alguma lógica partidária? E significavam efetivamente melhores possibilidades de sucesso do Executivo na aprovação dos projetos de seu interesse no Legislativo? A questão, de certo modo, remete à interpretação de Meneguello (1998) e tem a ver com a importância dos partidos políticos no sistema de 1946-64, em especial na organização das relações entre Executivo e Legislativo.

## **Nomeações ministeriais e lógica partidária na democracia de 1946-64**

Como primeiro passo para começar a dar conta dessas e de outras lacunas sobre o funcionamento e papel da partilha de ministérios na democracia de 1946-64, optei por tomar como base inicial o mesmo ponto de partida inaugurado por Gamson (1961) para os parlamentarismos e operacionalizado de algum modo tanto por Meneguello (1998) quanto por Amorim Neto (1998, 2000) para a democracia brasileira atual: o pressuposto de correspondência entre a quantidade que cada partido recebe em ministérios em um dado gabinete presidencial e a quantidade de cadeiras legislativas que detém à época.

Para tanto, no que se refere aos dados sobre as bancadas de deputados, considere a quantidade aproximada de cadeiras na Câmara dos Deputados que cada partido possuía *na data de posse de cada gabinete ministerial*, em ambos os períodos. Verifiquei todas as bancadas nas datas necessárias<sup>9</sup> nas seguintes fontes:

---

uma polêmica que neste momento seria inócua, considera-se no presente trabalho como indiferenciados os termos equipes ministeriais ou gabinete. Coalizão, como se sabe, faz referência mais ampla, aos partidos apoiadores do Executivo. Mas no caso brasileiro, empiricamente também se confunde, em geral, com os outros dois termos.

<sup>9</sup> Em geral, nomeações dos ministros que adentram um novo gabinete concentram-se em uma mesma data, pela qual optei. Nos raros casos em que não era possível identificar essa concentração, assumi como data de um novo gabinete a da primeira nomeação que o caracterizou. Ademais, é preciso ressaltar que para as datas em que não havia dados seguros das bancadas partidárias, procurei a data mais próxima anterior que preenchesse essa lacuna.

para o período 1946-64 e para as datas entre 1985 e 1995 coletei diretamente nas listas de presença e de votação dos Anais da Câmara dos Deputados e dos Diários do Congresso e, a partir de fevereiro de 1995, utilizei dados gentilmente fornecidos pela própria Coordenação de Estudos Legislativos da Câmara dos Deputados. Já para as informações sobre nomeações ministeriais dos períodos 1946-1964 e 1985-2007<sup>10</sup>, também de elaboração própria deste trabalho, utilizei-me principalmente de informações da Secretaria da Presidência da República e do DHBB (1984)<sup>11</sup>. Nesse modelo, foram quatro os critérios que utilizei para definir quando considerar a formação de uma nova equipe – que é uma das principais questões básicas ao trabalhar com nomeações de ministros. Sigo os três critérios propostos por Müller e Strom (2000), tal como adota também Figueiredo (2007): considero mudança de gabinete quando ocorre qualquer mudança na composição de partidos com presença nos ministérios (entrada ou saída de legendas na equipe); qualquer mudança de mandatário do Executivo (presidente ou primeiro-ministro, no caso do breve parlamentarismo de 1961); e qualquer eleição geral para o Congresso, mesmo que no meio dos mandatos presidenciais<sup>12</sup>.

Optei ainda por adicionar um outro critério que parece útil no presente modelo: considero mudança de gabinete também quando ocorre a alteração no peso que cada partido tem em uma equipe<sup>13</sup>. O intuito disso é incluir no banco de dados as tentativas por parte do presidente de corrigir a relação entre ministérios e cadeiras de um certo partido de sua base ao longo de seu mandato, tentativas que ficariam de fora sem esse novo critério. Afinal, casos em que o presidente percebe necessidade de aumentar a participação de um dado partido no gabinete, ampliando assim a proporcionalidade entre ministérios e cadeiras parlamentares, são indícios da importância dada ao caráter partidário das

---

<sup>10</sup> O trabalho computa dados referentes até o período de maio de 2007.

<sup>11</sup> A checagem dos dados utilizou por comparação: para a democracia anterior, Hippólito (1985) e Amorim Neto (2000). Para a democracia atual, os anexos de Meneguello (1998) e dados gentilmente cedidos por Argelina Figueiredo e outros cedidos por Octávio Amorim Neto.

<sup>12</sup> Só entraram em minha amostra ministros interinos que tenham ficado no cargo por tempo maior do que o primeiro quartil da variável “dias de mandato” no governo a que pertence. Isso evita que um corte fixo cause problemas em mandatos presidenciais curtos ou interrompidos, o que ocorreria caso optasse por um corte totalmente arbitrário. Mesmo assim, cabe ressaltar que pouca diferença faz: apenas 4 interinos foram considerados nos dois períodos.

<sup>13</sup> Embora esse critério tenda a aumentar o número de equipes ministeriais com que trabalho, surpreendentemente o aumento ainda é pequeno. A título de comparação com as consideradas por Figueiredo (2007), encontrei 1 a mais para o período 1945-64 e 3 a mais para a democracia atual (levando em conta que a autora inicia seu banco de dados em 1988 e termina em 2006).



nomeações. Adicionalmente, cabe anotar que não tomo em conta em nenhum momento os ministérios extraordinários, já que inflam a quantidade de pastas com nomeações apartidárias, distorcem os dados sobre permanência no cargo e outros mais, de modo a dificultar os cálculos de que necessito neste trabalho<sup>14</sup>. Tampouco levo em conta os ministérios militares – que só aparecem na amostra depois da unificação civil no Ministério da Defesa, em junho de 1999<sup>15</sup>.

Munindo-se desse material, é possível realizar investigações interessantes sobre as nomeações ministeriais nas democracias brasileiras. Um bom ponto de partida é replicar o clássico modelo mobilizado por Browne e Franklin (1973) para operacionalizar o supracitado pressuposto de Gamson (1961) e testar assim, estatisticamente, se há relação entre as cadeiras mantidas por um partido da base governista na Câmara dos Deputados e os ministérios que ele recebe. Salvo engano, nenhum trabalho na literatura brasileira procedeu inicialmente a algum teste de relação estatística entre essas variáveis, a despeito de sugestões descritivas como em Meneguello (1998) ou do importante índice de Amorim Neto (2000). O que espera o modelo de Browne e Franklin (1973, p.459) é que a regressão linear entre a porcentagem de ministérios que um partido recebe ( $Y$ ) e a porcentagem de cadeiras que possui à época na Câmara dos Deputados dentre os partidos da base ( $X$ ) resulte o mais próximo possível de  $Y = 0 + 1 X$ . Nas palavras de Laver e Schofield (1985, p.156), que também recorrem a esse modelo, “[...] *we are not, of course, simply testing the proposition that there is some linear relationship between predictors. We are testing the much more precise proposition that payoffs and predictors are identical. Thus  $Y=a+bX$* ”. Ou seja, para cada ponto percentual acrescido em cadeiras da base aliada, resultaria um acréscimo de um ponto percentual também nos ministérios recebidos. E caso não haja cadeiras ( $X=0$ ), não haveria ministério algum recebido ( $Y=0$ ). Esse trabalho, como de resto a literatura sobre o tema, desconsidera do modelo os ministérios apartidários.

Para os 13 países parlamentaristas considerados entre 1945 e 1969, Browne e Franklin encontraram o impressionante

---

<sup>14</sup> Essa é a explicação de várias diferenças numéricas que podem ser encontradas se comparado este trabalho com o de Figueiredo (2007). Neste ponto, aliás, agradeço à própria autora a possibilidade de comparação de nossos bancos de dados para tal verificação.

<sup>15</sup> Sigo aqui o mesmo caminho de Figueiredo (2007), diferente da opção de Amorim Neto (2000) por considerar uma das 3 pastas militares no período anterior à criação do Ministério da Defesa.

resultado de  $Y = -0,01 + 1,07 X$ , com um impressionante  $R^2$  de 0,855. Isso significa que cerca de 85,5% da variação na porcentagem de ministérios recebidos era explicada pela variação de cadeiras com que os partidos contribuíam à coalizão. E na razão esperada: 1% de ministros para cada 1.07% de cadeiras. Mais tarde, Laver e Schofield (1985) encontraram, para uma série de 12 países parlamentaristas europeus em datas que variaram entre 1945 e o começo da década de 1980,  $R^2 \cong 0,9$  e  $Y = 1,18 + 0,79 X$ . No caso das duas democracias brasileiras, considerei todos os gabinetes formados segundo os critérios descritos anteriormente, perfazendo 20 no regime anterior e 26 gabinetes desde 1985. Encontrei o seguinte resultado para o conjunto dos períodos:  $Y = 0,04 + 0,83X$  com  $R^2 \cong 0,68$ , significativo mesmo ao nível de  $p$ -valor=0,001. A equação está bastante próxima do esperado e, na verdade, até mais próxima que os resultados de Laver e Schofield. O  $R^2$  indica que no Brasil a variação no tamanho das bancadas partidárias explica cerca de 68% da variação na quantidade de partidos recebidos, contra 85% na amostra de Browne e Franklin (1973) e 90% na de Laver e Schofield (1985).

Portanto, parece que as nomeações brasileiras vêm seguindo o pressuposto de Gamson (1961) de guardar, significativamente, proporção com o quanto os partidos podem contribuir para a coalizão. E ao fazê-lo, vêm obviamente seguindo a lógica partidária. No entanto, seguem da mesma maneira nas duas democracias experimentadas no país? Vejamos. Para o período 1945-64 encontrei, ainda no mesmo modelo, o resultado de  $Y = 0,09 + 0,73 X$  com  $R^2 \cong 0,67$  e entre 1985-2007 uma equação  $Y = 0,01 + 0,98 X$  com  $R^2 \cong 0,68$ . Ambos significantes ao nível de  $p$ -valor=0,001. Esse quadro tem implicações importantes dentro do escopo do presente trabalho, dado que comparativamente a variação das nomeações ministeriais da democracia atual sofre a mesma influência da força parlamentar dos partidos que a variação das nomeações feitas durante a democracia anterior sofria ( $R^2$  similar). Sem dúvida, por um lado, quando essa variação ocorre hoje dá-se com maior proporcionalidade estatística do que na democracia anterior, como atestam as diferenças nas equações resultantes. Por outro lado, isso não significa que do ponto de vista da comparação, mesmo com os parlamentarismos europeus, o resultado de 1945-64 seja distante do modelo ou insatisfatório, já que é praticamente idêntico à

equação encontrada por Laver e Schofield (1985) para países parlamentaristas da Europa.

Comprovada a relação entre cadeiras legislativas e ministérios recebidos, pode-se recorrer com propriedade ao “índice de coalescência” proposto por Amorim Neto (2000), que permite *ranqueamento* de 0 a 1 do grau de proporcionalidade entre a força de um partido dentre as cadeiras da base na Câmara dos Deputados e os ministérios que ele recebe. A construção de um índice é especialmente útil porque transforma a relação testada acima em uma variável. Para tanto, Amorim Neto toma de Rose (1984, p.74) uma fórmula originalmente proposta para calcular o desvio entre os votos que um partido recebe e as cadeiras que lhe são alocadas, e que nada mais é do que o índice de dissimilaridade (ou coeficiente de especialização, como preferem os economistas) subtraído de 1. No contexto desta pesquisa a fórmula mede, para cada novo gabinete formado, o quanto a porcentagem de ministérios que cada partido da coalizão recebe (M) está próxima da porcentagem que esse partido tem de cadeiras na Câmara dos Deputados em relação ao total de cadeiras somadas pelos membros da coalizão governista (S)<sup>16</sup>, considerando-se S=0 para os ministros apartidários<sup>17</sup>. No formato:  $1 - \frac{1}{2} \sum ( |S - M| )$

Variando de zero a um para cada equipe formada, quanto mais próximo de 1 o índice indica que a equipe de ministros apresenta maior proporcionalidade entre ministérios e cadeiras de cada partido que a constitui. Quanto mais perto de 0, menor. Apliquei o cálculo para todos os gabinetes que encontrei segundo os critérios mencionados e os resultados encontram-se na tabela de número 1. Adicionalmente, refiz os cálculos desconsiderando os ministérios apartidários na somatória (quando S=0) suspeitando que esses deflacionavam indevidamente os resultados já que para meus

---

<sup>16</sup> É muito importante sublinhar: S é a porcentagem de cadeiras de um partido não em relação ao todo da CDF, mas em relação ao total de cadeiras dos partidos que formam a coalizão, tal como utiliza Amorim Neto e como adotado por Browne e Franklin (1973) e Laver e Schofield (1985). Sobre a possibilidade de utilizar o todo da Câmara dos Deputados, fiz uma extensa discussão dessa e de outras possibilidades de modificação no uso do índice de Amorim Neto em trabalho apresentado no encontro da Alacip de 2008 (VASSELAI, 2008).

<sup>17</sup> Em detalhes: na fórmula, para cada partido subtrai-se a porcentagem de ministérios recebidos por uma legenda da coalizão (M) da porcentagem que esse partido tem de cadeiras na Câmara dos Deputados em relação ao total de cadeiras somadas pelos membros da coalizão governista (S), considerando-se S=0 para os ministros apartidários. Do resultado para cada legenda, desconsidera-se o sinal. Soma-se então esse valor encontrado para todos os partidos da equipe de ministros, e divide-se o todo por 2 para que o resultado não possa variar de 0 a 2, o que poderia ocorrer já que fomos obrigados anteriormente a desconsiderar sinais e que resultaria de difícil leitura. Subtrair de 1 esse novo valor resultante tem também mera função de facilitar a leitura do índice, já que se não fizermos isso o valor 0 significará a maior coalescência e 1 a menor, causando confusão. Para mais informações, ver o original em Amorim Neto (2000).

propósitos parece fazer mais sentido considerar como parâmetro os ministérios que o próprio presidente pré-identificou como da cota a ser partilhada para os partidos, ou seja, uma legenda não poderia ganhar uma pasta que não estava em jogo. Além disso, essa versão modificada do índice de coalescência de Amorim Neto que propus e que passo a utilizar doravante segue de perto a literatura, já que desconsiderar os ministérios apartidários é, como dito anteriormente, a regra em trabalhos internacionais clássicos sobre o tema (BROWNE; FRANKLIN, 1973; BUDGE; KEMAN, 1993; LAVER; SCHOFIELD, 1985; MÜELLER; STROM, 2000). Nas palavras do artigo seminal de Eric Browne e Mark Franklin (1973, p.458, nota 12) alguns casos “[...] *in fact represent ministerial distributions made to individuals who served in a non-party capacity. The proportionality proposition is not relevant in these cases and they were therefore excluded*”.

**Tabela 1** – Índice de coalescência na versão de Amorim Neto e em versão modificada\*

	1946-64		1985-2007	
	A.Netto	Modificada	A.Netto	Modificada
Dutra 1	0,84	0,91	Sarney 1	0,94
Dutra 2	0,76	0,83	Sarney 2	0,88
Dutra 3	0,90	0,90	Sarney 3	0,89
Dutra 4	0,57	0,79	Sarney 4	0,82
Vargas 1	0,80	0,87	Sarney 5	0,67
Vargas 2	0,67	0,86	Collor 1	0,33
Vargas 3	0,73	0,86	Collor 2	0,33
Café Filho 1	0,80	0,87	Collor 3	0,33
Café Filho 2	0,67	0,80	Collor 4	0,72
Café Filho 3	0,58	0,70	Itamar Franco 1	0,62
Nereu Ramos	0,83	0,89	Itamar Franco 2	0,56
JK 1	0,94	0,94	Itamar Franco 3	0,54
JK 2	0,95	0,95	Itamar Franco 4	0,33
Jânio Quadros	0,70	0,85	FHC I – 1	0,62
Jango 1	0,72	0,87	FHC I – 2	0,62
Jango 2	0,59	0,79	FHC I – 3	0,59
Jango 3	0,49	0,69	FHC II – 1	0,79
Jango 4	0,79	0,84	FHC II – 2	0,67
Jango 5	0,83	0,88	FHC II – 3	0,63
Jango 6	0,73	0,83	FHC II – 4	0,68
			FHC II – 5	0,50
			Lula I – 1	0,64

1946-64			1985-2007		
	A.Netto	Modificada		A.Netto	Modificada
			Lula I – 2	0,59	0,70
			Lula I – 3	0,69	0,78
			Lula I – 4	0,59	0,72
			Lula II – 1	0,73	0,77
Média ( $\bar{X}$ )	0,75	0,85	Média ( $\bar{X}$ )	0,63	0,79
Mediana	0,74	0,86	Mediana	0,63	0,78
Amplitude	0,46	0,26	Amplitude	0,61	0,28
Coef. Var ( $\sigma / \bar{X}$ )	0,17	0,08	Coef. Var ( $\sigma / \bar{X}$ )	0,27	0,09

Fonte: banco de dados de elaboração própria.

\* A modificação é, basicamente, não calcular ministérios apartidários como um dos casos da somatória que resulta no índice. Isso não exclui, evidentemente, os ministérios apartidários do “total” em que se calcula as porcentagens de ministros.

Em cada período, em qualquer das versões do índice, a proximidade entre médias e medianas indica que a distribuição dos dados é bastante simétrica. A média é uma boa medida e indica que em relação às duas opções do índice a versão modificada aponta resultados mais elevados, como se poderia esperar. Daí os resultados discrepantes entre este trabalho e os de Amorim Netto (2000, 2006), que chega a identificar o Brasil como país bem abaixo da média nas Américas no que se refere à proporcionalidade entre cadeiras e ministérios (AMORIM NETO, 2006, p.55, tabela 2.1, última coluna), resultado que deriva do fato de que a porcentagem média de ministros apartidários do país parece ser das maiores no continente (AMORIM NETO, 2006, p.55, tabela 2.1, penúltima coluna). Ou seja, desconsiderando ministérios apartidários da somatória, o índice pontua bem mais alto nos dois períodos<sup>18</sup>. Mas um efeito não esperado também fica demonstrado: a versão modificada do índice apresenta variação muito menor, já que a distância entre valores máximos e mínimos (amplitude) cai muito e, mais importante ainda, já que os coeficientes de variação são colocados em patamares bem menores. Essa diferença entre as versões dos índices indica que, no índice original, parte importante da *variação* na proporcionalidade ministros/cadeiras deve-se às diferentes opções dos presidentes, em cada equipe formada, sobre a quantidade de ministérios

<sup>18</sup> Comparativamente, apliquei o mesmo índice, em minha versão modifica, a todos os gabinetes dos 29 parlamentarismos europeus, de 1945 a 2000, segundo o banco de dados gentilmente cedido pelo professor Jamie Druckman (Northwestern University). O índice médio dessas democracias foi de 0,89.

não político-partidários que mantêm. E também quanto a essa opção os dois momentos da política brasileira são semelhantes, já que os ministérios apartidários foram 17,7% das nomeações da democracia passada e 23,1% da atual.

Evidentemente, o resultado mais importante é que, considerando a versão modificada do índice, em qualquer dos períodos nota-se que *dos ministérios entregues a partidos* a imensa maioria foi alocada guardando proporção com a força dos partidos na Câmara dos Deputados. E o mais importante para nós é mesmo a comparação entre as duas democracias. Observando as médias, temos resultados interessantes, pois o índice de coalescência médio é, em qualquer das versões, pouco maior para a democracia de 1946 do que para a democracia de hoje. Considerando-se ou não os ministérios apartidários, os presidentes de ambos os períodos seguiam lógica partidária para a distribuição dos ministérios. E até um pouco mais na democracia de 1945. Seria lícito supor que o índice do período recente é puxado para baixo pela presença mais freqüente de partidos menores nas equipes de governo, cuja proporção de cadeiras na Câmara dos Deputados pode muitas vezes ser menor do que a equivalente a 1 ministério recebido. No entanto, calculando o índice excluindo os partidos menores da democracia atual, não cheguei a grandes alterações que justificassem esse corte. O que importa, de qualquer modo, é que as perguntas de que partimos começam a ganhar respostas: parece que as nomeações ministeriais da democracia de 1946 registravam um padrão partidário, no esforço de montagem de coalizões, tal como na democracia atual. Mais adiante, retornaremos ao índice de coalescência para usá-lo como variável em outros testes.

Por enquanto, valeria a pena ainda uma breve passagem sobre o tema da estabilidade dos ministérios. A imagem de que a democracia de 1946 era politicamente mais instável, com freqüentes ameaças de golpes e insurreições políticas, é recorrente. E então é lícito supor que os ministérios dessem muito mais trabalho aos presidentes, sendo menos estáveis. Mas é preciso testar. Utilizando um indicador bastante simples, é possível levantar pistas que questionam se o gerenciamento das coalizões por parte do presidente era realmente crítico na democracia de 1946-64 ou mesmo durante governos em crise, como afirma Wanderley Guilherme dos Santos (1987) sobre a passagem de João Goulart pelo poder. Ou ainda, se os ministros

permaneciam, individualmente, mais ou menos tempo nos cargos do que hoje em dia. Calculei, para cada governo das duas democracias, a média dos dias de mandato de cada ministro (colunas A). Dividi esse número pelo número máximo de dias que um ministro poderia ter em seu governo, ou seja, o total de dias do mandato. O resultado está nas colunas B e varia de 0 a 100%. Por exemplo, resultando em 66% significaria que os ministros desse gabinete ficaram no cargo, em média, 66% do tempo que poderiam ficar, ou seja, do mandato presidencial. Portanto, quanto mais perto de 100% mais duradouras as permanências, menor a rotatividade suposta. Vejamos a tabela 2:

**Tabela 2** – Duração média, em dias, da permanência dos ministros em cada governo

1946-1964	A	B	1985-2007	A	B
	Média	% Média / Total de dias do mandato		Média	% Média / Total de dias do mandato
E.Dutra	561	30,7	J.Sarney	619	33,9
G.Vargas	542	41,6	F.Collor	418	44,9
Café Filho	248	55,9	Itamar Franco	314	38,3
Nereu Ramos	77	94,6	F.H.C. I	759	52,0
J.K.	727	39,9	F.H.C. II	624	42,7
Jânio Quadros	206	100,0	Lula I	688	47,1
Jango (parlam)	149	29,8			
Jango (pres)	187	43,4			
<b>Todos</b>		<b>54,5</b>	<b>Todos</b>		<b>43,1</b>
Excluindo os mandatos muito curtos de N.Ramos e J.Quadros:		<b>40,2</b>			

Fonte: banco de dados de elaboração própria.

Pode-se considerar o resultado médio do período 1946-64 incluindo ou não os governos de Nereu Ramos e de Jânio Quadros, que por serem muito curtos puxam os resultados para cima. Mesmo desconsiderando, não parece que os ministros permanecessem antes menos tempo no cargo do que o fazem atualmente: ficavam em média 40,2% do tempo máximo que poderiam ficar e desde 1985 vêm ficando cerca de 43,1 % do tempo máximo que poderiam ficar. Isso quer dizer que a estabilidade dos ocupantes da equipe ministerial era igual à atual, indicando que os presidentes tinham que se preocupar com trocas no

gabinete em termos de tempo do mandato bastante próximos nas duas experiências democráticas. É bom esclarecer que nada disso permite afirmar que a estabilidade dos gabinetes é em si mesma baixa ou alta. Permite apenas dizer que não há diferença significativa na estabilidade das nomeações ministeriais dos dois presidencialismos brasileiros. E essa proximidade nos números dos dois períodos é análoga a uma outra: enquanto no período anterior houve uma média de 1 gabinete por ano, a democracia atual acusou 1,14. Amorim Neto (2006) aponta que a democracia brasileira atual tem a segunda menor duração de gabinetes dentre as 12 principais democracias das Américas. Parece que o desempenho da democracia de 1946-64 era apenas tão baixo quanto, não pior.

É possível concluir que os presidentes brasileiros contavam e contam com a distribuição de ministérios em ambas as democracias para formar seus governos. Optavam e optam por esse expediente seguindo lógica partidária, de olho nas forças parlamentares das legendas que sustentam a base de apoio do Executivo. O presidencialismo de coalizão, no que se refere à partilha das pastas de governo, não parece muito diferente entre as duas democracias do Brasil. Ainda que características muito importantes desses presidencialismos diverjam: e é esse o ponto que abordo a seguir.

## **Nomeações ministeriais em presidencialismos de coalizão diferentes**

O objetivo inicial das perguntas propostas era averiguar se a lógica partidária importava na operacionalização das coalizões do presidencialismo de 1946-64 tal qual ocorreria hoje em dia. À medida que encontramos indícios de que isso realmente ocorria nos dois períodos, torna-se preciso casar essa nova informação com o fato já difundido de que a governabilidade, o sucesso do Executivo e os incentivos para confiança do presidente nos partidos estavam ausentes na outra democracia brasileira. Ou seja, não é de estranhar que os presidentes brasileiros tivessem tamanha preocupação em atender a critérios partidários na nomeação de seus gabinetes, se os partidos não eram confiáveis, se o Executivo não podia contar com sua base legislativa, tendo poucos sucessos na defesa de seus interesses? Para construir



um modelo que dê conta dessa dificuldade, é preciso antes retomar quais foram exatamente esses resultados e conclusões sobre o funcionamento do presidencialismo pré-1964, sempre na comparação com os resultados da atual democracia.

Apesar da maior escassez de dados sobre o regime de 1946-64 e apesar da menor sistematização das informações que temos sobre aquela época, a literatura já trouxe algumas informações úteis para tatear essa resposta que procuramos, como em Charles Pessanha (1997), Wanderley Guilherme dos Santos (1987), Maria Isabel Valladão Carvalho (1977), Mona Lyne (2005), Amorim Neto e Santos (2001) e, especialmente, Fabiano Santos (2003)<sup>19</sup>. Se organizarmos algumas dessas informações, se atualizarmos dados quando possível e se utilizarmos conjuntamente alguns novos bancos de dados, é possível sistematizar informações e comparações sobre a democracia de 1946-64, de modo a situar melhor o funcionamento da partilha de cargos naquele período. Tentarei tal empreitada a seguir, utilizando-me de dados provenientes de: banco de votações nominais de 1951-1964 do Necon-Iuperj e banco de votações nominais de 1988-2007<sup>20</sup> do Cebrap, cedidos por ambas as instituições.

Os presidentes brasileiros, pois, partilhavam cargos partidariamente mesmo estando em um regime em que não prevaleciam sobre o Legislativo, tal como Figueiredo e Limongi (1995) demonstraram ser o padrão atualmente. Atualizando as comparações de Pessanha (1997) para além de 1992, a tabela 3 mostra quão diferente é a atuação do presidente brasileiro no regime atual. Dotado de instrumentos que o permitem ser muito mais pró-ativo, o Executivo pós-1988 tende a precisar confrontar menos os projetos vindos da oposição, já que inicia número muito maior de projetos do que fazia na democracia anterior. E pauta muito mais as votações congressuais com seus interesses, independentemente dos resultados:

---

<sup>19</sup> Os artigos com os quais Fabiano Santos contribuiu para o conhecimento de informações sobre o período são vários. Felizmente, porém, todos os que nos interessam estão reunidos na coletânea citada (SANTOS, F., 2003).

<sup>20</sup> A partir deste ponto algumas datas não serão exatamente correspondentes a todos ministérios com que venho trabalhando. Por exemplo, o banco do Cebrap inicia seus dados em 1988, não em 1985, data do primeiro gabinete Sarney. Considerarei, pois, apenas as datas para as quais havia todas as informações necessárias.

**Tabela 3** – Iniciativa legal por legislatura\* – nas duas democracias

	1946-50		1951-54		1955-58		1959-62		1963-64		Total	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
Executivo	616	46,5	465	40,7	427	37,4	245	35,3	51	41,5	1804	<b>40,7</b>
Legislativo	641	48,3	640	56,0	658	57,6	396	57,0	68	55,3	2403	54,2
Outros	69	5,2	38	3,3	58	5,1	54	7,8	4	3,3	223	5,0
Total	1326	100,0	1143	100,0	1143	100,0	695	100,0	123	100,0	4430	100,0
	1988-90		1991-94		1995-98		1999-2002		2003-2006		Total	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
Executivo	515	79,5	837	79,8	771	82,3	866	78,9	723	84,4	3197	<b>81,1</b>
Legislativo	103	15,9	157	15,0	153	16,3	214	19,5	119	13,9	643	16,3
Outros	30	4,6	55	5,2	13	1,4	17	1,5	15	1,8	100	2,5
Total	648	100,0	1049	100,0	937	100,0	1097	100	857	100,0	3940	100,0

Fonte: Pessanha (1997) para o período 1946-64 e elaboração própria a partir do banco de dados de votações nominais do Cebrap para o período 1988-2007.

\* A legislatura 1987-90 só possui dados a partir de 1988. Os dados para a legislatura 2007-2010 continham apenas votações do ano 2007 e foram excluídos dessa tabela pelo baixo número de casos totais (6 casos).

Dentro desse universo de projetos submetidos ao plenário, os dados que discuto a seguir seguem um recorte bastante mais circunscrito. Tal como Fabiano Santos (2003), seguindo por sua vez parte da discussão apresentada nos artigos de Figueiredo e Limongi (1995, 1997, 1999), procuro trabalhar apenas com as votações nominais por serem as únicas que permitem medir disciplina e coesão dos parlamentares individualmente. Acompanho ainda Fabiano Santos (2003) e Amorim Neto e Santos (2001) que, diferentemente de Figueiredo e Limongi (1999), trabalham apenas com votações nominais de projetos *enviados pelo Executivo*. O ideal seria fazer testes também com as votações enviadas pelo Legislativo, sendo que o interesse desta pesquisa não reside apenas em avaliar taxas de sucessos dos projetos do Executivo, mas sim o desempenho dos parlamentares representados nos ministérios frente às preferências governamentais em qualquer votação. Contudo, o banco de dados que utilizo para a democracia de 1946-64, o mesmo utilizado por Fabiano Santos (2003) e Amorim Neto e Santos (2001), só permitirá estudar também as votações nominais de projetos enviados pelo Legislativo após reorganização dos dados. Esse processo, árduo, faz parte desta pesquisa mas ainda não foi concluído. Por fim, cabe destacar que só incluo na amostra votações que atingiram quórum e um mínimo de conflito partidário de 10%, tal como realizado por esses autores

e por Figueiredo e Limongi (1995)<sup>21</sup>. Só há votações que se enquadram nesses parâmetros a partir de 1951, data que teria mesmo de ser o marco inicial dos dados analisados aqui, já que só a partir desse ano passou a haver identificação oficial dos líderes da maioria e dos líderes dos partidos. Das 1342 votações nominais entre 1946 e 1964, apenas 297 (22,3%) foram enviadas pelo Executivo e, dessas, 57 (19,2%) não apresentaram conflito partidário, 75 (25,2%) não atingiram quórum e 36 (10,4%) se enquadram em ambos quesitos. Restaram 134 (45,1%) votações válidas. Já entre 1988 e dezembro de 2007, das 1113 votações nominais cuja origem consta informação, 853 (76,6%) tiveram origem no Executivo. Dessas, 190 (22,3%) não atingiram o corte de conflito partidário mínimo, 24 (2,8%) não atingiram o quórum e 20 (2,3%) falharam em ambos os quesitos. Restaram ao final 619 (55,6%) votações válidas.

Considerando, pois, as votações nominais de projetos enviados pelo Executivo e dentro dos critérios descritos, podemos retomar o esforço de Fabiano Santos (2003, p.80) ao comparar os índices Rice médios de coesão dos partidos políticos das duas democracias<sup>22</sup>. Para o autor, “[...] no período atual o presidente pode esperar dos deputados um comportamento que segue a tendência majoritária do partido [...]. O mesmo não pode ser dito a respeito do período 1946-64”. Essa é a origem de nosso problema aqui neste trabalho: é exatamente desse pressuposto que nasce a estranheza com o fato de que mesmo sem poder contar com os partidos, os presidentes partilhavam cargos ministeriais com as legendas, inclusive com o cuidado de não negligenciar seus pesos na Câmara dos Deputados. Se não podiam confiar nos partidos, por que agiam de tal modo? Inspirado nas abordagens de Fabiano Santos (2003) e de Figueiredo e Limongi (1999), apresento na tabela 4 o índice Rice dos partidos com mais de 5% das cadeiras no período, considerados apenas nas votações em que faziam parte da base do governo:

---

<sup>21</sup> A metodologia foi utilizada por todos os autores citados: evidentemente, não faz sentido analisar votações que não atingiram quórum para serem validadas. E sem um mínimo de conflito partidário nas votações também não faz sentido analisá-las, já que seria pouco razoável estudar padrões em votações consensuais, por exemplo.

<sup>22</sup> Esse indicador mede quão coesos são os partidos através de uma fórmula bastante simples, a ser aplicada em cada votação:  $R = \% \text{ de votos Sim} - \% \text{ de votos Não}$ , desconsiderando o sinal do resultado. Se o partido tem coesão mínima, significa que está perfeitamente dividido:  $R = 50\% - 50\%$ , daí  $R = 0$ . Se o partido tem coesão máxima,  $R = 1$ . Coesão é diferente de disciplina ou lealdade. Um pouco dessa discussão apresento a seguir. Detalhes valiosos podem ser encontrados também em Nicolau (2000).

**Tabela 4** – Índice Rice médio dos partidos\* – considerados apenas nas votações em que faziam parte da base do governo

1951-64		1988-2007	
PR	57,9	DEM	87,0
PSD	59,6	PMDB	67,0
PSP	66,8	PP	70,9
PTB	61,4	PSDB	87,4
UDN	50,8	PT	92,0
		PTB	79,2
		Ppdir**	89,7
		Ppesq**	83,3
Total médio	60,9	Total médio	80,3
Mediana	66,6	Mediana	88,2
Dv. Padrão ( $\sigma$ )	29,2	Dv. Padrão ( $\sigma$ )	21,6

Fonte: para período 1946-64, banco de votações nominais cedido pelo Necon-Iuperj. Para o período atual, banco de votações nominais cedido pelo Cebrap.

\* Foram considerados apenas os partidos que atingiram mais de 5% das cadeiras de cada período, mesmo para a média total e outros indicadores estatísticos.

\*\* Ppdir: partidos pequenos de direita; Ppesq: partidos pequenos de esquerda.

Certamente a coesão partidária do sistema político recente é significativamente maior do que a coesão da democracia anterior, segundo os resultados dos índices Rice acima. Não há dúvida que a divisão nos votos partidários era maior do que é no regime de hoje. Mas é preciso entender o significado do índice Rice. Esse indicador mede quão coesos são os partidos através do cálculo para cada votação:  $R = \% \text{ de votos Sim} - \% \text{ de votos Não}$ , desconsiderando o sinal do resultado. Se o partido tem coesão mínima, significa que está perfeitamente dividido:  $R = 50\% - 50\%$ , daí  $R = 0$ . Se o partido tem coesão máxima,  $R = 1$ . Isso significa que, em média, depois de 1988 as votações seguiram aproximadamente o seguinte padrão de divisão dentro dos partidos da base governista: 90% de um lado, 10% divergindo ( $R = 90 - 10 = 80$ ). Enquanto em média, antes de 1964, o padrão teria sido de 80% de um lado, 20% divergindo ( $R = 80 - 20 = 60$ ). A despeito de um Rice muito menor na democracia anterior, não parece ser possível dizer que uma média de votos congruentes de 80% para os partidos da base configurasse um cenário de imprevisibilidade ou insegurança legislativas extremas, na democracia de 1946. *Pelo menos não a ponto de tornar os partidos dispensáveis nas coalizões de governo.* Especialmente quando levamos em consideração que, segundo o banco de votações nominais americanas gentilmente cedido pelo

professor Keith Poole (Universidade da Califórnia), nos Estados Unidos, entre 1945 e 1964, o Rice médio foi de 65,3 e, entre 1988 e 2006, de 78,3. E se aplicarmos o corte de conflito partidário mínimo de 10%, caem para 57,3 e 71,3 nos respectivos períodos. Não consta que a *House of Representatives* americana tenha sido alguma vez considerada não-confiável ao ponto de inviabilizar o funcionamento do sistema político ou do presidencialismo, ou a confiança nos partidos.

Diferindo um pouco da idéia central de que o sistema partidário não era confiável, dado que pouco coeso, autores como Wanderley Guilherme dos Santos (1987) e Maria Isabel Valladão Carvalho (1977) indicaram que o comportamento das agremiações políticas em 1946-64 era volátil, variaria de acordo com cada *issue* votada. Poderia até mesmo não oferecer obstáculos a projetos de grande relevância e importantes para o presidente, como teria sido o caso das políticas desenvolvimentistas de Juscelino Kubitschek (CARVALHO, 1977). Nesse sentido, o cenário não era tão catastrófico para o presidente dependendo de qual projeto lhe interessava – mas o que na verdade não elimina por si só nada da incerteza e da não-confiabilidade do Executivo frente às respostas do sistema partidário em geral. Como saber se a *issue* em questão aglutinará os parlamentares em torno da preferência do governo? Esse problema da confiança e previsibilidade da atuação dos partidos possui ainda outras medidas usuais na literatura nacional e internacional, como bem explica Nicolau (2000). Uma delas é a fidelidade em relação aos líderes<sup>23</sup>, que antes denominamos sempre disciplina. Esse índice foi especialmente utilizado em estudos sobre a democracia atual a partir dos trabalhos de Figueiredo e Limongi (1999) para medir quantos parlamentares obedecem à *recomendação prévia* (encaminhamento) dada pelo líder do partido, enquanto Amorim Neto (2000) tentou medir obediência em relação ao encaminhamento do líder do governo. Disciplina em relação ao partido e disciplina ao governo, portanto, podem ser exemplos de uso do indicador.

No que se refere às diferenças teóricas entre disciplina e coesão, Bowler, Farrell e Katz (1999, p.4-5) afirmam que “[...] *whenever we observe members of legislatures voting as a bloc or otherwise acting in unison, this can be because the members agree with each other or because they are being made to act in*

<sup>23</sup> Disciplina, ou fidelidade em relação ao líder, é um cálculo simples: % de votos que seguiram a orientação do líder. Pode ser considerada em relação ao líder do partido ou, por exemplo, em relação ao líder do governo.

*accord to each other despite their personal preferences*". Para eles, "[...] *clearly the two concepts are related. Presumably discipline is needed when cohesion is low and is not needed in its more coercitive forms when cohesion is high*". Exatamente por isso, os autores colocam a análise relacional desses indicadores nos seguintes termos: "[...] *below some minimal level of coherence, it is impossible [...] to impose discipline. Above some relatively high level of coherence, the imposition of discipline is pointless, since the members agree anyway*" (BOWLER; FARRELL; KATZ, 1999, p.5). Isso torna ainda mais interessante investigar as taxas de disciplina do período anterior a 1964, em uma perspectiva comparativa para com o regime democrático atual. Afinal, nessa perspectiva, do ponto de vista lógico, níveis minimamente aceitáveis de coesão justificariam o caráter heurístico da disciplina partidária quanto conceito.

Mas a aplicação desse índice de disciplina aos líderes na democracia de 1946-1964 tem sérios obstáculos. Conhecemos o voto de cada parlamentar nas votações nominais, mas não as posições oficiais, formais, das lideranças. Vejamos. Na democracia atual, antes das votações em plenário os líderes dos partidos indicam qual voto deve ser dado por seus correligionários para que atendam às preferências do partido, bem como o líder do governo indica antes disso qual voto espera dos partidos de sua base – e, portanto, dos parlamentares da coalizão – para ter atendidas suas preferências. Mas durante o período 1946-1964, em geral não é possível encontrar registros desse tipo de encaminhamento de voto nem por parte das lideranças partidárias e nem por parte do líder da maioria depois da criação formal desse cargo em 1951. Isso significa que enquanto para a democracia de hoje temos um instrumento formal que identifica preferências do governo e dos partidos, para a democracia passada não dispomos de artifício semelhante. Face à essa dificuldade, Fabiano Santos (2003) propõe a seguinte alternativa para parte desse problema: como não havia encaminhamento de voto pelo líder do partido, a opção do autor foi medir a "disciplina" dos parlamentares em relação ao voto dado em plenário pelo líder de sua legenda. Na verdade, pois, uma taxa de coincidência para com o voto dado em plenário pelo líder partidário. A suposição, sem dúvida, é a de que não seria de se esperar que, *em geral*, o próprio líder não soubesse internamente a postura preferida pela agremiação e, menos ainda, de se

esperar que atentasse contra ela *sistematicamente*. Assim, os dados de disciplina partidária encontrados por Fabiano Santos (2003, p.81) para as principais legendas da democracia de 1946-1964 permitem alguma comparação com os revelados por Figueiredo e Limongi (1999, p.112) para os principais partidos da democracia atual:

**Tabela 5** – Disciplina partidária média dos principais partidos nas votações nominais de projetos enviados pelo Executivo.

1951-1962		1989-1999	
PSD	78,6	PPB	85,8
UDN	71,7	PFL	93,4
PTB	82,9	PTB	88,0
PR	72,2	PMDB	84,1
PSP	81,1	PSDB	91,3
		PDT	91,8
		PTB	97,1
Total	77,3	Total	89,9

Fonte: para 1951-1962: Fabiano Santos (2003, p.81); para 1989-1999: Figueiredo e Limongi (1999, p.112).

Esses dados foram apenas extraídos das fontes citadas, não foram calculados para este trabalho devido à necessidade de recatálogo informações sobre os líderes partidários. É por isso que só há números até 1999 e que não aparecem resultados para medianas e desvio padrão, que seriam bastante interessantes mas não constam nos dois trabalhos originários.

Como se vê, a disciplina partidária da democracia de 1946 era em geral menor do que a atual. Mas estando corretos os dados de Fabiano Santos (2003) e sendo aceitável a proposta de considerar o voto do líder partidário *aproximação* da preferência do partido, a disciplina surpreendentemente não era tão menor assim. A disciplina partidária encontrada em geral na democracia passada indica que o presidente realmente não poderia ter certeza que a anuência dos partidos da coalizão aos seus interesses resultaria efetivamente no atendimento dessas preferências por parte dos parlamentares. Mas se não tinha o grau de certeza dos presidentes da democracia de hoje, não parece verídico dizer que sua confiança nos partidos da base era um risco tão maior do que no período atual a ponto de constituir uma espécie de “chute” às cegas. Ou seja, o Executivo não poderia contar realmente com total segurança ou certeza quanto à fidelidade partidária dos parlamentares de sua coalizão, mas não era uma aposta exatamente ruim. O pressuposto de que em um presidencialismo como o brasileiro, em ambas as

democracias, o Executivo não teria incentivos para negociar com partidos políticos dado o individualismo do sistema (AMES, 1995, 2000; LAMOUNIER; MENEGUELLO, 1986; MAINWARING, 1997, 1999) é falso para democracia atual e talvez seja exagerado para a democracia de 1946.

Esses resultados do índice Rice e da aproximação do que seria a disciplina partidária naquela democracia comparados com os resultados referentes ao sistema de hoje ajudam a entender porque motivo os presidentes brasileiros partilhavam seus ministérios mesmo naquele período. Ajudam a entender porque apostavam nesse instrumento mesmo em um cenário institucional muito mais frágil para o presidente e menos disciplinador para os parlamentares atuantes dentro da Câmara dos Deputados. Outra maneira de utilizar o índice de disciplina de modo bastante proveitoso para os propósitos desta pesquisa é considerar a fidelidade não em relação ao encaminhamento de voto do líder partidário, mas sim em relação ao do líder do governo. Amorim Neto (2000) segue esse caminho para tentar verificar, sobre o período 1989-1998, a influência de um grupo de variáveis (entre elas a coalescência ministérios/cadeiras) sobre a disciplina dos parlamentares em relação à posição do governo em cada matéria votada. Seria interessante manipular o indicador de disciplina nessa outra acepção também para a outra democracia, disciplina como fidelidade ao que em 1946-64 era o líder da maioria – mas como já foi dito não havia encaminhamento oficial desse líder nas votações. No entanto parece que, para Fabiano Santos (2003, p.79), solução análoga à utilizada para os líderes partidários pode servir para o líder da maioria, ainda que ele mesmo não a leve a cabo: “[...] o fato de a imensa maioria das matérias enviadas pelo Executivo terem recebido o não do líder da maioria significa, muito provavelmente, que em muitos casos o resultado final da tramitação legislativa de seus projetos desagradou ao presidente”. Ou seja, faz sentido julgar que *em geral* o voto do líder da maioria deva ser próximo ao posicionamento preferido pelo governo. O uso do artifício, cujos resultados apresento na seqüência, parece razoável como ponto de partida para identificar a preferência do Executivo. Afinal, se faz sentido para os líderes dos partidos, também não seria de se esperar que o líder da maioria *sistematicamente* desconhecesse ou contrariasse as preferências do governo nas votações em plenário dos projetos enviados pelo Executivo.



É evidente que os resultados derivados dessa suposição não podem ser conclusivos, havendo uma série de objeções possíveis sobre a obediência do próprio líder da maioria à posição do Executivo em cada votação. Imagine a seguinte situação. O governo envia um projeto qualquer para a Câmara dos Deputados durante aquela democracia e, sem os poderes de agenda de hoje, não consegue impedir enormes alterações em sua proposição. Passa então a preferir a rejeição da proposta. Certamente todos os parlamentares sabem a preferência do Executivo, pela qual o líder da maioria trabalha nos bastidores. Mas como o voto nominal é público, o parlamentar que é líder da maioria prefere por qualquer motivo atuar como *carona* e dar seu voto pela aprovação do projeto, por exemplo para informar seu voto junto a sua *constituency*. Portanto vota pela aprovação, contra o interesse do governo, enquanto confia que o todo da base aliada vai rejeitá-lo. Esse cenário parece perfeitamente plausível. E é esse tipo de risco que aconselha sermos comedidos no uso do voto do líder no lugar de encaminhamento do líder. Mesmo assim, as soluções de Fabiano Santos (2003) podem ao menos lançar alguma luz sobre o período, já que não parece presumível que *em geral, sistematicamente*, o líder da maioria oponha-se à preferência do presidente apostando no resultado do resto do partido e da base, até porque se a disciplina é baixa ele mesmo sabe que a base pode surpreender-lhe. Aliás, se o líder fizesse isso, seria de se esperar que não durasse muito no posto, em comparação aos líderes de governo atuais. O que não parece ser verdade, já que entre 1951 e 1964 houve apenas 8 diferentes ocupantes do posto de líder da maioria, em uma média de 0,61 (8/13) por ano, contra 13 líderes do governo entre 1988 e 2007 que perfazem uma média de 0,68 (13/19) por ano. Utilizando, pois, o voto dado pelo líder da maioria em plenário como *aproximador* da preferência do governo, teríamos os seguintes resultados para a disciplina média dos parlamentares em relação à posição do Executivo:

**Tabela 6** – Média de votos acompanhando o encaminhamento do líder de governo (1988-07) ou o voto dado em plenário pelo líder da maioria (1951-64) nas votações nominais de projetos enviados pelo Executivo.\*

em %	1951-64		1988-2007
PR	69,4	DEM	91,3
PSD	76,1	PMDB	80,4
PSP	75,7	PP	83,0

em %	1951-64		1988-2007
PTB	64,6	PSDB	93,2
UDN	63,6	PT	93,6
		PTB	84,8
		Ppdir**	91,0
		Ppesq**	76,4
Média total	71,0	Média total	89,3
Mediana	70,6	Mediana	93,9
Dv. Padrão ( $\sigma$ )	26,8	Dv. Padrão ( $\sigma$ )	17,8

Fonte: para período 1946-1964, banco de votações nominais cedido pelo Necon-Iuperj. Para o período atual, banco de votações nominais cedido pelo Cebrap.

\* Foram considerados apenas partidos que atingiram mais de 5% das cadeiras de cada período, mesmo para a média total e outros indicadores estatísticos.

\*\* Ppdir: partidos pequenos de direita; Ppesq: partidos pequenos de esquerda.

Nessa tabela, evidentemente, cada partido só teve seus votos considerados quando a legenda fazia parte da coalizão. Outra vez repete-se a situação: não há dúvida de que o padrão de fidelidade dos parlamentares da base de governo em relação ao posicionamento que se supõe ser o do governo é significativamente maior na democracia de hoje. Não se pode afirmar cabalisticamente que 71% de disciplina seja um valor alto, forte ou suficiente para que o presidente confie em sua base parlamentar. Mas, mesmo assim, não está óbvio que 71% seja tão baixo que o impeça de apostar nela *através da partilha de cargos*. E portanto, um valor que torne a intermediação partidária inócua à relação entre os poderes.

Mas uma coisa é afirmar que o presidente pode contar minimamente com sua base aliada para sustentar seus interesses na Câmara dos Deputados no sentido de que partidos são minimamente disciplinados e coesos, ainda que não em taxas muito elevadas. Outra coisa é encontrar uma relação estatística direta entre variáveis. Por exemplo, entre a coalescência de ministérios-cadeiras e a disciplina dos parlamentares. A inspiração aqui é o já citado teste desenvolvido por Amorim Neto (2000), cobrindo o período 1989-1998. A variável dependente utilizada pelo autor é a disciplina em relação ao encaminhamento do líder do governo. E sendo o teste multivariado, há variáveis independentes além da coalescência, mas que não serão reproduzidas aqui. Proponho um teste, portanto, bastante simples. Uma regressão linear usando a mesma variável dependente que Amorim Neto e, como independente, apenas a taxa de coalescência (em minha versão

modificada) encontrada entre ministros e cadeiras possuídas por cada partido no momento de cada votação. Outra vez, é claro, substituiu no período 1951-1964 o encaminhamento do líder da maioria pelo voto dado por ele em plenário.

**Tabela 7** – Relação entre coalescência (versão modificada) e taxa de disciplina para com a preferência do governo<sup>o</sup> nas votações nominais de projetos enviados pelo Executivo.

Resultado do teste de regressão linear		
Variável dependente: disciplina dos parlamentares frente ao posicionamento do governo		
	Modelo 1951-1962***	Modelo 1989-2006***
Constante:	0,311*** [0,012]	0,418 [0,003]
Var. indep. – % coalescência ( $\beta$ )	0,505*** [0,015]	0,748*** [0,005]
R <sup>2</sup>	0,105	0,082
n <sup>o</sup> de observações:	118	667

p-valor: \*\*\* p < 0,01; \*\* p < 0,05; \* p < 0,1

Fonte: banco de dados de formulação própria

<sup>o</sup> Recordei que no período anterior a 1964, não havia encaminhamento de voto do líder da maioria. Em seu lugar, considerei como aproximação o voto dado em plenário pelo líder da maioria, tal como fez Fabiano Santos (2003).

Os resultados, ambos significantes (p-valor < 0,01) e na direção esperada, são efetivamente similares para as duas democracias. Nos dois períodos a variação da variável independente explica a variação da dependente em intensidade similar. Mas qual intensidade? De apenas 0,105 e 0,082. Também o R<sup>2</sup> ajustado que Amorim Neto (2000) encontrara para seu modelo multivariado era desse patamar: cerca de 0,15 para o período 1989-1998 em um modelo de 4 variáveis explicativas, dentre elas a coalescência (usada evidentemente na versão original do índice). Divirjo da avaliação do autor nesse ponto, pois não penso que esses baixos resultados – o dele ou o meu – possam sugerir grande relação entre a coalescência de cadeiras/ministérios e a disciplina dos deputados da base do governo, em qualquer das democracias brasileiras. Pelo contrário, apesar da significância e dos valores e direção da constante e de  $\beta$ , um poder explicativo tão baixo quanto o indicado pelos R<sup>2</sup> dos dois períodos na verdade sugere pouca relação entre a *variação* de uma variável e a *variação* da

outra<sup>24</sup>. O que não significa que a *existência* de proporcionalidade entre ministérios/cadeiras não importe para a *existência* de disciplina. Explico.

É razoável que o resultado encontrado seja de fraca explicação da variação de uma sobre a variação da outra, porque esse tipo de teste espera, no cenário ideal, que qualquer variação na coalescência implicaria em alteração proporcional na variação da disciplina, o que não faz sentido. Imaginemos que de um dado gabinete para o seguinte tenha havido uma mudança na proporcionalidade entre ministérios e cadeiras da ordem de menos 5%. Seria plausível esperar que a disciplina também caísse? E se a alteração na coalescência fosse um aumento de 0,8%, a disciplina da base presidencial verificada em plenário sofreria alteração? Evidente que não. Não é de se imaginar que a disciplina seja assim tão responsiva. Ou seja, o problema básico nesse teste é que se espera uma correlação linear onde ela dificilmente existiria mesmo do ponto de vista teórico. Outro problema fica especialmente claro através dos resultados que encontrei por usar a versão modificada do índice de coalescência. Como vimos na versão original de Amorim Neto (2000), boa parte da dispersão do índice em torno da média era devida apenas a diferentes opções presidenciais por diferentes quantidades de ministérios apartidários. Daí que os coeficientes de variação da tabela 1, na versão modificada (desconsiderando ministérios apartidários), passassem a apontar entre apenas 8 e 9%. Ora, se uma das variáveis pouco varia, é razoável que não esperemos conseguir com um teste de correlação linear uma explicação satisfatória sobre sua influência sobre outra variável. E por esse mesmo motivo tampouco seria razoável recatalogar o índice de coalescência em uma variável ordinal com resultados do tipo baixa-média-alta, já que havendo baixíssima variação no índice de coalescência entre um gabinete e outro, qual patamar seria baixo, qual o alto?

Mesmo assim, deve haver um motivo para ambas democracias brasileiras confirmarem o pressuposto de Gamson (1961) de que importa guardar fidedignidade entre o espaço que um partido ocupa no governo e a força legislativa desse partido. E para conseguir explicar isso, é preciso trocar

---

<sup>24</sup> Tenho consciência de que as Ciências Sociais trabalham frequentemente com  $R^2$  baixos. Mas isso implica em dois cuidados. Primeiro, se consideramos aceitável um  $R^2$  de 0.1, sem ressalvas ou adaptações no modelo, qual valor consideraremos baixo? Em segundo lugar, se no modelo utilizado o pressuposto teórico é de forte relação entre as variáveis, como é o caso aqui, isso dificulta ainda mais a aceitação de um  $R^2$  tão baixo.

esse teste inspirado em Amorim Neto (coalescência do gabinete → disciplina ao líder do governo) por um outro em que o partido seja uma variável explícita (partido fazer ou não parte do gabinete → disciplina ao líder do governo). A explicação para esse aparente imbróglio a que chegamos está no fato de que, tal qual nos parlamentarismos, a partilha de cargos nas duas democracias brasileiras é apenas o início da coalizão de governo. Possuir ministérios de acordo com a força legislativa (coalescência alta) pode ser não um determinante proporcional da disciplina de um partido à preferência do governo, mas apenas a condição inicial da aceitação de participação na coalizão governista. Tomada a decisão de participar da coalizão e *depois* de distribuídos os ministérios, um partido tende a sustentar o governo no Legislativo. A partir daí, a disciplina dos parlamentares ao líder do partido ou do governo variará apenas de acordo com as *issues*, com as instituições internas do Congresso, com a força legislativa do Executivo, etc. Nesse cenário, grandes alterações na coalescência nos ministérios funcionam como a própria mudança de coalizão – em que os partidos apenas reavaliam se continuam contemplados a contento. E se acham que sim, se aceitam prosseguir como parte do governo e a votar com ele. Daí que a real divisão seja receber ou não ministérios, aceitar ou não fazer parte da coalizão. Estatisticamente, no que se refere a ambos períodos democráticos brasileiros, o que faz diferença para as taxas de disciplina é que o partido de um dado parlamentar faça parte ou não dos ministérios – mesmo ao nível de erro de 0,001%, como indica o teste T de diferença entre médias. Rejeitam-se as Hipóteses nulas ( $H_0$ ) para os dois períodos já que os intervalos  $\Delta$  (delta) não contêm o valor zero:

**Tabela 8** – Teste T de Student para diferença entre as médias de coincidência com o voto do líder da maioria (1946-1964) ou disciplina ao líder do governo (1988-2007), entre os partidos que têm ministérios e os que não têm

Nível de significância de 0,001		t = 3,291 (para os g/l dos dois cálculos)				
1988-2007						
Casos – partidos que:	N	Média	Mediana	DP ( $\sigma$ )	Skewness	Kurtosis
Têm ministérios	2517	87,60	93,90	17,75	-2,76	8,44
Não têm	1621	40,57	16,67	41,41	0,36	-1,70
$\Delta$ = entre 46,44 e 47,63				Zero não está contido; rejeita $H_0$		

1946-64						
Casos – partidos que:	N	Média	Mediana	DP ( $\sigma$ )	Skewness	Kurtosis
Têm ministérios	402	70,88	81,00	27,02	-1,02	-0,04
Não têm	188	47,67	50,50	29,95	0,07	-1,28
$\Delta$ = entre 21,71 e 24,72				Zero não está contido; rejeita $H_0$		

Fonte: para período 1946-64, banco de votações nominais cedido pelo Necon-IUPERJ. Para o período atual, banco de votações nominais cedido pelo Cebrap.

Através dos testes que realizei no início deste artigo, ficou evidente que as nomeações de ministros seguiam tão à risca a lógica partidária quanto fazem hoje. A preocupação em equiparar a presença dos partidos nos gabinetes com suas forças legislativas era uma constante na democracia passada tal como é hoje em dia. A questão principal a partir daí era entender porque interessava aos presidentes do país agir de tal modo se o sistema político da época, ao contrário do atual, não dava segurança e confiabilidade de que os partidos corresponderiam aos interesses do Executivo na hora de votar. Agora, através dos resultados que apresentei, parece ser possível rascunhar uma resposta para essa dúvida inicial.

Não se trata exatamente de questionar se a força dos partidos na democracia de 1946 era efetivamente menor do que a atual, o que está inequívoco. Trata-se antes de argumentar que os partidos estavam longe de ser fracos o bastante a ponto de desincentivar as coalizões de governo. Ou dito de outro modo, eram fortes o suficiente para que compensasse ao presidente da República apostar minimamente nas legendas de sua base. Fortes o suficiente para que compensasse dividir com elas a máquina do governo e a aplicação de recursos.

## Conclusões

Nesse sentido, está claro que a lógica básica do presidencialismo de coalizão funcionava também no período de 1946 a 1964, a despeito de o Executivo não possuir poderes de agenda e nem a prerrogativa de emitir MPs, e de não haver colégio de líderes nem força regimental das lideranças na Câmara dos Deputados. A despeito, pois, de haver taxas de disciplina e coesão partidárias e taxas de disciplina à posição do governo menores que as atuais. E isso acontece precisamente porque uma coisa é afirmar que eram menores que as atuais, outra é dizer que eram

tão baixas que desaconselhavam o presidente a poder apostar na formação de coalizões, ou que o aconselhavam a desconsiderar os partidos. Não necessariamente. Essa parece ser a grande confusão implícita ao interpretarmos a menor confiabilidade dos partidos políticos na democracia anterior: menor não é o mesmo que pequena, insuficiente ou irrelevante. O problema é arbitrário e, de qualquer maneira, necessita uma diferenciação importante. Ao menos do ponto de vista lógico, creio haver uma diferença relevante entre disciplina ao líder partidário e ao líder do governo. Para o Executivo, a fidelidade dos parlamentares para com os líderes de suas legendas tornará razoável a opção pela coalizão quando atingir patamar *suficientemente* acima de 50% (nível de aleatoriedade completa), significando assim *alguma* previsibilidade. Já no que tange ao conceito de disciplina às preferências do governo, o cálculo é outro: ganhos em contar com partidos da base têm simplesmente de ser maiores do que os ganhos sem eles<sup>25</sup>. Ou seja, tem de valer a aposta. E parece que nas duas democracias a distribuição ministerial vem valendo: investir na partilha de cargos em troca do retorno parlamentar partidário foi também o expediente presidencial na democracia de 1946. Não tentavam sistematicamente cooptar<sup>26</sup> políticos de modo caótico, desordenado ou apartidário. Tampouco parece que a estratégia preferencial fosse a cooptação de setores de partidos opositores, como afirma Fabiano Santos (2003), ou mesmo comenta Amorim Neto (1994)<sup>27</sup>.

Não se quer dizer com isso, que os presidentes eram extremamente bem sucedidos em suas demandas e interesses frente ao Legislativo. Na verdade, o simples fato de iniciarem muito menos trâmites de projetos na Câmara dos Deputados do que fazem hoje, como vimos, já é sem dúvida um limitador do

---

<sup>25</sup> O que não significa dizer que na democracia passada os presidentes freqüentemente conseguissem, tal como hoje, disciplina de sua bancada governista a ponto de não necessitar da bancada oposicionista para fazer valer suas preferências. Essa é outra questão e, embora crucial e em aberto, não invalida a análise feita aqui para o porquê de os presidentes preferirem apostar, também em 1946-1964, no apoio de seus partidos aliados.

<sup>26</sup> O conceito de cooptação é usualmente utilizado para designar ministros que embora políticos, não representam na coalizão os partidos a que são filiados. Ou seja, indica a tentativa de presidentes de ganhar apoio de setores políticos a despeito de seus partidos não quererem tomar parte oficial na coalizão, ou a despeito de o presidente sofrer constrangimentos em convocar formalmente a legenda a unir-se à coalizão.

<sup>27</sup> O artigo fundador de Amorim Neto sobre o tema afirmava exatamente que em ambos períodos democráticos vários gabinetes teriam sido de cooptação, portanto não de coalizão. Lendo o texto, percebe-se que há sobreavaliação do caráter de cooptação, por um motivo simples. Parece que o autor considerou o gabinete de cooptação todos aqueles que obtiveram qualquer nomeação dessa natureza.

espaço de atuação do Executivo. A predominância do Legislativo na iniciativa legal na democracia de 1946 tende a significar também que a probabilidade de o presidente ter que defender seus interesses de projetos vindos da oposição era muito maior naquele período. Outro dado importante é bem salientado por Fabiano Santos (2003). Dos 129 projetos enviados pelo Executivo e que foram para votação nominal, o líder da maioria só votou “sim” em 52 (40%) casos. Isso deve significar que nos outros 60% o Legislativo alterou de tal modo o projeto que o Executivo passou a preferir sua rejeição na hora de votar. Enquanto isso, entre 1989-2007 o líder do governo recomendou voto “sim” a quase 80% das votações nominais de projetos enviados pelo governo.

A delimitação que essas ressalvas permitem fazer é a seguinte. Na democracia passada, não é que a partilha de governo por si só bastasse ao presidente para conseguir prevalecer sobre o Legislativo ou mesmo garantir a aprovação de seus interesses mais importantes. Trata-se de que o Executivo, dentro da atuação legal que conseguia ter e dentro do espaço muito mais delimitado que possuía, apostava sim na partilha do governo para os partidos políticos. A disciplina dos parlamentares ao governo e aos partidos, bem como a coesão partidária, poderiam não ser altas o bastante para garantir previsibilidade e segurança ao presidente, ou para tornar as legendas da coalizão confiáveis. Mas não eram tão baixas a ponto de tornar custosa demais a montagem de coalizões através de nomeações ministeriais seguindo lógica partidária, perante o que seriam benefícios de menos. Como a importância ou a confiabilidade dos partidos não são simetricamente proporcionais à disciplina ou à coesão em plenário, mas sofrem avaliação não linear, os presidentes não tentavam governar sozinhos.

O questionamento mais geral que isso permite, ainda que de forma preliminar, é a idéia de que os partidos de 1946-1964 não importavam ou eram fracos. Talvez nem tanto. Os resultados aqui presentes podem não ser suficientes para demonstrar esse ponto de modo cabal, mas parece que alguns números apresentados permitiriam ao menos voltar a pensar o papel dos partidos naquela democracia. Não há dúvida alguma de que hoje os partidos importam. Não há dúvida alguma de que os regimentos internos da Câmara dos Deputados fariam partidos importarem mesmo no pior cenário previsto pelos que acreditavam no extremo personalismo da política brasileira. Mas quando construíram a



argumentação que comprovou isso, Figueiredo e Limongi (1999) jamais aventaram que a importância e a força partidárias fossem decorrências apenas dos poderes de agenda presidenciais ou da força dos líderes em plenário.

Na verdade, afirmaram com clareza que esses instrumentos institucionais *garantiriam* importância e força partidárias, corrigiriam qualquer influência personalista. Não seriam necessariamente as suas origens exclusivas:

“Apesar da tão propalada incapacidade dos partidos políticos brasileiros para estruturar e canalizar as preferências do eleitorado e para construir raízes sólidas e profundas na sociedade civil, apesar de todos os incentivos ao individualismo que a legislação eleitoral brasileira possa ter, apesar de todos esses e tantos outros argumentos comumente citados, os regimentos internos da Câmara e do Senado conferem amplos poderes aos líderes partidários para agir em nome dos interesses de seus partidos. Os regimentos internos consagram um padrão decisório centralizado onde o que conta são os partidos” (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999, p.27-28, grifo nosso).

Ou seja, hoje os partidos não podem ser fracos em decorrência da arena eleitoral, dados os incentivos infra-institucionais que os tornam fortes a despeito dessa arena. Mas podem e podiam já não ser *tão fracos* mesmo antes dos efeitos desses incentivos – e isso inclusive na democracia anterior.

Uma outra conclusão interessante é que o presidencialismo de coalizão brasileiro parece depender menos de seu caráter de “coalizão”. Padrões similares de nomeações de ministros nas duas democracias não garantiram a mesma tranqüilidade para os Executivos de ontem e de hoje. Isso significa, então, que a partilha de cargos não é condição para o funcionamento do sistema? Não: a julgar pelo fato de que, como dito no início, é bastante fácil perceber os interesses dos partidos em participar no sistema de partilha de cargos, isso explica uma das razões pelas quais os partidos aceitam dar o primeiro passo: a anuência para com as preferências do presidente. Independentemente do segundo passo, que é transformar isso em voto de seus parlamentares. E esta pesquisa ajuda a corroborar a idéia de que nomeações de ministros importam. Mas em consonância com as já clássicas explicações de Figueiredo e Limongi (1999) sobre o funcionamento da atual democracia baseado nas novas infra-

instituições, este artigo sugere também que se as nomeações ministeriais nas democracias brasileiras podem ser condição necessária em ambos períodos, apenas parecem não ser condição suficiente.

VASSELAI, F. Ministry appointment and partisan importance in the Brazilian 1946-64 democracy: a comparative analysis with current democracy. *Perspectivas*, São Paulo, v.35, p.173-210, Jan./June, 2009.

■ **ABSTRACT:** *Differently to what happens in today's Brazilian democracy, during the system of 1946-64 the Executive branch often had not prevailed in the legislative process and frequently had not succeed in approving its agenda – due to institutional dissimilarities as the lack of agenda power, the absence of Medidas Provisórias and the regimental weakness of the party leaders into the Congress. But there is a lot of uncertainty with respect to that period in what regards the political importance of the political parties – that we imagine to be derived today from those institutional frameworks that lacked before. In order to fill part of those gaps, this paper tests for the previous Brazilian democracy the hypothesis that Meneguello forwarded to analyze today's democracy: an evidence of the political parties importance in the political system should reside on the confirmation of Gamson's assumption that the number of ministries that a party receives is proportional to the number of chairs it holds at the Lower Chamber. Tests also reproduce analytical approaches used by Amorim Neto to study the cabinet formation at the Brazilian recent democracy. And as the preliminary results suggest that yes, the previous democracy also had coalition formations under a presidential system based on trusting the well functioning of the party system, this research also try to afford an explanation to why presidents would share the offices with other parties, just as nowadays, even in a political system marked by indexes of discipline and Rice indexes far lower than the current ones.*

■ **KEYWORDS:** *1946 democracy. Coalition formation. Ministries. Discipline. Rice index. Roll calls.*

## Referências

ABRANCHES, S. H. H. de. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v.31, n.1, p.5-38, 1988.

ABRÚCIO, F.; COUTO, C. O segundo governo FHC: coalizões, agendas e instituições. *Tempo Social*, São Paulo, v.15, n.2, p.269-301, nov. 2003.

AMES, B. *The deadlock of democracy in Brazil: interests, identities and institutions in comparative perspective*. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 2000.

\_\_\_\_\_. Electoral strategy under open-list proportional representation. *American Journal of Political Science*, Austin, v. 39, p.406-433, 1995.

AMORIM NETO, O. *Presidencialismo e governabilidade nas Américas*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2006.

\_\_\_\_\_. *Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil. Dados: revista de ciências sociais*, Rio de Janeiro, v. 43, n.3, p.479-519, 2000.

\_\_\_\_\_. *Of presidents, parties, and ministers: cabinet formation and legislative decision-making under separation of powers*. 1998. Dissertação (Doctor) – University of California, San Diego, 1998.

\_\_\_\_\_. Formação de gabinetes presidenciais no Brasil: coalizão versus cooptação. *Nova Economia*, Belo Horizonte, v.4, n.1, p.9-34, 1994.

\_\_\_\_\_. *Formação ministerial em sistemas presidencialistas multipartidários: o caso brasileiro (1946-1964)*. 1991. Dissertação (Mestrado em Ciência Política e Sociologia) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1991.

AMORIM NETO, O.; SANTOS, F. The executive connection: presidentially-defined factions and party discipline in Brazil. *Party politics*, Londres, v.7, n.2, p.213-234, 2001.

BELOCH, I.; ABREU, A. A. de (Coord.). *Dicionário histórico-biográfico brasileiro: 1930-1983*. Rio de Janeiro: Cpdoc-FGV, 1984.

BOWLER, S.; FARREL, D.; KATZ, R. Party cohesion, party discipline and parliaments. In: BOWLER, S.; FARREL, D.; KATZ, R. *Party discipline and parliamentary government*. Columbia: Ohio State University Press, 1999. p.3-22.

BROWNE, E.; FRANKLIN, M. Aspects of coalition payoffs in european parliamentary democracies. *American Political Science Review*, Baltimore, v. 67, p. 453-469, 1973.

BUDGE, I.; KEMAN, H. *Parties and democrac: coalition formation and government functioning in twenty states*. New York: Oxford University Press, 1993.

CAREY, J. M. Party and coalition unity in legislative voting. *Working Paper* n° 376, Department of Political Science, Washington University at Saint Louis, 1999.

CARVALHO, M. I. V. *A colaboração do legislativo para o desempenho do Executivo durante o governo JK*. 1977. Dissertação (Mestrado em Ciência Política e Sociologia) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1977.

FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. *Executivo e legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro, Ed. FGV, 1999.

\_\_\_\_\_. O congresso e as medidas provisórias: abdicação ou delegação. *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, n.47, p.127-154, 1997.

\_\_\_\_\_. Partidos Políticos na Câmara dos Deputados: 1989-1994. *Dados: revista de ciências sociais*, Rio de Janeiro, v.38, n.3, p.497-524, 1995.

GAMSON, W. A theory of coalition formation. *American Sociological Review*, California, v.26, p.373-382, 1961.

HIPPOLITO, L. *PSD de raposas e reformistas*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

LAMOUNIER, B. Brazil: toward parliamentarism? In: LINZ, J.; VALENZUELA, A. (Ed.). *The failure of presidential democracy*. London: The John Hopkins University Press, 1994. p.253-293.

\_\_\_\_\_. (Org.). *A opção parlamentarista*. São Paulo: IDESP: Sumaré, 1991.

LAMOUNIER, B.; MENEGUELLO, R. *Partidos políticos e consolidação democrática: o caso brasileiro*. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1986.

LAVER, M. Divided parties, divided government. *Legislative Studies Quarterly*, Iowa, v.24, n.1, p.5-29, 1999.

LAVER, M.; SCHOFIELD, N. Bargaining theory and portfolio payoffs in European coalition governments 1945-83. *British Journal of Political Science*, Cambridge, n.15, p.143-164, 1985.

LYNE, M. Parties as programmatic agents. *Party politics*, Londres, v.11, n.2, 2005.

MAINWARING, S. *Rethinking party systems in the third wave of democratization: the case of Brazil*. Stanford: Stanford University Press, 1999.

\_\_\_\_\_. Multipartism, robust federalism, and presidentialism in Brazil". In: MAINWARING, S.; SHUGART, M. S. (Ed.). *Presidentialism and democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997. p.55-109.

MENEGUELLO, R. *Partidos e governos no Brasil contemporâneo: 1985-1997*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

MÜELLER, W.; STROM, K. *Coalition governments in western Europe*. London: Oxford University Press, 2000.

NICOLAU, J. Disciplina partidária e base parlamentar na Câmara dos Deputados no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso: 1995-1998. *Dados: revista de ciências sociais*, Rio de Janeiro, v.43, n.4, p.709-735, 2000.

NUNES, E. *A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro: J. Zahar, 1999.

PESSANHA, C. *Relações entre poderes Executivo e Legislativo no Brasil*, 1997. Tese (Doutorado)- Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1997.

RIKER, W. *The theory of political coalitions*. New Haven: University Press, 1962.

ROSE, R. Electoral Systems: a question of degree or of principle?. In: LIJPHART, A.; GROFMAN, B. (Ed.). *Choosing and electoral system: issues and alternatives*. New York: Praeger, 1984.

SANTOS, F. *O poder legislativo no presidencialismo de coalizão*. Belo Horizonte: Ed. UFMG: IUPERJ, 2003.

SANTOS, W. G. dos. *Crise e castigo: partidos e generais na política brasileira*. Rio de Janeiro: Ed. Vértice: Iperj, 1987.

TSEBELLIS, G. Processo decisório em sistemas políticos: veto players no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e pluripartidarismo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v.12, n.34, p.89-117, 1997.

VASSELAI, F. Nomeações de ministros e formação de governo no presidencialismo de coalizão brasileiro: características, padrões e polêmicas. In: CONGRESSO DA ALACIP, 4., 2008, Costa Rica. *Anais...* Costa Rica: ALACIP, 2008.