

Coalizões governamentais na democracia brasileira^I

Argelina Cheibub Figueiredo^{II}

Tradução de Gabriela Rodrigues da Guia Rosa & Leandro de Pádua Rodrigues

Introdução

A enciclopédia online Wikipedia define “coalizão governamental” como “um gabinete de um governo parlamentarista, no qual diversos partidos cooperam. A razão comum conferida a esse tipo de arranjo é que nenhum partido consegue atingir, por conta própria, uma maioria no parlamento” (ênfase nossa). Até muito recentemente, essa visão do senso comum predominou nos círculos acadêmicos. Estudos sobre coalizões governamentais se restringiam a países com sistema parlamentarista, e a literatura comparada partia da premissa de que presidentes não teriam incentivos para formá-las, pois possuem mandatos fixos e independentes do Poder Legislativo. A suposição segundo a qual coalizões governamentais são peculiares ao sistema parlamentarista foi, no entanto, demolida tanto empírica como teoricamente¹. Coalizões governamentais ocorrem em 53,6% das situações nas quais o partido do presidente não obtém um número suficiente de cadeiras para governar sozinho (CHEIBUB; PRZEWORSKI; SAIEGH, 2004, p. 574). Em outras palavras, presidentes também procuram formar governos que aumentem o seu apoio na legislatura, e as razões que os fazem agir dessa forma não são muito diferentes daquelas que motivam os primeiros-ministros.

Embora a literatura sobre governos de coalizão no presidencialismo seja pequena, ela está crescendo. Além disso, a sua trajetória é diferente daquela das pesquisas sobre coalizões em países parlamentaristas. Em 1990, no livro cujo objetivo

^I Nota dos editores: agradecemos a prof^a. Argelina Figueiredo por autorizar a tradução do artigo. Publicado originalmente em: (2007). “Coalition government in the Brazilian democracy”. *Brazilian Political Science Review*, vol. 1, n. 2, p. 182-216.

^{II} Professora do Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (IESP – UERJ) e pesquisadora do Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia (CNPq).

¹ Ver Cheibub, Przeworski e Saiegh (2004) e Cheibub (2007).

era consolidar o conhecimento construído sobre coalizões de governo no parlamentarismo, Laver e Schofield (1990, p. 7-11) mostraram a existência de uma sólida tradição europeia, a qual continha tanto trabalhos empíricos como importantes estudos de caso, e que também avançara em termos de comparações entre países. A literatura comparada acerca das coalizões governamentais em sistemas presidencialistas apresenta importantes resultados por dois motivos: maior disponibilidade de informação e, também, porque se beneficia das análises de modelos aplicados aos sistemas parlamentaristas. Entretanto, estudos de caso individuais ou análises comparadas de pequenos casos ainda podem realizar uma importante contribuição ao nosso conhecimento sobre o processo de formação, funcionamento e desempenho de governos de coalizão em sistemas presidencialistas.

Porém, mesmo nos dias de hoje, não é possível realizar análises de governos parlamentaristas sem levar em conta estudos de caso. Pelo contrário: recentemente, estudos orientados teoricamente tentam, de modo mais sistemático possível, organizar os aspectos da coalizão política que seriam dificilmente examinados sem uma detalhada análise individual dos países².

Esta nota de pesquisa, que é parte de um estudo maior sobre o desempenho das coalizões governamentais na democracia brasileira, tem por objetivo identificar e analisar as principais características dos governos formados durante as duas últimas constituições democráticas. O primeiro período começa com a promulgação da Constituição de 1946 e se encerra com o golpe militar de 31 de março de 1964. O período que se inicia em outubro de 1988, com a promulgação da nova Constituição, é examinado até a 52ª Legislatura do Congresso Nacional em 31 de janeiro de 2007. Portanto, tal recorte inclui o primeiro mês do segundo mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, período no qual o então presidente não realizou nenhuma mudança nos ministérios. Esta nota também tem por objetivo contribuir com novos estudos, e talvez servir como um exemplo, de tal modo que pesquisadores possam realizar esforços parecidos em seus respectivos países. Neste sentido, ela pode contribuir com um objetivo mais geral, ultrapassando os limites do projeto do qual surgiu: a produção de estudos comparados baseados em informações mais detalhadas e confiáveis.

² Ver especialmente Laver e Shepsle (1994) e Müller e Strøm (2000).

A formação de coalizões governamentais: critérios e cargos considerados

O critério aqui utilizado para demarcar o fim e o começo das coalizões de governo nos sistemas presidenciais é o mesmo definido por Müller e Strøm para os sistemas parlamentares: “1) qualquer mudança no conjunto de partidos que fazem parte do gabinete; 2) qualquer mudança na identidade do primeiro-ministro; e 3) qualquer eleição geral, seja porque foi exigida pelo fim de um período constitucional intereleitoral, ou porque foi precipitada pela dissolução prematura do parlamento” (2000, p. 12). Com pequenas alterações que não afetam a comparabilidade com países parlamentares, esses critérios são suficientemente gerais para que sejam aplicáveis à formação e às mudanças nos governos com sistema presidencial.

Presidentes não apenas formam coalizões governamentais, mas também as alteram ao longo de seus mandatos, procurando construir uma base de apoio no Legislativo. A regra constitucional que dá aos presidentes a prerrogativa de escolher os membros do gabinete não lhes concede total autonomia para formar os seus governos. Se tomarmos como certo o fato de que o objetivo dos presidentes é obter apoio na legislatura, não há razão para acreditar que a escolha de futuros membros do governo não levará em conta a força dos partidos no Legislativo.

Para Müller e Strøm, os membros do gabinete são “apenas aqueles partidos que designaram representantes com direitos de voto no gabinete” (ibidem, p. 12), fato que exclui partidos que apoiam o governo, mas que não possuem um posto no gabinete. O ponto que deve ser enfatizado é a diferença entre coalizões governamentais e coalizões legislativas. A formação de coalizões legislativas resulta de negociações ad hoc ou simplesmente de uma identidade de preferências. Por outro lado, coalizões governamentais implicam o acesso a cargos e posições de poder em troca de apoio legislativo.

Os critérios (2) e (3) são facilmente aplicáveis ao estudo de formação de coalizões governamentais nos sistemas presidencialistas. Trocas de presidente, o chefe do governo, correspondem exatamente a alterações na identidade do primeiro-ministro em sistemas parlamentaristas. No que diz respeito às eleições, embora nos sistemas presidencialistas elas não possam ser antecipadas, as que já ocorrem de maneira regular, de acordo com o calendário eleitoral, alteram igualmente a correlação de forças no governo. Assim, as mudanças do resultado no número de cadeiras devem ser consideradas quando se definem alterações nas coalizões governamen-

tais³. Entretanto, algumas particularidades na formação de um governo no sistema presidencial tornam a identificação da composição partidária do governo um pouco mais complexa, embora não afetando a aplicabilidade do primeiro critério.

No sistema parlamentarista, o líder do partido que obtém o maior número de votos é geralmente quem vem a ser o Primeiro-Ministro, e assume o papel de formar um governo, que surge após um período de negociação durante o qual os partidos convidados a fazer parte do governo expressam sua concordância em ocupar os postos no gabinete. O governo só é considerado formado quando as posições partidárias estão definidas e – mesmo quando não há um voto formal para a investidura oficial no cargo – é aprovado pelo Legislativo. Nesse momento, a composição partidária do governo é também definida. No sistema presidencialista, as negociações entre o presidente, que convida os partidos para participar do governo, e os partidos convidados a constituírem o governo ocorrem de modo similar. Posto, porém, que a última palavra é do presidente, podem ocorrer indicações de ministros cujos partidos não assumiram uma posição definitiva, ou mesmo que se recusaram a apoiar o governo. No sistema presidencialista, muitas vezes, líderes dos partidos assumem cargos ministeriais sem um acordo formal de seus partidos.

Estudos sobre coalizões governamentais em sistemas presidencialistas geralmente determinam a composição partidária do governo por meio da afiliação partidária dos ministros, mesmo que eles não tenham apoio de seus respectivos partidos. Em estudos que comparam um grande número de países, não há, por enquanto, alternativa para isso. Não estão disponíveis as informações sobre o posicionamento assumido pelos partidos. Entretanto, estudos de caso não apenas podem, mas devem verificar se o ministro participa do governo em nome de seu partido; ou seja, se a participação se deve a um compromisso de natureza partidária ou se é decorrente da decisão individual do ministro.

Se assumirmos como nosso ponto de partida o fato de que presidentes buscam alianças tendo em vista adquirir apoio legislativo, a estratégia de cooptar membros de partidos que não aceitam fazer parte do governo não pode ser considerada a mais eficiente. Por mais que os presidentes tenham a prerrogativa de escolher seus mi-

³ Além disso, existem sistemas parlamentaristas, tal como o da Noruega, nos quais o mandato parlamentar é fixo, ou seja, independente do Poder Executivo.

nistros unilateralmente, se agirem de forma racional, buscarão apoio partidário na Câmara Legislativa. Caso contrário, estaríamos fazendo diferentes suposições comportamentais para o mesmo cargo, o de chefe de governo. Ademais, o argumento sofre de um tipo de hiperinstitucionalismo que falha em considerar as condições políticas sob as quais os chefes de governo operam. Sendo esse o caso, a análise do funcionamento e do desempenho das coalizões governamentais nos sistemas presidencialistas requer do pesquisador que verifique o compromisso dos partidos, cujos membros aceitam fazer parte do governo. Essa é a única possibilidade de checar o retorno ao governo em termos de apoio parlamentar.

Por fim, faremos alguns comentários sobre os cargos considerados para definir a composição partidária das coalizões de governo. A participação dos partidos no governo foi definida tendo-se em mente apenas as posições ministeriais. Há, no entanto, diferenças relevantes entre os dois períodos. Primeiramente, é possível observar um significativo aumento do número de ministérios no período atual. De um lado, isso indica a existência de uma estrutura governamental mais complexa. Por outro, considerando a variação entre um governo e aquele que o sucede, isso mostra a importância dos ministérios para a negociação da formação do governo. Entre os anos de 1946 e 1964, o número de ministros permaneceu largamente estável aumentando de 10 para 13 com a divisão do Ministério da Educação e Saúde e do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. Além disso, há poucos ministérios extraordinários. Apenas dois para todo o período, e ambos em 1963: o Ministério Extraordinário do Planejamento, cuja principal tarefa era preparar o Plano Trienal, e o Ministério Extraordinário da Reforma Administrativa. No atual período, pelo contrário, diferentes governos criaram uma profusão de ministérios extraordinários e/ou Secretarias de Estado, alguns transformados em ministério posteriormente.

A segunda diferença entre os dois períodos é que a Presidência da República ganhou também uma estrutura organizada que cresceu e se tornou institucionalizada, com cargos cujo status se equivale ao dos ministérios. Por exemplo, durante os anos de 1946-1964, o Gabinete Civil (posto que abrigava o corpo de assistentes civis do presidente), criado em 1938, era mais um grupo de conselheiros pessoais do presidente. O chefe do Gabinete Civil juntou-se à estrutura ministerial durante o governo Geisel em meados dos anos 1970. O Gabinete Civil foi transformado em Casa Civil após o governo do presidente Collor (que o aboliu), permanecendo assim até hoje. Os postos de alto nível da Presidência também incluem o Gabinete

do Secretário-Geral, os departamentos de Estado para a administração pública, comunicação, relações institucionais e outros. Todos esses departamentos com status ministerial foram levados em consideração. Além deles, a estrutura da Presidência também inclui funcionários militares, por exemplo, no Departamento de Assuntos Estratégicos e na Casa Militar, entre outros departamentos – a maioria criado no governo Cardoso – como o de Advogado-Chefe e Controlador-Chefe, que não foram levados em consideração. Na verdade, os ministérios militares também não foram considerados, dada a natureza não política destas posições. No entanto, o Ministério da Defesa, criado em 1999, foi incluído nos cálculos da composição das coalizões identificadas, mesmo porque passou a ser ocupado por um civil⁴.

Os quadros 1 e 2 sumarizam o número de postos por governo em cada período, considerando apenas o detentor do cargo⁵.

Quadro 1. Número de posições ministeriais, por tipo e por coalizão governamental – 1946-1964

COALIZÃO/PRESIDENTE	MINISTÉRIO	DEPARTAMENTOS SUBMINISTERIAIS (SECRETARIAS)	MINISTÉRIOS EXTRAORDINÁRIOS	TOTAL
DUTRA I	7	-	-	7
DUTRA II	7	-	-	7
DUTRA III	7	-	-	7
VARGAS I	8	-	-	8
VARGAS II	8	-	-	8
VARGAS III	8	-	-	8
CAFÉ FILHO	8	-	-	8
CAFÉ FILHO	8	-	-	8
N. RAMOS	8	-	-	8
JK I	8	-	-	8
JK II	8	-	-	8
QUADROS	10	-	-	10
GOULART I (NEVES I)	10	-	-	10
GOULART II (NEVES II)	10	-	-	10
GOULART III (B. ROCHA)	10	-	-	10
GOULART IV (H. LIMA)	10	-	1	11

⁴ Em todos os cálculos referentes aos ministros independentes, Amorim Neto (2000) considera um dos três ministérios militares antes da criação do Ministério da Defesa.

⁵ Ministros interinos foram considerados apenas para o período 1988-2007 nas seguintes situações: quando sua permanência no cargo foi superior a 30 dias; e por sua saída definitiva. Foram apenas 18 ministros interinos em todo o período.

GOULART V	10	-	2	12
GOULART VI	10	-	1	11
GOULART VII	10	-	1	11

*Excluídos ministérios militares.

Quadro 2. Número de cargos ministeriais, por tipo e por coalizão governamental – 1988-2007.

COALIZÃO/ PRESIDENTE	MINISTÉRIOS	DEPARTAMENTOS SUBMINISTERIAIS (SECRETÁRIAS)	MINISTÉRIOS EXTRAORDINÁRIOS	TOTAL*
SARNEY 2	18	3	1	22
COLLOR 1	9	7	-	16
COLLOR 2	9	7	-	16
COLLOR 3	9	7	-	16
COLLOR 4	11	7	1	19
FRANCO 1	18	3	-	21
FRANCO 2	18	3	-	21
FRANCO 3	18	3	-	21
CARDOSO I 1	18	2	1	21
CARDOSO I 2	18	2	3	23
CARDOSO II 1	19	7	3	29
CARDOSO II 2	21	5	-	26
LULA I 1	24	6	1	31
LULA I 2	24	7	-	31
LULA I 3	24	7	-	31
LULA I 4	24	7	-	31
LULA I 5	24	6	-	30

* Excluídos os ministérios militares; incluído o Ministério da Defesa desde 1999.

Composição partidária e duração dos governos

Nesta seção, o objetivo é identificar a composição partidária dos ministérios, adotando como critérios não só a afiliação dos ministros, mas também se tomaram parte no governo representando o seu partido. Esta tarefa nem sempre é fácil, pois muitas vezes é do interesse do partido manter alguma ambiguidade, especialmente quando ele é dividido. No entanto, antes de apresentar os casos mais polêmicos e as decisões tomadas, alguns comentários sobre as fontes são necessárias.

A identificação da filiação dos partidos dos ministros foi baseada em fontes oficiais disponíveis em publicações e/ou sites que continham dados eleitorais e legislativos, bem como publicações de resumos biográficos e estudos acadêmicos. Outras fontes utilizadas para verificar a participação dos partidos no governo foram testemunhos e, sobretudo, a sessão de política dos jornais diários, especialmente para o período 1946-1964 que exigiu mais pesquisa sistemática (ver Apêndice 1).

Nos periódicos, foram examinadas notícias e análises jornalísticas de negociações anteriores à formação dos ministérios, tanto no início dos governos, quanto nas alterações ocorridas no decorrer do mandato presidencial. Essas notícias são frequentes na imprensa nacional nos dois períodos. A expressão “presidencialismo de coalizão”, cunhada em 1988 por Abranches (1988), foi incorporada aos estudos acadêmicos e tornou-se corrente na imprensa. No período 1946-1964, análises políticas e reportagens utilizavam a expressão “governo de coalizão”⁶. Essas fontes permitiam determinar a natureza da participação dos partidos nos vários governos, uma vez que lidavam não só com o processo de negociação, identificando os agentes que participaram, mas também com o resultado final.

Em um número grande de casos, o acordo do partido implica na própria recomendação de um nome para representá-lo no governo. Quando o presidente revela uma preferência por um nome específico, precisa, de qualquer maneira, da aprovação do partido. Quando algum ministro participa do governo contra a vontade do partido, duas situações podem ocorrer. Primeiramente, o partido expulsa ou suspende temporariamente o seu membro. No segundo caso, o partido não impõe qualquer tipo de punição, mas continua na oposição ativa ou manifesta ao governo. Nesses casos, não há dúvida quanto à natureza individual da participação no ministério, mas uma terceira situação também existe: apesar de apoiar informalmente a participação de um dos seus membros, o partido não define uma posição inequívoca ou unitária em relação ao governo. Neste caso, as decisões tomadas sobre a inclusão de partidos em coligações são relatadas detalhadamente a seguir.

As tabelas 1 e 2 mostram a composição partidária das coligações de governo identificadas nos dois períodos, indicando também o evento que lhes deu origem e

⁶ O uso da expressão pode ser em razão da importância atribuída pelos jornais da época, às notícias internacionais, que, em geral, faziam as manchetes de primeira página. Notícias de mudança de governo em países europeus eram frequentes.

sua duração, bem como a porcentagem de cadeiras ocupadas pelos partidos da coalizão e pelo partido do presidente.

De um modo geral, não foi muito difícil identificar o nível de comprometimento dos partidos com os governos formados nos dois períodos. No entanto, certos casos são controversos, sendo os principais o da UDN no período 1946-1964 e do PMDB no período atual.

A UDN era o principal partido de oposição à aliança PSD-PTB que governou o Brasil por quase todo o período de 1946-1964, chegando ao poder somente no breve governo Jânio Quadros. Nominalmente, contudo, membros desse partido participaram em quase todos os governos do período. Conforme observado na Tabela 1, no entanto, a participação da UDN como partido foi muito mais restrita. Vejamos por quê.

Com as eleições para a Presidência e o Legislativo nacional, em 1945, o governo e o Congresso tiveram como sua principal tarefa a restauração da ordem constitucional. No mesmo momento em que se formava o governo, ocorria a Assembleia Nacional Constituinte (ANC). Uma das primeiras decisões da ANC referia-se ao seu próprio escopo de atuação: ela teria também funções legislativas ordinárias, ou seria apenas uma assembleia constituinte?

Tabela 1. Coalizões de governo – outubro de 1946 a março de 1964

Coalizão / Presidente	Partido do Presidente	Partidos na Coalizão	Data da Coalizão		Fato que dá início à nova coalizão	Dias	Meses	% de cadeiras na Câmara dos Deputados	
			Início	Fim				Partido do Presidente	Coalizão
Dutra I	PSD	PSD-PTB	31/1/1946	13/10/1946	Eleições Presidenciais e Legislativas	253	8	52,8	60,5
Dutra II	PSD	PSD-PR- UDN	14/10/1946	30/3/1950	Sai o PTB, entram UDN e PR.	1246	42	52,0	81,3
Dutra III	PSD	PSD-UDN	1/4/1950	30/1/1951	Sai o PR	299	10	52,0	78,0
Vargas I	PTB	PSD-PTB- PSP	1/2/1951	15/6/1953	Eleições Presidenciais e Legislativas	854	28	15,6	57,4
Vargas II	PTB	PSD-PTB	15/6/1953	2/6/1954	Sai o PSP	347	12	15,6	50,0
Vargas III	PTB	PSD-PTB- PSP	3/6/1954	24/8/1954	Entra o PSP	81	3	15,6	57,4
Café Filho	PSP	PSD-PR- UDN	25/8/1954	31/1/1955	Suicídio de Vargas	156	5	0,0	78,2

Café Filho	PSP	PSD-PR-UDN	1/2/1955	11/11/1955	Eleição Legislativa	280	9	0,0	80,7
N. Ramos	PSD	PSD-PTB-PSP-PR	11/11/1955	31/1/1956	Crise Político-Militar	80	3	35,0	67,8
JK I	PSD	PSD-PTB-PSP-PR	1/2/1956	31/01/56	Eleição Presidencial 1080			35,0	67,8
JK II	PSD	PSD-PTB-PSP-PR	1/2/1959	31/1/1961	Eleição Legislativa	720	24	35,3	68,4
Quadros	PTN	UDN-PSP-PR	1/2/1961	24/8/1961	Eleição Presidencial	204	7	0,0	34,4
Ranieri Mazzili*		Presidente interino	25/8/1961	7/9/1961	Crise Político-Militar	13	0	0,0	0,0
Goulart I (Neves I)	PTB	PSD-PTB-PDC	8/9/1961	12/10/1961	Assume o Primeiro-Ministro	34	1	20,2	57,7
Goulart II (Neves II)	PTB	PSD-PTB-PDC-PSP	13/10/1961	12/7/1962	Entra o PSP	269	9	20,2	65,3
Goulart III (B. Rocha)	PTB	PSD-PTB-PSB	13/7/1962	17/9/1962	Mudança no Primeiro-Ministro	64	2	20,2	58,3
Goulart IV (H. Lima)	PTB	PSD-PTB-PSB	18/9/1962	23/1/1963	Mudança no Primeiro-Ministro	125	4	20,2	58,3
Goulart V	PTB	PSD-PTB-PSP-PSB	24/1/1963	7/6/1963	Mudança para o Sistema Presidencial /Eleição Legislativa	133	4	28,4	63,6
Goulart VI	PTB	PSD-PTB-PDC	8/6/1963	19/12/1963	Sai o PSB Entra o PDC	191	6	28,4	62,1
Goulart VII	PTB	PSD-PTB	20/12/1963	31/3/1964	Golpe de Estado	101	3	28,4	57,2
Total (para o período)						6530	216	26,6	60,1

* Presidente da Câmara dos Deputados (Casa Baixa do Congresso) que exerceu o cargo de presidente da República interinamente até que a mudança constitucional para o sistema parlamentarista fosse aprovada, permitindo que o vice-presidente João Goulart tomasse posse. Doravante, o governo Mazzilli será excluído das coalizões governamentais.

Tabela 2. Coalizões de governo – outubro de 1988 a janeiro de 2007

Coalizão / Presidente	Partido do Presidente	Partidos na Coalizão			Fato que dá início à nova coalizão	Duração		% de cadeiras na Câmara dos Deputados	
			Início	Fim		Dias	Meses	Partido do Presidente	Coalizão
Sarney 2	PMDB	PMDB-PFL	6/10/1988	14/3/1990	Promulgação da Nova Constituição	518	17	41,4	63,03
Collor 1	PRN	PRN-PFL	15/3/1990	12/10/1990	Eleição Presidencial	207	7	5,1	33,94
Collor 2	PRN	PRN-PFL-PDS	13/10/1990	31/1/1991	Entra o PDS	108	4	6,1	
Collor 3	PRN	PRN-PFL- PDS	1/2/1991	14/4/1992	Eleição Legislativa	433	14	8,0	34,59
Collor 4	PRN	PRN-PFL-PDS -PTB-PL	15/4/1992	30/9/1992	Entram PTB e PL	165	6	6,2	43,54
Franco 1	Nenhum Partido	PFL-PTB- PMDB- PSDB- PSB	1/10/1992	30/8/1993	Impeachment do presidente	329	11	-	60,0
Franco 2	Nenhum Partido	PFL-PTB- PMDB - PSDB-PP	31/8/1993	24/1/1994	Sai o PSB, entra PP	144	5	-	59,64
Franco 3	Nenhum Partido	PFL-PMDB PSDB-PP	25/1/1994	31/12/1994	Sai o PTB	336	11	-	55,27
Cardoso I 1	PSDB	PSDB-PFL PMDB-PTB	1/1/1995	25/4/1996	Eleições Presidenciais e Legislativas	474	16	12,5	56,14
Cardoso I 2	PSDB	PSDB-PFL PMDB-PTB- PPB	26/4/1996	31/12/1998	Entra o PPB	965	32	16,6	77,19
Cardoso II 1	PSDB	PSDB-PFL - PMDB PPB	1/1/1999	5/3/2002	Eleições Presidenciais e Legislativas	1.144	38	18,3	73,88
Cardoso II 2	PSDB	PMDB-PSDB -PPB	6/3/2002	31/12/2002	Sai o PFL	295	10	18,2	45,22
Lula I 1	PT	PTB-PDT - PPS-PV	1/1/2003	22/1/2004	Eleições Presidenciais e Legislativas	381	13	18,0	42,88
Lula I 2	PT	PT-PL-PCdoB PSB-PTB-PPS PV-PMDB	23/1/2004	31/1/2005	Entra o PMDB Sai o PDT	368	12	17,7	62,38
Lula I 3	PT	PT-PL-PCdoB -PSB-PTB-PV -PMDB	1/2/2005	19/5/2005	Sai o PPS	108	4	17,7	57,7
Lula I 4	PT	PT-PL- PCdoB- PSB-PTB- PMDB	20/5/2005	22/7/2005	Sai o PV	62	2	17,7	58,28
Lula I 5	PT	PT-PL-PCdoB	23/7/2005	31/1/2007	Entra o PP	548	18	17,7	69,59
Total (para o período)						6.586	220	13,0	55,9

A UDN, como um partido de oposição e, naquela época, abrigando em suas fileiras deputados de esquerda que lutaram contra a ditadura de Vargas, propôs que o Congresso Constituinte desempenhasse também um papel legislativo ordinário. A lógica por trás dessa posição foi a seguinte: se a sua função fosse estritamente constituinte, o presidente continuaria governando por decreto, de acordo com a Constituição autoritária de 1937 que ainda estava válida. Os partidos do governo, o PSD e o PTB, em especial o primeiro (o partido do presidente), defenderam posição oposta. E uma vez que constituíam maioria, prevaleceram. O Congresso desempenharia apenas o papel constituinte, sem participação nas tarefas de governo. Assim, a liderança da UDN recusou-se a participar da primeira coalizão do governo Dutra, apesar do seu convite, permanecendo na oposição até a promulgação da nova Constituição.

Com o restabelecimento da democracia constitucional, a ANC elegeu o vice-presidente da República, também do PSD, e organizou-se para participar da formulação de políticas de governo a partir de então. A reforma ministerial era esperada para logo após a promulgação da Constituição, mas ocorreu lentamente, começando em outubro e terminando apenas em dezembro, com a incorporação de dois ministros da UDN. O vice-presidente era uma figura central na reforma ministerial. Ele era visto como “o chefe virtual da política brasileira” que estava “fazendo um esforço para rearticular as negociações com vistas a restabelecer a coalizão”, sugerindo “novas possibilidades para a UDN de cooperar no futuro com o trabalho administrativo do governo, em dois ou três ministérios” (Mundo da Política, Correio da Manhã, 1º de outubro, 1946).

Para o partido da oposição, a principal questão em jogo agora era a eleição para os governos estaduais, marcada para outubro de 1947. Isto porque eles ainda estavam nas mãos de interventores (nomeados governadores), muitos dos quais foram substituídos pelo novo presidente da República. A UDN, que participou de alguns desses governos nomeados após a democratização, previu algumas dificuldades para garantir eleições legítimas se permanecesse completamente fora da máquina administrativa dos estados. Se mantivesse sua oposição ao governo federal, poderia encontrar-se numa posição de ter que abandonar seus postos também nos governos estaduais.

O novo ministério marcaria de fato o início do primeiro governo democrático, com a participação do legislativo na formulação de políticas governamentais. O decreto já não existia na nova Constituição e o Legislativo passaria a ter importante

função decisória. A oposição descomprometida, que tinha caracterizado as ações da UDN durante a ANC, agora ameaçava os objetivos eleitorais do partido. A posição dos deputados estaduais do partido foi pragmática. Eles queriam permanecer nos governos estaduais e aumentar o seu potencial eleitoral. Em meados de outubro, o presidente convidou Clemente Mariani para o Ministério da Educação e Saúde. Mariani ligou a sua aceitação à solução do “caso da Bahia”, ou seja, o apoio de todos os partidos à candidatura de Octavio Mangabeira, presidente da UDN, para o cargo de governador do estado da Bahia (Jornal do Brasil, 17 de outubro de 1946). O acordo foi feito, mas Mariani e seu correligionário Raul Fernandes só ocuparam as pastas da Educação e Saúde e das Relações Exteriores, respectivamente, em dezembro. Em meio a esses eventos, as negociações com a UDN oscilavam muito. Apesar de todas as razões práticas que a levaram a aderir ao governo, ela sentiu-se obrigada a manter os seus princípios políticos. Com relação aos convites de Clemente Mariani e Raul Fernandes, em meados de novembro, o presidente da UDN afirmou que:

A hipótese do convite em si não inclui qualquer compromisso por parte da UDN a cooperar com o governo, uma vez que é apenas uma honra pessoal concedida ao Sr. Fernandes e ao Sr. Mariani. No entanto, fora da disciplina e da ética do partido, esses dois militantes da UDN só serão capazes de receber e, eventualmente, aceitar o convite do Sr. Presidente da República depois de serem autorizados para tal pela UDN. As consultas dentro e fora da esfera do partido têm por objetivo estabelecer uma opinião em relação ao assunto [...] (Correio da Manhã, 14 de novembro de 1946).

A Direção Nacional da UDN, finalmente, aprovou a participação de seus membros no governo, por 26 votos a 16, mas não a participação do partido, como explica seu presidente. Para isso, ele afirma, seria necessário haver um “programa previamente acordado”; ele também precisaria saber “em quais ministérios estas políticas deveriam ser implementadas e, finalmente, seria essencial um ambiente que garantisse as políticas em cada estado sem distinção” (Correio da Manhã, 4 de dezembro de 1946). Com essa decisão, a diretoria da UDN procurou estabelecer a diferença entre a participação do partido, com base no compromisso de um programa, e a participação dos membros do partido. De qualquer forma, a participação dos novos ministros foi aprovada por um órgão de decisão do partido, o qual certamente colheria os benefícios de tal decisão. Por essa razão, a participação de ministros da UDN nas coalizões do governo Dutra era considerada uma decisão partidária.

De fato, essa reforma ministerial foi um ponto decisivo, ou, simplesmente, definiu a linha de ação do governo Dutra. Devemos observar que o PTB deixou de ter

um representante oriundo do seu quadro partidário no interior do governo. O Ministério do Trabalho foi para Morvan Dias de Figueiredo, uma figura importante na comunidade empresarial de São Paulo e membro da liderança da FIESP (Federação das Indústrias do Estado de São Paulo). Além disso, um novo partido, o PR, foi agregado à coalizão.

Quando o gabinete foi remodelado em abril de 1950, os representantes do PR deixaram os seus postos no Executivo para focar nas eleições, mas os ministros da UDN foram mantidos. Naquele mês, a UDN apresentou a candidatura presidencial do brigadeiro Eduardo Gomes. As notícias previam a saída dos ministros da UDN. Esta consultou formalmente o partido do presidente, que autorizou a permanência dos ministros, argumentando que a candidatura presidencial do partido não representava um ato de hostilidade ao governo. O presidente da República concordou com o argumento e solicitou aos dois ministros que permanecessem em seus respectivos cargos (Jornal do Brasil, 22 de abril de 1950). Portanto, não se alterou a situação que levou a considerar a participação da UDN na primeira coalizão do governo como formal.

No caso do governo Vargas, a situação é diferente. Vargas convidou a UDN formalmente, mas o partido colocou-se claramente em oposição ao governo desde o início (Jornal do Brasil, 23 de janeiro de 1951 e 2 de fevereiro de 1951). A participação de João Cleofas, da UDN de Pernambuco, teve um caráter regional, pois contava com o apoio das seções estaduais tanto da UDN como do PSD. No nível nacional, o partido manteve-se em oposição ao governo que chegou ao fim com o suicídio de Vargas. Por essas razões, não é possível identificar a UDN como um partido pró-governo durante o mandato varguista. Pelas mesmas razões, a participação dos ministros da UDN no governo Goulart é considerada individual. No governo de Café Filho, é o PTB que se retira da coalizão, dada a sua proximidade com a UDN. Como vice-presidente, Café Filho tinha publicamente rompido com Vargas no auge da crise liderada pela UDN, o que levou o então presidente da República a cometer suicídio⁷. O breve governo de Nereu Ramos, que substituiu Café Filho, como resultado de uma ação preventiva contra um potencial golpe militar, que buscou garantir os resultados da eleição presidencial de 1955, trouxe a aliança PTB-PSD de volta ao governo⁸.

⁷ O PTB proibiu seus membros de participar da nova administração. O ministro indicado para o Ministério do Trabalho, Alencastro Guimarães, tornou-se um dissidente do partido (SKIDMORE, 1988, p. 182).

⁸ Ver detalhes em Skidmore (1988, p. 185-198).

Passemos agora à participação do PMDB no período pós-1988. Nos primeiros três governos, a natureza dessa participação é incontroversa. Foi o principal partido de oposição ao regime militar e, por meio de uma eleição indireta, foi também o principal ator na transição para um regime civil. No governo Sarney, o PMDB aliou-se ao PFL, uma ala dissidente do partido que apoiou os militares, para formar o primeiro governo civil desde 1964. Essa é a única coalizão de governo composta por apenas dois partidos, sendo que o partido do presidente detinha a maioria na Câmara Baixa do Congresso. No governo Collor, o primeiro a ser eleito diretamente, Bernardo Cabral, membro do PMDB, assumiu o cargo no Ministério da Justiça, mas o seu partido não só aprovou essa participação, como também liderou uma oposição contra o governo Collor no Congresso⁹. O PMDB se juntou novamente em todas as coalizões formadas por Franco, ex-líder partidário de grande importância, que saiu do partido para se candidatar a vice-presidente de Collor.

No entanto, a participação do PMDB nos governos FHC e Lula foi objeto de uma considerável disputa interna, muitas vezes transformada em batalhas judiciais que na maioria das vezes não chegavam a uma conclusão. Como o PMDB é um partido de dimensão nacional, com líderes de relevância, uma das questões que o dividia era sua intenção de lançar um candidato próprio para concorrer às eleições presidenciais. Essa questão tornou-se o foco de atritos entre as suas facções internas sempre que precisava decidir se apoiaria ou não o governo. No primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, o ex-presidente e então governador de Minas Gerais, Itamar Franco, defendeu uma candidatura do PMDB, apontando o seu nome para a suposta candidatura, mas foi derrotado por decisão da convenção do partido, realizada em março de 1998, para apoiar Fernando Henrique Cardoso à sua reeleição. No fim de seu segundo mandato, o apoio para o governo foi mais uma vez desafiado, mas a convenção do partido novamente selou a aliança eleitoral com o PSDB, e o PMDB participou com a candidatura à vice-presidência. No governo Lula, a questão surgiu muito antes. Além disso, o partido não conseguiu chegar a uma posição majoritária quanto à sua participação no governo. Em dezembro de 2004, menos de um ano depois de entrar no governo, a executiva nacional do PMDB decidiu, por 9 votos contra 8, retirar seus ministros do governo. O partido estava dividido. Por um lado,

⁹ Para as ações do PMDB em relação ao Plano Collor, ver Figueiredo e Limongi (1999, p. 184-191).

a liderança nacional e os governadores defendiam a saída dos ministros. Por outro, os parlamentares – 20 dos 22 senadores e 58 dos 76 deputados federais, de acordo com a imprensa – defendiam suas respectivas permanências em seus cargos¹⁰. A decisão da executiva do partido foi ratificada pela convenção realizada imediatamente após, mas permaneceu sub judice em razão de recursos interpostos pelos grupos pró-governo. Apesar de sua vitória, a liderança do partido não foi capaz de implementar a decisão da convenção. Os ministros permaneceram nos cargos sem sofrerem as punições adequadas – expulsão ou censura pública. Por esse motivo, o PMDB manteve-se como parte do governo. Esse parece ser um caso em que manter uma ambiguidade era de interesse do partido, pois poderia ser usada como moeda de troca em futuras negociações. E isso foi o que, de fato, aconteceu. Na primeira coalizão do segundo mandato de Lula, o partido aumentou significativamente a sua representação no ministério.

Algumas observações são necessárias com relação à inclusão ou exclusão de outros partidos identificados na Tabela 2. No governo Lula, o PSB foi mantido em todas as coalizões, apesar de não assumir posições ministeriais na última delas, porque o ministro apontado para o Ministério de Ciência e Tecnologia, controlado pelo PSB desde o início do governo, era do mesmo estado dos dois ministros anteriores, e, ainda que não filiado, tinha ligações com o partido no estado de Pernambuco, onde teve cargos na administração pessebista. O PL (hoje chamado PR) também não ocupou nenhuma posição ministerial após a saída do vice-presidente José Alencar do Ministério da Defesa. Mas, como partido do vice-presidente, ele de fato nunca deixou de fazer parte do governo. Com os outros partidos, o critério estrito prevaleceu. O PTB, por exemplo, não foi considerado membro da primeira coalizão de governo do segundo mandato de FHC, a despeito do fato de que o partido compunha as alianças eleitorais que elegeram e reelegeram Cardoso; do fato de que detinha pastas ministeriais durante todo o primeiro mandato; apesar de ter ocupado cargos em empresas estatais ou nos baixos escalões da administração durante o período; e, finalmente, apesar de apenas romper formalmente com o governo para lançar sua própria candidatura nas eleições presidenciais de 2002.

¹⁰ O Estado de S. Paulo, 09/12/2004.

Por último, faço uma observação acerca do governo Itamar Franco. Seu governo começou após uma longa crise política que culminou com o impeachment de Collor. Uma vez que incluía vários dos partidos responsáveis por tal resultado, ele pode ser considerado um governo de unidade nacional. Dois partidos, entretanto, recusaram-se a participar: o PDT, cuja decisão levou o senador Maurício Correa, nomeado para o Ministério da Justiça, a romper com o partido e seu presidente e amigo pessoal Leonel Brizola (entrevista com Maurício Correa, *Correio Braziliense*, 1^o de janeiro de 2005); e, o PT, por não ratificar a nomeação da ex-prefeita de São Paulo Luiza Erundina para o Ministério da Administração, ainda que não a tenha obrigado a sair do partido. Estes dois partidos, portanto, não podem ser incluídos na coalizão formada durante este governo.

Comparemos agora algumas características das coalizões formadas nos dois períodos considerados. Entre 1946 e 1964, foram formadas 19 coalizões de governo (excluindo a breve presidência do interino Ranieri Mazzilli em setembro de 1961), enquanto no período seguinte foram 17. Essas coalizões duraram em média 13 e 11,5 meses, respectivamente. Mais de um terço das mudanças no governo (um pouco maior no primeiro período, 37%) ocorreu no calendário eleitoral regular, não resultando, portanto, de conflitos dentro da coalizão. Eleições legislativas no Brasil também levaram a mudanças de ministros nos meses que as sucederam, já que os ministros precisam deixar seus cargos para candidatar-se.

O tempo médio dos ministros em seus cargos varia consideravelmente, como mostrado pelas Tabelas 3 e 4, mesmo levando em conta a diferença na duração dos governos, já que alguns terminaram antes do fim do mandato presidencial. No período entre 1946-64, o tempo que cada ministro passou em ofício é correspondente à média de duração das coalizões. Um ponto a ser explorado é se a maior ou menor estabilidade dos ministros está relacionada às áreas de ação política de suas pastas.

Considerando o número de coalizões formadas, os governos menos estáveis foram os de Lula e Goulart, o primeiro com sete coalizões e o último com cinco. Apesar disso, o tempo médio dos ministros em seus cargos no governo Lula foi longo, praticamente o mesmo do primeiro mandato de Cardoso, que tem a maior média. No segundo mandato de Cardoso, a média de tempo de permanência dos ministros caiu sensivelmente, mesmo tendo em vista que a sua primeira coalizão foi a mais duradoura dos dois períodos analisados.

Os quadros 1 e 2 mostram que apenas o primeiro presidente em cada período era membro de um grande partido e que a maioria das coalizões envolve um número elevado de partidos. Entre 1946-64, das 19 coalizões formadas, apenas uma era minoritária. No pós-1988, seis das 17 coalizões contavam com apoio minoritário, e somente no governo Collor todas as coalizões foram minoritárias. A formação de coalizões minoritárias no referido governo deve-se muito à estratégia antipartido do presidente, ainda que ele tenha tentado expandir a sua base partidária com a reforma ministerial de abril de 1992, no começo da crise que levou ao seu impeachment. A coalizão minoritária do fim do segundo mandato de Cardoso pode ser explicada pela saída do PFL para apoiar seu próprio candidato às eleições presidenciais. O presidente Lula, por sua vez, procurou manter em sua primeira coalizão apenas os partidos aliados ao seu nas eleições. Dito de outro modo, todos os partidos da esquerda mais o PL, um partido à direita, ao qual pertencia o vice-presidente. Até pouco antes da posse do novo governo, José Dirceu, presidente do PT e o novo chefe da Casa Civil, tentou negociar a entrada do PMDB no governo, mas a decisão do presidente foi a de dar início ao seu governo com um ministério composto apenas por partidos da aliança eleitoral. Com essa decisão, Lula evitou incluir no governo o partido que havia concorrido às eleições com o candidato a vice-presidente de seu principal adversário, o peessedebista José Serra. Na verdade, o presidente não precisava arcar com os custos de formar um governo majoritário. Tendo em vista a agenda legislativa originada dos compromissos assumidos no processo eleitoral, ele sabia que teria o apoio da oposição e, por exemplo, teria uma maioria legislativa (LAVER; SCHOFIELD, 1990; STRØM, 1990).

Um aspecto não mencionado aqui, mas que merece ser melhor explorado, é a composição ideológica dos partidos na coalizão, bem como a posição ideológica do presidente ou de seu partido. Esses fatores podem ser de grande impacto na durabilidade e na performance das coalizões governamentais.

Tabela 3. Tempo dos ministros em cada ministério, por governo – 1946-1964

GOVERNO	TEMPO NO MINISTÉRIO* (DIAS)				
	MÉDIA	NÚMERO	DESVIO PADRÃO	MÍNIMO	MÁXIMO
DUTRA	565	22	427,6	174	1546
VARGAS	495	19	290,1	81	854
CAFÉ FILHO	232	15	140,1	30	436
NEREU RAMOS	79	8	0,0	79	79

KUBITSCHKEK	599	24	422,9	30	1800
QUADROS	203	10	0,0	203	203
GOULART	197	51	111,3	21	553
TOTAL (para o período)	352	149	323,4	21	1800

* Excluídos ministérios militares.

Tabela 4. Tempo dos ministros em cada ministério, por governo - 1988-2007

GOVERNO	TEMPO NO MINISTÉRIO* (DIAS)				
	MÉDIA	NÚMERO	DESVIO PADRÃO	MÍNIMO	MÁXIMO
SARNEY	305	29	179,7	96	518
COLLOR	346	44	245,2	18	915
FRANCO	322	53	219,3	11	810
CARDOSO I	731	43	486,7	36	1440
CARDOSO II	549	69	441,2	54	1440
LULA I	696	65	423,4	120	1470
TOTAL (para o período)	514	303	404,4	11	1470

*Excluídos ministérios militares; incluídos Ministério da Defesa desde 1999.

Graude integração entre os Poderes Executivo e Legislativo e proporcionalidade das coalizões

Na teoria de Cox e Morgenstern (2002, p. 258), os sistemas presidenciais latino-americanos ocupam uma posição intermediária entre o “parlamentarismo puro” e o “presidencialismo puro”. Este lugar é definido pelo grau de integração do Poder Executivo no processo legislativo, e determinado por dois fatores: participação do Executivo no processo legislativo e controle sobre a agenda do Congresso. Trato, aqui, do primeiro fator.

Com relação à integração do Executivo no processo legislativo, uma das dimensões consideradas por esses autores é a possibilidade de os ministros ocuparem, simultaneamente, postos no governo e no legislativo. Ou a possibilidade de membros da legislatura não perderem seus postos legislativos ao ocuparem um cargo no gabinete. No caso brasileiro, os ministros devem licenciar-se de seus postos de deputados e senadores, mas podem facilmente tê-los de volta a fim de, por exemplo, participarem de discussões, negociações e votações de matérias importantes para o governo. Em certos casos, quando o posicionamento do parlamentar substituto do ministro em uma comissão parlamentar é contrário ao do governo, ou mesmo ape-

nas duvidoso, o ministro pode deixar seu cargo por um único dia para votar e, então, retomar o ministério. Isto pode ocorrer também em casos de votações apertadas no plenário.

Este mecanismo institucional coloca o sistema presidencial brasileiro muito mais próximo do modelo parlamentar do que do rígido sistema de separação de poderes em vigor nos Estados Unidos. Entretanto, isto não explica completamente o grau de integração entre os poderes Executivo e Legislativo que é perceptível ao analisarmos a formação de coalizões no país. O padrão observado permite-nos ir além e sugerir a seguinte hipótese: a lógica que preside a formação de coalizões no Brasil não difere substancialmente daquela dos países com sistemas parlamentares. Observemos os dados.

As três primeiras colunas das tabelas a seguir mostram a predominância das coalizões partidárias. Em outras palavras, grande parte dos ministros que participam da base de apoio dos governos, o fazem como representantes de seus partidos. A porcentagem de ministros que, quando convidados para fazer parte do governo, possuíam um mandato parlamentar (como deputado federal ou senador) é significativa¹¹. Além disso, a maioria dos ministros já ocupou um posto legislativo em âmbito federal, pelo menos uma vez.

Tabela 5. Grau de integração entre os poderes executivo e legislativo e proporcionalidade nas coalizões de governo – 1946-1964

COALIZÕES DE GOVERNO	GRAU DE PARTIDARISMO ^a	MANDATO PARLAMENTAR ^b	EXPERIÊNCIA LEGISLATIVA ^c	PROPORCIONALIDADE ^d
Dutra I	85,7	28,6	57,1	0,84
Dutra II	72,7	50,0	63,6	0,68
Dutra III	66,7	50,0	75,0	0,67
Vargas I	87,5	75,0	87,5	0,88
Vargas II	77,8	55,5	77,8	0,78
Vargas III	75,0	25,0	50,0	0,75
Café Filho	75,0	37,5	50,0	0,83
Café Filho	46,2	38,5	58,3	0,56
N. Ramos	87,5	37,5	50,0	0,84
JK I	100,0	40,0	73,3	0,92
JK II	100,0	41,2	58,8	0,92
Quadros	60,0	50,0	80,0	0,56

¹¹ Ver Tabelas 1 e 2, no apêndice 2, para a baixa porcentagem de deputados estaduais e municipais / vereadores.

Goulart I (Neves I)	70,0	90,0	90,0	0,64
Goulart II (Neves II)	63,6	81,8	81,8	0,58
Goulart III (B. Rocha)	60,0	22,2	40,0	0,45
Goulart IV (H. Lima)	45,5	9,1	27,3	0,32
Goulart V	83,4	58,3	83,3	0,68
Goulart VI	68,7	62,6	68,8	0,64
Goulart VII	72,7	63,6	63,6	0,73
TOTAL (para o período)	75,0	48,8	65,3	0,71

^aGrau de Partidarismo: Porcentagem de cadeiras ocupadas por ministros com apoio do partido.

^bMandato Parlamentar: Porcentagem de ministros com mandatos como Deputado Federal ou Senador ou que estiveram no Congresso imediatamente antes.

^cExperiência Legislativa: Porcentagem de ministros com mandato legislativo nas suas carreiras, excluindo aqueles que os ocupavam quando nomeados.

^dProporcionalidade: Relação entre a porcentagem de ministros e as cadeiras por partido, incluindo ministros apartidários (Ver fórmula em AMORIM NETO, 2000, p. 485).

Tabela 6. Grau de integração entre os poderes executivo e legislativo e proporcionalidade nas coalizões de governo – 1988-2007

COALIZÕES GOVERNAMENTAIS	GRAU DE PARTIDARISMO ^a	MANDATO PARLAMENTAR ^b	EXPERIÊNCIA LEGISLATIVA ^c	PROPORCIONALIDADE ^d
SARNEY 2	77,3	36,4	54,5	0,77
COLLOR 1	18,8	15,4	18,8	0,19
COLLOR2	25,0	21,4	18,8	0,25
COLLOR 3	18,8	14,3	12,5	0,19
COLLOR 4	42,1	35,3	36,8	0,42
FRANCO 1	57,1	52,4	57,1	0,48
FRANCO 2	52,4	42,9	52,4	0,44
FRANCO 3	23,8	19,0	23,8	0,20
FHC I 1	66,7	30,0	28,6	0,56
FHC I 2	65,2	38,1	34,8	0,59
FHC II 1	69,0	33,3	41,4	0,64
FHC II 2	46,2	20,0	28,0	0,46
LULA 1	87,1	41,9	54,8	0,59
LULA 2	87,1	45,2	54,8	0,53
LULA 3	83,9	45,2	54,8	0,54
LULA 4	83,9	46,7	58,1	0,53
LULA 5	80,0	35,7	36,7	0,53
TOTAL (no período)	62,7	35,7	41,6	0,49

^aGrau de Partidarismo: Porcentagem de cadeiras ocupadas por ministros com apoio do partido.

^bMandato Parlamentar: Porcentagem de ministros com mandatos como Deputado Federal ou Senador ou que estiveram no Congresso imediatamente antes.

^cExperiência Legislativa: Porcentagem de ministros com mandato legislativo nas suas carreiras, excluindo aqueles que os ocupavam quando nomeados.

^dProporcionalidade: Relação entre a porcentagem de ministros e as cadeiras por partido, incluindo ministros apartidários (Ver fórmula em AMORIM NETO, 2000, p. 485).

Quando comparados os dois períodos, percebe-se que os indicadores de integração entre os poderes Executivo e Legislativo são maiores no período 1946-64 do que atualmente. Os baixos níveis de partidarismo no governo Collor são fundamentalmente responsáveis pela média relativamente baixa no pós-1988. Collor venceu as primeiras eleições diretas presidenciais após o restabelecimento da democracia. Ele adotou, em sua campanha, a estratégia de apresentar-se como um *political outsider*. Isto, aliado à enorme impopularidade do governo e do partido de Sarney, o PMDB, garantiu a vitória ao novo presidente. Ao formar o seu gabinete, Collor manteve sua promessa de campanha: afastar os partidos do governo. Sua estratégia, porém, alterou-se em meio à crise no seu terceiro ano de mandato, momento em que passou a buscar a base de um partido – o que já não era mais possível. Ainda assim, em sua última coalizão, é evidente um aumento nos três indicadores de integração.

Mesmo Quadros, no período anterior, com estratégia similar a de Collor e também com um governo minoritário, formou um governo no qual 60% dos ministros tinham apoio partidário. A coalizão formada pelo primeiro-ministro Hermes Lima, a última do governo parlamentarista de Goulart instituída durante a crise instaurada pela renúncia de Quadros, teve as mais baixas taxas de partidarismo para o período de 1946-64. Durante este governo, nota-se também a menor proporção de ministros ocupando mandatos legislativos, apenas 9%. Isso pode ser explicado pelo fato de já existir um acordo entre os partidos para apoiar o referendo que restabeleceria o presidencialismo. O grau de partidarismo das coalizões formadas sob o regime misto (as quatro primeiras de Goulart) é menor que o das formadas no sistema presidencial, enquanto as duas primeiras coalizões articuladas no novo regime têm a maior participação de parlamentares no gabinete.

O mecanismo institucional que obriga os ministros a deixarem o cargo seis meses antes das eleições pode contribuir para uma queda no número de ministros com mandato parlamentar em andamento e até afetar o grau de partidarismo nas coalizões formadas no fim dos mandatos presidenciais, fato notável em várias coalizões dos dois períodos. Um exemplo é o segundo governo de FHC que, em razão das eleições de 2002, fez uma reforma ministerial para substituir todos os ministros que concorreriam nas próximas eleições. Disto decorreu uma queda significativa nesses indicadores, inclusive em relação às coalizões previamente formadas pelo mesmo presidente.

Uma apresentação mais detalhada das posições ocupadas pelos ministros no momento de sua nomeação, por governo, pode ser encontrada no conjunto de tabelas no Apêndice 2. Entretanto, é válido sublinhar alguns pontos a esse respeito. A escolha presidencial tende a recair sobre pessoas que já ocupam cargos políticos, sejam eles funcionários eleitos, burocratas indicados do setor público ou burocratas dos partidos. Uma maioria expressiva dos ministros ocupava tais posições no momento de sua nomeação: 83% entre 1946-64 e 79% após 1988. Entre 1946-64, 56% desses ministros ocupavam cargos eleitos, enquanto no pós-1988 40%, ocupavam tais posições. No entanto, a maior parte dos políticos com funções nomeadas na administração ou cargos no partido ocuparam, anteriormente, postos para os quais foram eleitos. Nos dois períodos, portanto, menos de 20% dos ministros eram técnicos, funcionários administrativos de carreira, empresários ou membros de sindicatos.

Votando às Tabelas 5 e 6, examinemos a última coluna que mostra o grau de proporcionalidade entre o número de cadeiras legislativas dos partidos que pertencem à coalizão governamental e o número de pastas ministeriais ocupadas por esses partidos, incluindo a porcentagem de ministros independentes, ou seja, aqueles que não têm cadeiras legislativas. Amorim Neto (2002) compôs e usou esse indicador no estudo das coalizões governamentais em sistemas presidencialistas na América Latina e no Brasil. Proponho-me, assim, a discutir o seu trabalho e as vantagens e limites desse indicador mais detalhadamente¹².

De acordo com Amorim Neto, “[...] proporcionalidade na divisão do gabinete é a solução de equilíbrio para os problemas de barganha enfrentados pelos presidentes e partidos com relação à divisão do bolo (executive pie)”; sendo este o caso, conclui: “quanto mais a divisão do gabinete desviar da proporcionalidade, menos coalizado é o gabinete” (ibidem, p. 52). A lógica que leva o autor a essa conclusão é a seguinte: é impossível identificar, em governos de coalizão sob o presidencialismo, a condição que Laver e Schofield (1990, p. 130) estabelecem para tais governos também em regimes parlamentaristas, i.e., a existência de um contrato que compromete

¹² Amorim Neto, inicialmente, chamava esse indicador de Índice de Congruência do Gabinete Partidário (1998, p. 57), depois o renomeou para grau de coalescência (2000, 2002, 2006).

te os partidos com a coalizão. No presidencialismo, os acordos para a formação de coalizões não funcionam da mesma maneira que no parlamentarismo, uma vez que é possível nomear um político sem o apoio de seu partido. Além disso, dada a atmosfera de segredo em torno das negociações políticas, seria difícil observar o alcance dos acordos. Deste modo, faz-se necessário distinguir entre gabinete de coalizão e governo de coalizão (AMORIM NETO, 2002, p. 51-52). Na perspectiva desse autor, a proporcionalidade entre ministérios e cadeiras parlamentares caracteriza o primeiro tipo: “Um gabinete de coalizão define-se por possuir ao menos dois partidos e um alto grau de proporcionalidade entre divisão do gabinete e os seus respectivos pesos legislativos” (ibidem, p. 50).

Entretanto, o grau de proporcionalidade pode ser um indicador bastante limitado para definir o tipo de governo. Isto, primeiro, porque a proporção de ministros independentes, uma importante variável na fórmula de proporcionalidade, não é peculiar apenas ao sistema presidencialista. Mesmo que no parlamentarismo a correlação entre participação no ministério e cadeiras legislativas seja muito alta, certamente existem variações. Por exemplo, na Noruega entre 1945 e 1978, 52% de todos os membros do gabinete não tinham experiência parlamentar anterior e, além disso, os seus membros não podem atuar como representantes enquanto ocupam o cargo de ministro; nesse país, nos ministérios com clientela bem organizada, “é muito mais desejável aos membros do gabinete ter bons laços com um grupo de interesse a ter experiência parlamentar” (STRØM, 1994, p. 43). Na França, de acordo com Thiébault, a participação de funcionários civis nos postos ministeriais, 35% entre 1945 e 1985, “gerou a ideia de que os governos franceses são dominados por um ‘mandarinato’ no qual as ‘grandes écoles’ (como a ‘École nationale d’administration’ e a ‘École polytechnique’) têm um importante papel” (ibidem, p. 143).

Em segundo lugar, é impossível definir o ponto a partir do qual se pode identificar um governo de coalizão. Amorim Neto adverte-nos contra uma “aplicação frouxa do conceito de governo de coalizão para sistemas presidenciais” (2002, p. 48) e conclui que no Brasil apenas o governo Cardoso pode ser entendido como tal (AMORIM NETO; COX; MCCUBBINS, 2003). Contudo, as taxas de proporcionalidade na segunda coalizão do governo FHC – a mais duradoura e a que manteve a mesma composição partidária na maior parte do segundo mandato – e da primeira coalizão do governo Lula são idênticas: 0,59. Este dado pode ser explicado pelo fato de o número de ministros apartidários ser alto na coalizão de FHC, enquanto a de Lula

carrega uma desproporção nas pastas alocadas para o seu partido, representando uma diferença de 30% em relação à sua representação legislativa. O governo Lula tem, no entanto, um maior grau de partidarização, mais ministros com experiência e mandatos parlamentares. O que pode ser considerado o fator mais importante na definição de um governo de coalizão?

Acerca das dificuldades para identificar coalizões, é relevante lembrar que nem todos os governos de coalizão no sistema parlamentarista são constituídos por acordos formais. Uma análise de 238 coalizões governamentais mostra que apenas 63% são baseadas em algum tipo de “acordo identificável”, e que o alcance dos acordos tem sua variação relacionada à extensão de sua publicidade e generalidade (MÜLLER; STRØM, 2000, p. 573-75). Por último, vale notar que a condição imposta por Laver e Schofield, à qual se refere Amorim Neto, intenta distinguir entre coalizões executivas e legislativas. Essa distinção é feita de forma muito precisa pelos autores, sendo importante citá-la:

Uma coalizão legislativa não é mais que um grupo de legisladores que votam juntos em uma pauta particular. Este conceito de coalizão não carrega, em absoluto, uma conotação de permanência, de status institucional ou de alguma função executiva. Uma coalizão de governo engendra uma pesada conotação de estabilidade, de ajustamento sobre uma grande variedade de questões, de status institucional formal que é apenas ocasionalmente experimentada no legislativo, e de controle executivo sobre todas as áreas-chaves de políticas públicas, por meio das pastas nos gabinetes (LAVER; SCHOFIELD, 1990, p. 129).

A definição acima de coalizão de governo, assim como a de coalizão legislativa, parece-me ser aplicável também para os governos presidenciais. Isto porque, para obter-se um governo de coalizão, tudo o que é necessário é que o partido que forma o governo ofereça postos ministeriais aos outros, os quais, por decisão do partido e não de indivíduos, são aceitos. Consequentemente, esses partidos passam a fazer parte no Executivo. É esperado seu apoio legislativo, o que nos leva a tratar também dos governos de coalizão minoritários. Se os últimos são bem-sucedidos – ou seja, se governos minoritários de partido único são bem-sucedidos – isso depende da formação das coalizões legislativas. Daí, portanto, a importância da distinção, enfatizada por Laver e Schofield (*ibidem*, p. 129-131). Mas, para que o apoio seja possível, é necessário identificar o comprometimento dos partidos para com os governos dos quais fazem parte, mesmo que o risco de subjetividade seja maior.

A comparação entre os dois períodos fortalece o argumento de que a proporcionalidade dos gabinetes não pode ser considerada como característica definidora de governos de coalizão, mesmo sendo um indicador importante da estratégia presidencial, que pode explicar tanto a performance do governo quanto o comportamento parlamentar. A estratégia de “cooptação”, em oposição ao que Amorim Neto chama estratégia de coalizão (2002, p. 49), é demonstrada considerando apenas o grau de partidarismo de dois governos, por exemplo, 15% no governo Collor e 100% no de Kubistchek. A taxa de proporcionalidade, porém, tem a vantagem de sintetizar, em um mesmo indicador, tanto a “cota” de ministros do presidente quanto a distribuição de pastas de acordo com o peso dos partidos no legislativo. Mesmo em relação ao anterior – e talvez mais nos casos extremos, como os governos Collor e Kubistcheck, com taxas de proporcionalidade de 0,19 e 1,92, respectivamente –, ela nos fornece informação adicional importante. Um exemplo é que as duas primeiras coalizões do governo Lula tiveram exatamente o mesmo grau de partidarismo (81,7%), mas a taxa de proporcionalidade do gabinete cai de 0,59 para 0,53. Esta redução representa uma distribuição menos equitativa das pastas na segunda coalizão, mesmo com o seu aumento após a entrada do PMDB.

Neste caso, a taxa de proporcionalidade deve ser utilizada apenas como um fator descritivo do tipo de governo e, assim, como algo que explica resultados relevantes ou que precisa ser explicado. Não pode, no entanto, ser entendida como o fator que define um tipo de governo e nem aplicada para diferenciar a lógica de formação de coalizões de diferentes sistemas.

A dimensão regional da formação de coalizões

A dimensão regional é considerada, tanto pelo jornalismo político quanto pelos estudos acadêmicos, um componente importante na escolha dos ministros pelo presidente (ABRANCHES, 1988, p. 25). As tabelas de 7 a 10 mostram a distribuição de pastas ministeriais nos dois períodos, divididas entre os estados e as cinco regiões do país.

O principal ponto a destacar com relação a este conjunto de tabelas é a similaridade do padrão observado nos dois períodos. Em primeiro lugar, há uma maior concentração de ministros da região Sudeste, mais precisamente dos estados de São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro (a participação do estado do Espírito Santo é mínima). Desde 1988, a participação do estado do Rio de Janeiro cai drasticamente,

enquanto a de São Paulo aumenta. O Nordeste aparece nos dois períodos em segundo lugar, bem atrás do Sudeste, mas entre 1946-64 teve uma representação quase três vezes maior que a do Sul, uma diferença que diminuiu muito na época atual: 19,9% versus 15,4% do total. Nos dois períodos, pois, a representação em gabinete dos estados do Norte e Centro-Oeste é muito pequena.

O terceiro aspecto a ser destacado é que a predominância do Sudeste na constituição do gabinete não se altera significativamente nos vários governos em ambos os períodos. No primeiro, a participação do Sudeste fica abaixo de 50% em apenas três coalizões, quando ocorre uma inversão completa: a porcentagem de ministros desta região cai para 10%, enquanto a do Nordeste chega a 50%. A partir de 1988, a participação do Sudeste fica reduzida a um terço nas primeiras duas coalizões do governo Collor, mas ultrapassa 50% nas outras duas. Finalmente, em duas coalizões do governo Lula as estatísticas ficam abaixo, mas muito próximas dos 50%.

Tabela 7. Composição regional dos ministérios, por coalizão de governo – 1946-1964

GOVERNOS	REGIÕES (em %)					
	CENTRO-OESTE	NORDESTE	NORTE	SUDESTE	SUL	TOTAL
Dutra I	...	14,3	...	71,4	14,3	100,0 (7)
Dutra II	...	9,1	...	72,7	18,2	100,0 (11)
Dutra III	...	25,0	...	75,0	...	100,0 (8)
Vargas I	...	25,0	...	62,5	12,5	100,0 (8)
Vargas II	...	37,5	...	37,5	25,0	100,0 (8)
Vargas III	...	42,9	...	42,9	14,3	100,0 (7)
Café Filho	...	12,5	...	75,0	12,5	100,0 (8)
Café Filho	...	15,4	...	69,2	15,4	100,0 (13)
N. Ramos	...	42,9	...	57,1	...	100,0 (7)
JK I	...	13,3	...	66,7	20,0	100,0 (15)
JK II	...	23,5	...	70,6	5,9	100,0 (17)
Quadros	...	30,0	10,0	50,0	10,0	100,0 (10)
Goulart I (Neves I)	...	40,0	...	60,0	...	100,0 (10)
Goulart II (Neves II)	9,1	45,5	...	45,5	...	100,0 (11)
Goulart III (B. Rocha)	...	44,4	...	44,4	11,1	100,0 (9)
Goulart IV (H. Lima)	...	36,4	...	54,5	9,1	100,0 (11)
Goulart V	...	33,3	8,3	58,3	...	100,0 (12)
Goulart VI	6,7	26,7	...	53,3	13,3	100,0 (15)
Goulart VII	10,0	50,0	...	10,0	30,0	100,0 (10)

TOTAL ^a	1,5	28,9	1,0	57,4	11,2	100,0
(no período)	(3)	(57)	(2)	(113)	(22)	(197)

^a Refere-se a cada nomeação de um novo ministro, e não apenas à primeira coalizão de governo.

Este padrão de distribuição regional de pastas ministeriais não parece adequar-se bem à importância atribuída à dimensão regional na formação dos governos de coalizão no Brasil. É evidente que em um país de dimensões continentais e estrutura federativa, no qual alguns partidos têm características claramente locais, o critério regional deve ser considerado. Não se trata, aqui, de exigir paridade na divisão das pastas ministeriais, como ocorre em países como a Bélgica – um exemplo extremo de formação bidimensional de gabinete, no qual o critério de distribuição regional paritária transformou-se em regra constitucional (MÜLLER; STRØM, 2000, p. 333). Entretanto, se de fato a dimensão regional fosse determinar a distribuição dos ministérios no Brasil, poder-se-ia esperar que ela fosse menos enviesada em favor do Sudeste e do Nordeste, onde residem aproximadamente 70% do eleitorado e os grandes partidos são politicamente mais influentes. Isso é ainda mais surpreendente ao considerar-se o fato de que as regiões Norte e Centro-Oeste são sobrerrepresentadas no Poder Legislativo. Em teoria, seu peso em número de assentos os colocaria em uma posição privilegiada para a demanda de maior representação no governo. Para dar um exemplo extremo em outra direção: em um país em que a barganha política mal pode ser entendida como bidimensional, o Reino Unido, ainda assim a questão regional é levada em conta na partilha das pastas ministeriais (NORTON, 1991 p. 201). Tais considerações indicam que uma análise mais profunda da natureza bidimensional da barganha política é ainda necessária para que seja possível afirmar a importância da questão regional na formação de coalizões governamentais no Brasil.

Tabela 8. Composição regional dos ministérios, por coalizão de governo – 1988-2007

GOVERNOS	REGIÕES (%)					TOTAL para o período
	CENTRO-OESTE	NORDESTE	NORTE	SUDESTE	SUL	
SARNEY 2	4,0	36,0	4,0	44,0	12,0	100,0 (25)
COLLOR 1	20,0	20,0	10,0	30,0	20,0	100,0 (10)

COLLOR2	20,0	20,0	10,0	30,0	20,0	100,0 (10)
COLLOR 3	5,9	17,6	5,9	52,9	17,6	100,0 (17)
COLLOR 4	6,3	25,0	...	50,0	18,8	100,0 (16)
FRANCO 1	7,4	14,8	3,7	63,0	11,1	100,0 (27)
FRANCO 2	5,6	16,7	5,6	61,1	11,1	100,0 (18)
FRANCO 3	11,1	16,7	...	66,7	5,6	100,0 (18)
FHC I 1	...	16,7	...	61,1	22,2	100,0 (18)
FHC I 2	2,9	20,6	...	55,9	20,6	100,0 (34)
FHC II 1	14,9	19,1	2,1	55,3	8,5	100,0 (47)
FHC II 2	8,7	13,0	8,7	65,2	4,3	100,0 (23)
LULA 1	6,9	17,2	3,4	55,2	17,2	100,0 (29)
LULA 2	3,1	18,8	9,4	53,1	15,6	100,0 (32)
LULA 3	3,1	21,9	9,4	46,9	18,8	100,0 (32)
LULA 4	3,0	24,2	6,1	45,5	21,2	100,0 (33)
LULA 5	5,4	24,3	5,4	45,9	18,9	100,0 (37)
TOTAL ^a	6,8	20,4	4,7	52,8	15,3	100,00
(no período)	(29)	(97)	(20)	(225)	(65)	(426)

^a Refere-se a cada nomeação de um novo ministro, e não apenas à primeira coalizão de governo.

Tabela 9. Estado de origem dos ministros, por governo – 1946-1964

ESTADO	PORCENTAGEM DE MINISTROS							TOTAL
	DUTRA	VARGAS	CAFÉ FILHO	NEREU RAMOS	KUBITSCHECK	QUADROS	GOULART	
AM	...	...	...	...	...	...	1,3	0,5 (1)
BA	11,5	13,0	...	14,3	...	10,0	15,4	10,2 (20)
CE	...	...	...	14,3	9,4	...	5,1	4,1 (8)
DF	...	4,3	4,8	...	...	...	...	1,0 (2)
ES	...	...	...	...	3,1	...	...	0,5 (1)
GB	...	...	...	...	...	10,0	5,1	2,5 (5)
GO	...	...	...	...	...	...	1,3	0,5 (1)
MG	15,4	13,0	4,8	14,3	28,1	10,0	19,2	17,3 (34)
MT	...	...	...	...	...	...	2,6	1,0 (2)
PA	...	...	...	...	...	10,0	...	0,5 (1)
PB	...	8,7	...	...	6,3	10,0	2,6	3,6 (7)
PE	7,7	13,0	9,5	...	3,1	10,0	14,1	10,2 (20)
PR	...	...	14,3	...	...	...	3,8	3,0 (6)
RJ	23,1	4,3	38,1	...	9,4	10,0	11,5	14,2 (28)
RN	...	...	4,8	14,3	...	...	1,3	1,5 (3)
RS	11,5	17,4	...	...	9,4	10,0	5,1	7,6 (15)

SC	...	...	...	...	3,1	...	...	0,5 (1)
SP	30,8	26,1	23,8	42,9	28,1	20,0	11,5	21,3 (42)
TOTAL ^a	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
(no período)	(26)	(23)	(21)	(7)	(32)	(10)	(78)	(197)

^a Refere-se a cada nomeação de um novo ministro, e não apenas à primeira coalizão de governo.

Tabela 10. Estado de origem dos ministros, por governo - 1946-1964

PORCENTAGEM DE MINISTROS							
ESTADO	SARNEY	COLLOR	FRANCO	CARDOSO I	CARDOSO II	LULA I	TOTAL
AC	...	...	...	...	...	3,1	1,2 (5)
AL	...	6,0	...	1,9	2,9	1,8	2,1 (9)
AM	...	2,0	...	...	4,3	2,5	1,9 (8)
BA	12,0	4,0	3,2	5,8	2,9	6,1	5,2 (22)
CE	8,0	6,0	1,6	3,8	...	5,5	4,0 (17)
DF	...	...	4,8	...	7,1	4,3	3,5 (15)
ES	...	...	1,6	...	2,9	...	0,7 (3)
GO	4,0	12,0	1,6	1,9	4,3	...	2,8 (12)
MA	4,0	...	4,8	...	1,4	1,2	1,7 (7)
MG	28,0	...	42,7	15,4	7,1	20,2	18,9 (80)
MS	...	...	1,6	...	1,4	...	0,5 (2)
PA	4,0	4,0	3,2	...	...	...	1,2 (5)
PB	...	...	...	...	2,9	...	0,4 (2)
PE	...	...	1,6	5,8	4,3	6,7	4,3 (18)
PI	4,0	...	1,6	1,9	1,4	...	0,9 (4)
PR	4,0	10,0	3,2	5,8	1,4	1,8	3,5 (15)
RJ	...	14,0	1,6	5,8	4,3	3,7	4,7 (20)
RN	4,0	...	1,6	...	1,4	...	0,7 (3)
RO	...	...	...	...	...	1,2	0,5 (2)
RS	8,0	8,0	6,3	15,4	7,1	12,9	10,4 (44)
SC	...	2,0	...	...	...	3,7	1,7 (7)
SE	4,0	...	3,2	...	...	...	0,7 (3)
SP	16,0	32,0	15,8	36,5	42,9	25,3	28,4 (120)
TOTAL ^a	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
(no período)	(25)	(50)	(63)	(52)	(70)	(163)	(423)

^a Refere-se a cada nomeação de um novo ministro, e não apenas à primeira coalizão de governo.

Apêndice 1

Fontes dos dados

Páginas da internet

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Brasil. <www.presidencia.gov.br/info_historicas/galeria_pres/>.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Brasil. <www.camara.gov.br>.

SENADO FEDERAL. Brasil. <www.senado.gov.br>.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (TSE). Brasil. <www.tse.gov.br>.

WIKIPÉDIA. <www.wikipedia.org>.

GOOGLE. <www.google.com.br>.

Publicações oficiais

Alzira Alves Abreu et al., (Eds.). (2001). Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro Pós-1930. 5 vols. Rio de Janeiro, Editora FGV / CPDOC.

Brasil. Congresso. Câmara dos Deputados. (1981). Deputados brasileiros: repertório biográfico dos Senhores Deputados, abrangendo o período de 1946-1967. Org. David V. Fleischer. Brasília, Câmara dos Deputados.

Brasil. Congresso. Câmara dos Deputados. (1983). Deputados brasileiros: 47^a. Legislatura, 1983-1987: repertório biográfico. Brasília, Centro de Documentação e Informação.

Brasil. Congresso. Câmara dos Deputados. (1989). Deputados Brasileiros: Constituinte, 1987-1988: repertório biográfico. Brasília, Centro de Documentação e Informação.

Brasil. Congresso. Câmara dos Deputados. 1995. Deputados brasileiros: 50^a. Legislatura, 1995-1999: repertório biográfico. Brasília, Centro de Documentação e Informação.

Brasil. Congresso. Câmara dos Deputados. (1999). Deputados Brasileiros: 51^a. Legislatura, 1999-2003: Repertório Biográfico. Brasília: Centro de Documentação e Informação.

Brasil. Tribunal Superior Eleitoral. (1964). Dados Estatísticos Eleitorais TSE: Eleições Federal, Estadual e Municipal realizadas no Brasil a partir de 1945. Rio de Janeiro, Departamento de Imprensa Nacional.

Brasil. Tribunal Superior Eleitoral. (1955). Dados Estatísticos TSE: Eleições Federais, Estaduais realizadas no Brasil em 1952, 1954 e 1955 e em confronto com os anteriores, vol. 3, parte I. Rio de Janeiro, Departamento de Imprensa Nacional.

Brasil. Tribunal Superior Eleitoral. (1966). Dados Estatísticos TSE: Eleições Federais, Estaduais realizadas no Brasil em 1958 e em confronto com anteriores, referendium 6.163, vol. 4. Rio de Janeiro, Departamento de Imprensa Nacional.

Brasil. Tribunal Superior Eleitoral. (1963). Dados Estatísticos TSE: Eleições Federais, Estaduais realizadas no Brasil em 1960 e em confronto com anteriores, vol. 5. Rio de Janeiro, Departamento de Imprensa Nacional.

Brasil. Tribunal Superior Eleitoral. (1964). Dados Estatísticos TSE: Eleições Federais, Estaduais realizadas no Brasil em 1962 e em confronto com anteriores, referendium 6.1.63, vol. 6. Rio de Janeiro, Departamento de Imprensa Nacional.

Brasil. Tribunal Superior Eleitoral. (1973). Dados Estatísticos TSE: Eleições Federais e Estaduais – Quadros Comparativos dos Pleitos entre 1945 e 1963. Rio de Janeiro, Departamento de Imprensa Nacional.

Jornais

O Correio da Manhã. Edições selecionadas de janeiro 1946 a março de 1964.

Jornal do Brasil. Edições selecionadas de janeiro 1946 a março de 1964.

O Globo. Edições selecionadas de outubro de 1988 a janeiro de 2007.

Folha de São Paulo. Edições selecionadas de outubro de 1988 a janeiro de 2007.

Fontes Secundárias

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

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

NICLOAU, J. (Ed.). (1998). Dados Eleitorais do Brasil (1982-1996). Rio de Janeiro, Revan / Iuperj-UCAM.

SANTOS, W. G. (Ed.). (1990). Que Brasil é este? Manual de indicadores políticos e sociais. Rio de Janeiro, Vértice.

Nota: A principal fonte do conjunto de dados acerca do período entre 1946-64 foi o Apêndice de Hippolito (1985), no qual a autora lista todos os ministérios com seus respectivos ministros e afiliações partidárias. Algumas mudanças foram, entretanto, feitas quando novas informações foram encontradas em fontes oficiais. A principal fonte para o conjunto de dados acerca do período entre 1988 e 2007 foram as informações colhidas na página da Presidência na internet, ainda que o Apêndice apresentado por Meneguello (1998) tenha sido também valorosa fonte de informação. Os dados a respeito dos dois períodos estão disponíveis com o autor, podendo ser solicitados.

Apêndice 2

Tabela 1. Posição ocupada no momento da nomeação, por governo: 1946 – 1964

POSIÇÃO	GOVERNO							TOTAL (para o período)
	DUTRA VARGAS	CAFÉ FILHO	NEREU RAMOS	KUBITSCHKEK	QUADROS	GOULART		
SENADOR	4,0	8,0	14,3	...	6,3	10,0	6,3	7,0 (14)
DEPUTADO FEDERAL	40,0	44,0	23,8	37,5	34,4	40	49,9	41,8 (84)
DEPUTADO ESTADUAL	...	...	...	...	...	...	...	...
PREFEITO	...	...	...	...	...	...	...	...
EXECUTIVO	8,0	8,0	4,8	...	18,8	20,0	1,3	7,0 (14)
ADMINISTRAÇÃO FEDERAL - NOMEADO	8,0	24,0	14,3	37,5	37,4	10,0	23,7	22,9 (46)
ADMINISTRAÇÃO FEDERAL - CARREIRA	...	8,0	...	...	...	...	5,0	3,0 (6)
ADMINISTRAÇÃO (ESTADOS OU MUNICÍPIOS)	4,0	4,0	...	...	...	...	...	1,0 (2)
EQUIPE TÉCNICA	20,0	4,0	19,0	25,0	3,1	10,0	12,5	11,9 (24)
EMPRESÁRIO OU LÍDER SINDICAL	...	...	4,8	...	...	...	...	0,5 (1)
LÍDER OU MILITANTE PARTIDÁRIO	16,0	...	19,0	...	...	10,0	1,3	5,0 (10)
TOTAL*	100	100	100	100	100	100	100	100
(no período)	(25)	(25)	(21)	(8)	(32)	(10)	(80)	(201)

Tabela 2. Posição ocupada no momento da nomeação, por governo: 1988 – 2007

POSIÇÃO	GOVERNO						TOTAL
	SARNEY	COLLOR	FRANCO	CARDOSO I	CARDOSO II	LULA	
SENADOR	3,4	10,8	15,4	15,0	9,1	10,8	11,1 (32)
DEPUTADO FEDERAL	31,0	21,7	15,4	25,0	22,8	30,7	24,2 (70)
DEPUTADO ESTADUAL	...	...	...	2,5	1,5	...	0,7 (2)
PREFEITO	...	...	...	...	...	1,5	0,3 (1)
EXECUTIVO	10,3	...	3,8	...	...	7,7	3,5 (10)
ADMINISTRAÇÃO FEDERAL - NOMEADO	24,1	16,2	27,0	22,5	24,2	10,8	20,4 (59)
ADMINISTRAÇÃO FEDERAL - CARREIRA	3,4	16,2	17,3	2,5	7,6	3,1	8,3 (24)
ADMINISTRAÇÃO (ESTADOS E MUNICÍPIOS)	...	5,4	5,8	2,5	1,5	3,1	3,1 (9)
EQUIPE TÉCNICA	13,9	18,9	11,5	10,0	7,6	1,5	9,3 (27)
EMPRESÁRIO OU LÍDER SINDICAL	...	10,8	1,9	...	1,5	4,6	3,1 (9)
MILITANTE OU LÍDER PARTIDÁRIO	13,9	...	1,9	20,0	24,2	26,2	15,9 (46)
TOTAL* (no período)	100 (29)	100 (37)	100 (52)	100 (40)	100 (66)	100 (65)	100 (289)

* Refere-se apenas às nomeações em cada uma das novas coalizões de governo (excluídos ministérios militares; incluído o Ministério da Defesa desde 1999).

Tabela 3. Tipo de posição ocupada no momento da nomeação, por governo: 1946 – 1964

GOVERNO	TIPO DE POSIÇÃO		OCUPADA QUANDO DA NOMEAÇÃO		TOTAL
	ELEITOS	NOMEADOS OU BUROCRACIA DO PARTIDO	CARREIRA ADMINISTRATIVA OU TÉCNICO	EMPRESA/ SINDICATO		MINISTROS*
DUTRA	69,3	3,8	19,2	7,7	100,0
VARGAS	72,0	16,0	12,0	...	100,0
CAFÉ FILHO	60,0	15,0	25,0	...	100,0
NEREU RAMOS	75,0	12,5	12,5	...	100,0
KUBITSCHKE	71,9	25,0	...	3,1	100,0
QUADROS	80,0	...	10,0	10,0	100,0
GOULART	67,9	12,3	19,8	...	100,0 (81)
TOTAL* (para o período)	69,3 (140)	13,4 (27)	15,3 (31)	2,0 (4)	100,00 (202)

* Refere-se apenas a nomeações em cada nova coalizão governamental (excluindo ministérios militares).

Tabela 4. Tipo de posição ocupada no momento da nomeação, por governo: 1988 – 2007

GOVERNO	TIPO DE POSIÇÃO OCUPADA QUANDO DA NOMEAÇÃO				
	ELEITOS	NOMEADOS OU BUROCRACIA DO PARTIDO	CARREIRA ADMINISTRATIVA OU TÉCNICO	EMPRESA/ SINDICATO	TOTAL MINISTROS*
SARNEY	44,9	37,9	17,2	...	100,0 (29)
COLLOR	32,4	21,6	35,2	10,8	100,0 (37)
FRANCO	34,6	34,6	28,9	1,9	100,0 (52)
CARDOSO I	42,5	45,0	12,5	...	100,0 (40)
CARDOSO II	33,3	50,0	15,2	1,5	100,0 (66)
LULA I	50,8	40,0	4,6	4,6	100,0 (65)
TOTAL (para o período)	39,8	39,4	17,6	3,1	100,0 (289)

* Refere-se apenas a nomeações em cada uma das novas coalizões de governo (excluídos ministérios militares; incluído o Ministério da Defesa desde 1999).

Ver Tabelas 1 e 2 no Apêndice 2 para a baixa percentagem de deputados estaduais e vereadores. Amorim Neto chamou inicialmente este indicador de Índice de Congruência do Gabinete-Partido (1998:57), posteriormente, o renomeou para Grau de coalescência (2000, 2002, 2006).

Abreviações

Partidos políticos

Período: 1946-1964

PDC	Partido Democrata Cristão
PR	Partido Republicano
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSD	Partido Social Democrático
PSP	Partido Social Progressista
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
UDN	União Democrática Nacional

Período: 1988-2007

PCBdoB	Partido Comunista do Brasil
--------	-----------------------------

*PDS/PPR	Partido Democrático Social/Partido Progressista Reformador
PPB/PP	Partido Progressista Brasileiro/Partido Progressista
PDT	Partido Democrático Trabalhista
**PL	Partido Liberal
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
***PP	Partido Progressista
PPS	Partido Popular Socialista
PRN	Partido da Reconstrução Nacional
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PV	Partido Verde

* PDS foi um sucessor da ARENA, o partido do governo durante o Regime Militar; o PPR foi criado em 1993, incorporando o PDC - Partido Democrata Cristão; em 1995, o PPR mudou o seu nome para PPB e, em 2005, para PP.

** Em 2005, o PL é incorporado ao novo partido criado com o nome de PRB - Partido Republicano Brasileiro.

*** Criado em 1993 da união com o PTR - Partido Trabalhista Renovador - e com o PST - Partido Social Trabalhista; em 1995, foi incorporado ao PPR o qual mudou o nome para PPB.

Estados

AC – Acre

AL – Alagoas

AM – Amazonas

AP – Amapá

BA – Bahia

CE – Ceará

DF – Distrito Federal

ES – Espírito Santo

GO – Goiás

MA – Maranhão

MG – Minas Gerais

MS – Mato Grosso do Sul

MT – Mato Grosso

PA – Pará

PB – Paraíba

PE – Pernambuco

PI – Piauí

PR – Paraná

RJ – Rio de Janeiro

RN – Rio Grande do Norte

RO – Rondônia

RR – Roraima

RS – Rio Grande do Sul

SC – Santa Catarina

SE – Sergipe

SP – São Paulo

TO – Tocantins

Referências

ABRANCHES, S. H. (1988). “Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro”. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, 31 (1), p. 5-34.

AMORIM NETO, O. (1998). *Of presidents, parties and ministers: cabinet formation and legislative decision-making under separation of power*. Ph.D. diss., University of California, San Diego.

_____. (2000). “Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil”. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, 43 (3), p. 479-519.

_____. (2002). “Presidential cabinets, electoral cycles, and coalition discipline in Brazil”. In: MORGENSTERN, S.; NACIF, B. (Ed.). *Legislative politics in Latin America*. Cambridge, Cambridge University Press.

_____. (2006). *Presidencialismo e governabilidade nas Américas*. Rio de Janeiro Ed. FGV/ Konrad Adenauer Stiftung.

_____. COX, G.; MCCUBBINS, M. (2003). “Agenda power in Brazil’s Câmara dos Deputados, 1989-98”. *World Politics*, 55 (4), p. 550-578.

CHEIBUB, J. A.; PRZEWORSKI, A.; SAIEGH, S. (2004). “Government coalitions and legislative success under parliamentarism and presidentialism”. *British Journal of Political Science*, 34, p. 565-87.

_____. (2007). *Presidentialism, parliamentarism, and democracy*. Cambridge, Cambridge University Press.

COX, G.; MORGENSTERN, S. (2002). “Epilogue: Latin America’s reactive assemblies and proactive presidents”. In: MORGENSTERN, S.; NACIF, B. (Ed.). *Legislative politics in Latin America*. Cambridge, Cambridge University Press.

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

LAVÉ, M.; SCHOFIELD, N. (1990). *Multiparty government: The politics of coalition in Europe*. Ann Arbor, The University of Michigan Press.

LAVÉ, M.; SHEPSLE, K. A. (Ed.). (1994). *Cabinet ministers and parliamentary government*. Cambridge, Cambridge University Press.

MÜLLER, W.; STRØM, K. (Ed.). (2000). *Coalition governments in Western Europe*. London, Oxford University Press.

NORTON, P. (1991). *The British polity*. New York, Longman.

SKIDMORE, T. (1988). *Brasil: de Getúlio Vargas a Castelo Branco (1930-1964)*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.

STRØM, K. (1994). “The Political Role of Norwegian Cabinet Ministers”. In: LAVÉ, M.; SHEPSLE, K. A. (Ed.). *Cabinet ministers and parliamentary government*. Cambridge, Cambridge University Press.

THIÉBAULT, J. (1994). “The Political Autonomy of Cabinet Ministers in the French Fifth Republic.” In: LAVÉ, M.; SHEPSLE, K. A. (Ed.). *Cabinet ministers and parliamentary government*. Cambridge, Cambridge University Press.