

## **Nomeações ministeriais e importância partidária na democracia de 1946-64: análises comparativas**

Fabricio Vasselai (USP)<sup>1</sup>

[fabriciovasselai@gmail.com](mailto:fabriciovasselai@gmail.com)

### **Introdução**

O objetivo mais geral deste artigo é contribuir para analisar as nomeações ministeriais da democracia de 1946 à luz do que se sabe hoje sobre o período e do ferramental teórico e metodológico da Ciência Política brasileira recente. Há no país relativamente poucos estudos sobre as nomeações ministeriais e sobre sua relação com o resto do sistema, especialmente em se considerando a centralidade da partilha de cargos em um presidencialismo descrito como *de coalizão* – exceção feita a alguns poucos trabalhos relevantes (como AMORIM NETO, 1991, 1994, 1998, 2000; FIGUEIREDO, 2007; MENEGUELLO, 1998). Particularmente, a democracia de 1946-64 – logo ela, que inspirou o próprio conceito de presidencialismo de coalizão - não foi motivo de quase nenhuma abordagem (praticamente, apenas ABRANCHES, 1988; AMORIM NETO, 1994; CARVALHO, 1977; SANTOS, 1987). O estudo das nomeações de ministros ajuda a entender um dos mecanismos básicos do funcionamento de presidencialismo multipartidários e, nesse ponto, a comparação entre os dois presidencialismos do país é útil não apenas para atualizarmos conhecimento sobre aquele período, mas para ajudar a entender os processos políticos presentes em nossa democracia.

Especificamente, este trabalho pretende contribuir para verificar alguns aspectos das partilhas de ministérios feitas na democracia passada. Testa se é possível dizer que realmente as nomeações buscavam formar coalizões de governo tal como hoje e se

---

<sup>1</sup> Registro aqui meu obrigado pelos dados 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, além da atenção de Maria do Socorro Souza Braga e Leandro Piquet Carneiro. Sou grato a Gildo Marçal Brandão pelo profissionalismo, a colegas pelos comentários e a Paula Rondinelli pela ajuda imprescindível de sempre.

obedeciam lógica partidária. Em seguida 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 e procuro pistas para auferir se nomeações afetavam de alguma maneira o desempenho do Executivo no Legislativo.

### **1- 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-se pela 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 foi coalizão, emprestado exatamente dos parlamentos europeus para resumir e ao mesmo tempo demarcar a 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), descrentes *a priori*

na capacidade de governabilidade do modelo, a idéia-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 da coalizão de governo e das nomeações de ministros 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” (1999:117). E para Fabiano Santos, “em qualquer situação no caso brasileiro, a coalizão de apoio ao presidente será formada a partir da distribuição de *portfolios* ministeriais” (2003:71).

Mas, para Figueiredo e Limongi (1999), a origem da semelhança entre o presidencialismo brasileiro e os parlamentarismos<sup>2</sup> estava nos poderes de agenda e poderes legislativos do presidente. O Brasil representaria o contra-factual 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 veta” (TSEBELLIS, 1997:113). 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<sup>3</sup> (que garantia coesão e disciplina partidária<sup>4</sup>) constituiria a combinação micro-institucional, por assim dizer, que estaria garantindo 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>5</sup>, deu exclusividade sobre a proposição orçamentária e instrumentos para

---

<sup>2</sup> É curioso, mas nem sempre se recorda que um dos temas recorrentes nos textos de Figueiredo e Limongi (1999) é a semelhança entre presidencialismos em geral e o parlamentarismo. O que faria, inclusive, com que o próprio caráter exótico ou particular exprimido pela idéia de “presidencialismo de coalizão” perdesse o sentido.

<sup>3</sup> Câmara de Deputados Federais, doravante CDF.

<sup>4</sup> Os autores trabalham com indicadores de coesão e de disciplina. Eles próprios salientam a dificuldade de diferenciação teórica entre ambos conceitos.

<sup>5</sup> 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.

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 engavetem projetos de interesse governamental. Nas lideranças partidárias, além da votação simbólica em que são centrais, a Constituição de 1988 concentrou na prática os pedidos de votações nominais<sup>6</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 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 do Legislativo, faz sentido supor que os presidentes distribuam ministérios para partidos políticos em busca de apoio parlamentar. Na negociação que envolve a troca de ministérios por suporte parlamentar, 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 (1994:14), 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 (2003:65). 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.

É preciso portanto investigar se o Executivo distribuía cargos partidariamente, tentando formar coalizão na democracia passada. E se sim, porque o fazia. No que se refere ao período atual, há poucas dúvidas. Primeiro, Meneguello (1998) apontou similaridade entre porcentagem de ministérios recebidos por cada partido e porcentagem de cadeiras ocupadas à época na CDF entre 1985-1997, no que concluía ser mais um indício de que os partidos importam. Depois, em 1998, Amorim Neto tornou precisa a conclusão com a criação de indicadores sistematizados, como a taxa de coalescência que

---

<sup>6</sup> Digo na prática porque solicitação de verificação nominal das votações pode ser feita ou por 6% dos deputados da CDF 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*.

retomarei mais adiante. Além disso, embora soe tautológica a premissa do autor de que só configurariam coalizões as equipes ministeriais<sup>7</sup> que levam ao sucesso do Executivo, sua opção por testar de fato se proporcionalidade entre ministérios e cadeiras na CDF levaria realmente a 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): a pergunta tem a ver com uma questão maior, sobre a própria importância dos partidos políticos no sistema de 1946-64, importância deles na organização das relações entre Executivo e Legislativo.

## **2- 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 usado tanto por Meneguello (1998) quanto por Amorim Neto (1998, 2000) para a democracia brasileira atual: a correspondência entre a quantidade que cada partido de um dado gabinete presidencial recebe em ministérios 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 CDF que cada partido possuía *na data de posse de cada gabinete ministerial*, em ambos os períodos. Verifiquei todas as bancadas nas datas necessárias<sup>8</sup> em duas fontes: para o período 1946-64 diretamente nas listas de

---

<sup>7</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 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>8</sup> Em geral, as nomeações dos ministros que adentram um novo gabinete concentram-se em uma mesma data, a qual optei por considerar ainda que uma ou outra tenham grande distância temporal. Quando não era

presença e de votação dos Anais da CDF e dos Diários do Congresso e, para a democracia atual, utilizei dados gentilmente fornecidos pela própria CDF. Já para as informações sobre nomeações ministeriais dos períodos 1945-1964 e 1985-2007, também de elaboração própria deste trabalho, utilizei-me principalmente de informações da Secretaria da Presidência da República e do DHBB (1984)<sup>9</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 and Strom (2000), tal como adota também Figueiredo (2007): considero mudança de gabinete quando ocorre 1) qualquer mudança na composição de partidos com presença nos ministérios (entrada ou saída de legendas na equipe); 2) qualquer mudança de mandatário do Executivo (presidente ou primeiro-ministro, no caso do breve parlamentarismo de 1961) e 3) qualquer eleição geral para o Congresso, mesmo que no meio dos mandatos presidenciais<sup>10</sup>.

Optei ainda por adicionar um outro critério que parece útil no presente modelo: considero mudança de gabinete também quando ocorre 4) alteração no peso que cada partido tem em uma equipe<sup>11</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<sup>12</sup> 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, aumentando assim a proporcionalidade entre ministérios e cadeiras parlamentares, são indícios da importância dada ao caráter partidário das nomeações. Adicionalmente, cabe anotar que não tomo em conta em nenhum momento os ministérios extraordinários, já que inflam a quantidade de pastas

---

possível identificar essa concentração, aí sim 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.

<sup>9</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 cedido por Argelina Figueiredo e outros por Octávio Amorim Neto.

<sup>10</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. Mesmo assim, cabe ressaltar que pouca diferença faz: apenas 4 interinos foram considerados nos dois períodos.

<sup>11</sup> Embora esse critério tenda a aumentar o número de equipes ministeriais, de gabinetes, com que trabalho, surpreendentemente o aumento é pequeno. A título de comparação com os considerados 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 em 1988 e termina em 2006).

<sup>12</sup> Os exemplos são diversos. O mais notório nos anos recentes foi o crescimento da participação do PMDB no primeiro governo Lula.

com nomeações apartidárias de modo a distorcer os cálculos de que necessito neste trabalho<sup>13</sup>, bem como os ministérios militares que só aparecem na amostra depois da unificação civil em Min. da Defesa, em junho de 1999<sup>14</sup>.

Munindo-se dessas informações, é possível realizar algumas investigações sobre a democracia de 1946-64 e comparações interessantes com o período atual. E um bom começo para isso é recorrer a uma proposta já conhecida na literatura, no caso o trabalho de Amorim Neto (2000) e seu índice de coalescência. O índice 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 CDF em relação ao total de cadeiras somadas pelos membros da coalizão governista (S)<sup>15</sup>, considerando-se S=0 para os ministros apartidários<sup>16</sup>. São as únicas variáveis necessárias para a fórmula do índice, que é a seguinte:  $1 - \frac{1}{2} \sum ( |S - M| )$

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 anteriormente e os resultados encontram-se na tabela de número 1. Adicionalmente, refiz os cálculos desconsiderando os ministérios apartidários na somatória, suspeitando que esses deflacionavam indevidamente os resultados uma vez que para meus propósitos parece fazer mais sentido considerar como parâmetro os ministérios que o próprio presidente pré-identificou como da cota a ser partilhada para os

---

<sup>13</sup> Essa é a explicação de várias diferenças numéricas que podem ser encontradas se comparado este trabalho com o de Figueiredo (2007). Nesse ponto, aliás, agradeço à própria autora a possibilidade de comparação dos bancos de dados para tal verificação.

<sup>14</sup> Sigo aqui o mesmo caminho de Figueiredo (2007), diferente das opções de Amorim Neto (2000).

<sup>15</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 forma a coalizão. E é a isso que este trabalho irá referir-se doravante. Sobre a possibilidade de utilizar o todo da CDF, 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>16</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 CDF 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 maior coalescência e 1 a menor, causando confusão. Para mais informações, ver o original em Amorim Neto (2000).

partidos, ou seja, uma legenda não poderia ganhar uma pasta que não estava em jogo<sup>17</sup>.  
Seguem os resultados.

**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       | 0,94 |
| Dutra 2       | 0,76    | 0,83       | Sarney 2        | 0,88       | 0,91 |
| Dutra 3       | 0,90    | 0,90       | Sarney 3        | 0,89       | 0,94 |
| Dutra 4       | 0,57    | 0,79       | Sarney 4        | 0,82       | 0,91 |
| Vargas 1      | 0,80    | 0,87       | Sarney 5        | 0,67       | 0,83 |
| Vargas 2      | 0,67    | 0,86       | Collor 1        | 0,33       | 0,67 |
| Vargas 3      | 0,73    | 0,86       | Collor 2        | 0,33       | 0,67 |
| Café Filho 1  | 0,80    | 0,87       | Collor 3        | 0,33       | 0,67 |
| Café Filho 2  | 0,67    | 0,80       | Collor 4        | 0,72       | 0,85 |
| Café Filho 3  | 0,58    | 0,70       | Itamar Franco 1 | 0,62       | 0,78 |
| Nereu Ramos   | 0,83    | 0,89       | Itamar Franco 2 | 0,56       | 0,75 |
| JK 1          | 0,94    | 0,94       | Itamar Franco 3 | 0,54       | 0,76 |
| JK 2          | 0,95    | 0,95       | Itamar Franco 4 | 0,33       | 0,67 |
| Jânio Quadros | 0,70    | 0,85       | FHC I -- 1      | 0,62       | 0,77 |
| Jango 1       | 0,72    | 0,87       | FHC I -- 2      | 0,62       | 0,80 |
| Jango 2       | 0,59    | 0,79       | FHC I -- 3      | 0,59       | 0,79 |
| Jango 3       | 0,49    | 0,69       | FHC II -- 1     | 0,79       | 0,87 |
| Jango 4       | 0,79    | 0,84       | FHC II -- 2     | 0,67       | 0,82 |
| Jango 5       | 0,83    | 0,88       | FHC II -- 3     | 0,63       | 0,81 |
| Jango 6       | 0,73    | 0,83       | FHC II -- 4     | 0,68       | 0,83 |
|               |         |            | FHC II -- 5     | 0,50       | 0,75 |
|               |         |            | Lula I -- 1     | 0,64       | 0,74 |
|               |         |            | 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:        | 0,75    | 0,85       | Média:          | 0,63       | 0,79 |
| Mediana:      | 0,74    | 0,86       | Mediana:        | 0,63       | 0,78 |
| Variância:    | 0,46    | 0,26       | Variância:      | 0,61       | 0,28 |

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. O presente artigo contém maiores explicações sobre a diferença adotada e, para detalhes, ver meu trabalho VASSELAI, Fabricio (2008).

<sup>17</sup> Cabe ressaltar que o mesmo ocorre também nos parlamentarismos, já que podem possuir altas taxas de ministérios sem ocupação político-partidária, como bem demonstrou Figueiredo (2007:201). Novamente, para as possibilidades de alteração no índice consultar VASSELAI (2008).



A proximidade entre médias e medianas indica que a média é uma boa medida em qualquer uma das colunas. A distribuição dos dados é bastante simétrica. No que se refere às duas opções do índice, é possível reparar que, como esperado, a versão modificada aponta resultados mais elevados. Mas um efeito não esperado também fica demonstrado: a versão modificada do índice apresenta variância muito menor, o que significa que parte importante das diferenças na coalescência entre cada gabinete deve-se às diferentes opções dos presidentes, em cada equipe formada, sobre a quantidade de ministérios não político-partidários que mantêm. E assim sendo, 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 CDF.

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. Mais do que isso, pode ser considerado alto na democracia anterior usando-se tanto a versão original do índice quanto minha modificação, enquanto o resultado médio do pós-1988 só pode ser considerado alto quando retiramos a influência dos ministros sem filiação partidária (versão modificada). Contudo, é correto dizer que o índice do período recente é certamente puxado para baixo pela presença mais frequente de partidos menores, cuja proporção de cadeiras na CDF em geral é menor do que a equivalente a 1 ministério recebido. Aliás, cabe lembrar que tanto o número de partidos efetivos quanto o de partidos na coalizão com participação ministerial cresceram consideravelmente. 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 padrão partidário, no esforço de montagem de coalizões.

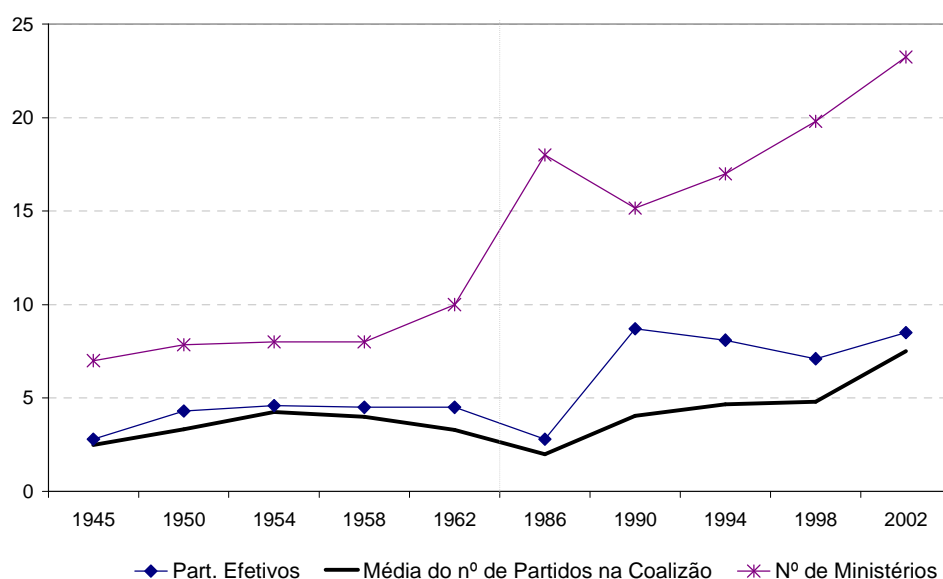
A correspondência indicada no gráfico 1 entre média do número de partidos efetivos e número de partidos na coalizão, ajuda a corroborar a idéia de que um padrão de relação na formação de coalizões seguiu certa constância intra e entre as 2 democracias<sup>18</sup>. Sobre o aumento do número de ministérios de que fala Figueiredo (2007), o gráfico

---

<sup>18</sup> O gráfico mostra ainda como o aumento do número de ministros é um fenômeno posterior à democracia de 1946-64. Tem origem na ditadura, mas volta com força na democracia atual. No entanto, embora a distância entre as retas “número de ministérios” e “média do número de partidos na coalizão” mantenha-se bem maior do que era antes de 1964, as variações de ambas parecem bastante similares.

mostra ainda como o aumento do número de ministros é um fenômeno posterior à democracia de 1946-64. Tem origem na ditadura, mas volta com força na democracia atual. No entanto, embora a distância entre as retas “número de ministérios” e “média do número de partidos na coalizão” mantenha-se bem maior do que era antes de 1964, variações de ambas parecem bastante compassadas.

**Gráfico 1 – Número de partidos efetivos, de partidos nas coalizões e de ministérios, nas duas democracias.**



Fonte: banco de dados de elaboração própria.

Mas, se o índice de Amorim Neto (2000) é uma opção sólida para representar quanto as nomeações de ministros distanciam-se ou aproximam-se das forças legislativas dos partidos. Ou seja, operacionaliza a já comentada averiguação também proposta por Meneguello (1998) em uma ferramenta pensada para operar como uma variável dentro de um modelo estatístico. Contudo, porquanto indique essa distância entre ministérios e cadeiras mantidos por cada legenda, não necessariamente especifica a existência ou a força de relação estatística entre ambos os fatores. Parece, na verdade, que até hoje nenhum simples teste de correlação foi apresentado na literatura nacional para confirmar o que sempre temos por suposto entre essas variáveis: %cadeiras => %Min. Em seguida, tentaremos preencher essa lacuna, para no fim das contas averiguar se faz sentido o uso desse tipo de proposta da qual este trabalho partiu. É um teste simples apresentado na

tabela 2, uma regressão linear entre as duas variáveis, sendo que os casos são todos os partidos em todas as coalizões de cada período (portanto não cada ministro). Evidentemente, a variável dependente é a porcentagem de ministérios recebidos e a independente é a porcentagem de cadeiras na CDF em cada gabinete.

**Tabela 2 - Relação entre % de cadeiras sobre o total possuído pela base do governo e % de Ministérios, para cada partido em cada equipe de governo**

Resultado do teste de regressão linear

Variável dependente: % de ministérios de um partido em uma equipe de governo

|   | Modelo<br>1946-64*** | Modelo<br>1985-2007*** |
|---|----------------------|------------------------|
| Constante:  | 0,088***<br>[0,01]   | 0,005<br>[0,015]       |
| Variável indep. - % de cadeiras em relação à força legislativa da coalizão: | 0,545***<br>[0,056]  | 0,754***<br>[0,059]    |
| R <sup>2</sup>  | 0,583                | 0,577                  |
| nº de observações:  | 70                   | 120                    |

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

Fonte: banco de dados de formulação própria

Realmente, além de os testes dos dois períodos serem significantes, os R<sup>2</sup> são elevados, ou seja, a porcentagem de cadeiras explica uma parte considerável da variação na porcentagem de ministérios recebidos nas duas democracias - 0,58 e 0,57 respectivamente. Não é recomendável comparar diretamente os R<sup>2</sup>, dada a diferença no número de observações, portanto apenas a intensidade em nível semelhante é o que importa, não seus valores exatos. Para cada ponto percentual acrescido na quantidade de ministérios, espera-se um aumento de 0,54 na democracia passada e de 0,75 na atual<sup>19</sup>. De qualquer modo, o resultado ajuda a mostrar em novo ângulo a existência de relação,

<sup>19</sup> Esse tipo de leitura estrita dos coeficientes (betas) deve ser cauteloso: não é possível haver concretamente aumento de 1% na quantidade de ministérios recebidos, porque se o mínimo que se pode ganhar é 1 ministério, esse número só significaria 1% no caso de haver 100 pastas a serem distribuídas.

nas duas democracias brasileiras, entre a força que os partidos das coalizões têm na CDF e o tamanho do espaço que ocupam no governo. Além de não desautorizar estatisticamente o uso do indicador de coalescência de Amorim Neto (2000) nos modelos e testes que construirei mais à frente. Não é ocioso, ainda, recordar que mesmo havendo discordância sobre a força desse resultado, ou sobre a força dos resultados do índice de coalescência, ainda assim não se pode negar que sejam similares para ambas as democracias.

Utilizando um índice bastante simplificado, apenas para uma breve passagem pela questão, é possível levantar pistas que questionam ainda se o gerenciamento das coalizões por parte do presidente era realmente crítica na democracia 1946-64 como sentimos em certas passagens de autores como Wanderley Guilherme dos Santos (1987), por exemplo. 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 na média, os ministros desse gabinete ficaram no cargo 2/3 do mandato, ou seja, quanto mais perto de 100% mais duradouras as permanências, menor a rotatividade suposta. Vejamos a tabela 3:

**Tabela 3 - Duração média, em dias, da permanência dos ministros em cada governo**

| 1946-1946  | A     | B   | 1985-2006     | A     | B   |
|--|-------|---|---------------|-------|---|
|  | Média | %<br>Média / Total<br>de dias do<br>mandato |               | Média | %<br>Média / Total<br>de dias do<br>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  |               |       |   |
| Todos  |       | <b>54,5</b>                                 | Todos         |       | <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. Mas de qualquer modo, não parece que a rotatividade dos ministros fosse muito menor, que permanecessem menos tempo no cargo. Isso quer dizer que os presidentes tinham que se preocupar com trocas no gabinete em patamar bastante próximo do que ocorre hoje. Está muito claro que essa medida não é a mais adequada para mensurar a estabilidade dos gabinetes e por isso não pretendo aqui afirmar nada a esse respeito. Na verdade, procuro apenas sugerir muito de passagem que são necessários novos estudos sobre o tema do tempo de duração e estabilidade das nomeações, cujo exemplar único de trabalho elaborado está no livro de Amorim Neto ao tratar das nomeações ministeriais nas Américas (2006). Além disso, nesse ponto específico não é meu interesse investigar grandes características do sistema de nomeações, mas sim o trabalho que dava ao presidentes, quanto tinha de se ocupar com mudanças no gabinete. Nisso os dados auxiliam: nas duas democracias, a média de permanência dos ministros em seus cargos ficou em cerca de 40% do tempo dos mandatos. E essa proximidade nos números para as duas democracias é análoga a essa outra: enquanto no período anterior houve uma média de 1,05 gabinete por ano, a democracia atual acusou 1,14.

Parece 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.

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

O objetivo inicial das perguntas propostas era averiguar se a lógica partidária importava na operacionalização do presidencialismo de 1946-64 tal qual ocorreria hoje em dia. À medida que encontramos indícios de que a resposta parece positiva, 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 os critérios partidários na nomeação de seus gabinetes, se os partidos não eram confiáveis, se o Executivo não podia contar com sua base, 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 (2003) e, especialmente, Santos (2003)<sup>20</sup>. Se organizarmos algumas dessas informações, se atualizarmos dados quando possível e se utilizarmos conjuntamente alguns novos bancos de dados<sup>21</sup>, 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 desses autores, mas sempre em interface com: banco de votações nominais de 1946-1964 do Necon-Iuperj e banco de votações nominais de 1988-2007<sup>22</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<sup>23</sup>, a tabela 4 mostra quão diferente é atuação do presidente brasileiro no regime de hoje. Dotado de instrumentos que o permitem ser muito mais pró-ativo, o Executivo pós-1988 tende a precisar confrontar menos contra projetos vindos da oposição, já que inicia número muito maior de projetos do que fazia

---

<sup>20</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 (2003).

<sup>21</sup> Na verdade, embora recente, o banco referente a 1946-64 é o mesmo utilizado por Amorim Neto e Santos (2001) e Santos (2003).

<sup>22</sup> Reparem que a partir desses dados 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. Detalharei as adaptações à medida em que se forem necessárias.

<sup>23</sup> O anexo 1 mostra a tabela 4 em gráfico, o que atualiza o gráfico de Figueiredo e Limongi (1999:49).

na democracia anterior. E pauta muito mais as votações congressuais com seus interesses, independentemente dos resultados das votações:

**Tabela 4 – 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      | 100,0 | 857       | 100,0 | 3940  | 100,0       |

Fonte: PESSANHA, Charles (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 continuam apenas votações do ano 2007 e foram excluídas dessa tabela pelo baixo número de casos totais (6 casos) que acabava configurando a legislatura inteira.

Dentro desse universo de projetos submetidos ao plenário, os dados que discuto a seguir seguem um recorte bastante mais circunscrito. Tal como Santos (2003), seguindo por sua vez parte da discussão apresentada nos artigos de Figueiredo e Limongi (1995, 1997, 1999), sigo trabalhando apenas com as votações nominais por serem as únicas que permitem medir disciplina e coesão dos parlamentares. Acompanho ainda 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 Santos (2003) e Amorim Neto e Santos (2001), só permitirá estudar também as votações nominais de

projetos enviados pelo Legislativo após reorganização. Esse processo, árduo, ainda não foi concluído. Por fim, cabe destacar que só incluiu na amostra votações que atingiram quorum e um mínimo de conflito partidário de 10%, tal realizado por esses autores<sup>24</sup>. Só há votações que se enquadram nesses parâmetros entre 1951 e 1962. As poucas votações ocorridas antes de 1946 e em 1963-64 em geral não atingem quorum.

Considerando, pois, as votações nominiais de projetos enviados pelo Executivo de dentro dos critérios descritos, podemos retomar o esforço de Fabiano Santos (2003) ao provar que os índices de Rice médios de coesão dos partidos políticos da democracia passada ficavam sempre bem abaixo dos encontrados para as legendas atuais<sup>25</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 chave de nosso problema no presente trabalho: é exatamente a partir dessa lógica, absolutamente plausível e descrita com clareza por Santos, que nasce a estranheza com o fato de que mesmo sem poder contar com os partidos políticos, os presidentes partilhavam cargos ministeriais com as legendas inclusive com o cuidado de não negligenciar os pesos dos partidos na CDF. Posto que não podiam confiar nos partidos, por que agiam de tal modo? Alguns dos dados de Santos (2003), comparados com os de Figueiredo e Limongi (1999), estão na tabela 5<sup>26</sup>:

---

<sup>24</sup> A metodologia foi utilizada todos os autores citados: evidentemente, não faz sentido analisar votações que não atingiram quorum para serem validadas. Ao mesmo tempo, sem um mínimo de conflito partidário nas votações não faz sentido analisá-las, já que seria pouco razoável estudar padrões em votações consensuais, por exemplo.

<sup>25</sup> Esse indicador mede quão coesos são os partidos através de uma fórmula bastante simples, a ser aplicada em cada votação:  $R = \% \text{ de votos Sim} - \% \text{ de votos Não}$ . 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 em Nicolau (2000).

<sup>26</sup> Os anexos 2 e 3 contêm quadros com dados detalhados dos índices Rice apresentados na tabela 5.



**Tabela 5 - 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         | 87,4      |
| PSD         | 59,6    | PMDB        | 68,3      |
| PSP         | 66,8    | PP          | 74,1      |
| PTB         | 61,4    | PSDB        | 88,1      |
| UDN         | 50,8    | PT          | 91,6      |
|             |         | PTB         | 77,1      |
|             |         | Ppdir**     | 88,5      |
|             |         | Ppesq**     | 84,2      |
| Total médio | 60,9    | Total médio | 81,3      |
| Mediana     | 66,6    | Mediana     | 89,6      |

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

\* Foram considerados isoladamente apenas partidos que atingiram mais de 0,5% das cadeiras de cada período.

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

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, variava de acordo com cada *issue* votada. Poderia até mesmo não oferecer obstáculos a grandes projetos, como teria sido o caso das políticas desenvolvimentistas de Juscelino Kubitschek, segundo Carvalho. Nesse sentido, o cenário não era tão catastrófico para o presidente dependendo de qual projeto lhe interessava – mas o que na verdade não elimina nada da incerteza e da não-confiabilidade do Executivo frente às respostas do sistema partidário. 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>27</sup>, que antes denominamos sempre disciplina. Esse índice foi especialmente utilizado em estudos sobre a democracia atual a partir dos trabalhos de

<sup>27</sup> Disciplina, ou fidelidade em relação ao líder é um cálculo muito simples: % de votos que seguiram a orientação do líder.

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.

Mas a aplicação desse indicador na democracia de 1946-64 tem sérios obstáculos. Conhecemos os votos 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 atenderem as 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 1946-64, 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 – figura inaugurada 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. Santos (2003) propõe a seguinte saída 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 Santos (2003) para as principais legendas da democracia d 1946-64 permitem comparação com os revelados por Figueiredo e Limongi (1999) para os principais partidos da democracia atual:

**Tabela 6 - Disciplina partidária média dos principais partidos nas votações nominais de projetos enviados pelo Executivo.**

|              | 1951-62     |              | 1989-99     |
|--------------|-------------|--------------|-------------|
| 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        |
| <b>Total</b> | <b>77,3</b> | <b>Total</b> | <b>89,9</b> |

Fonte: para 1951-62: Santos (2003:81); para 1989-99: Figueiredo e Limongi (1999:112).

Como se vê, a disciplina partidária da democracia de 1946 era em geral menor do que a atual. Mas estando corretos os dados de Santos (2003) e sendo aceitável a proposta de considerar o voto do líder partidário *aproximação* da preferência do partido surpreendentemente, não era tão menor assim e não tão pequena 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 alto, que fosse 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 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 (i.e.: Lamounier, 1991; Mainwaring, 1997), é falso para democracia atual e talvez seja ao menos 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 seu

ministério 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 CDF. 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, 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 Santos (2003) solução análoga à encontrada para os líderes partidários pode servir para o líder da maioria: “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” (2003:79). 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 CDF durante aquela democracia e, sem poderes de agenda de hoje não consegue impedir enormes alterações em seu projeto. Passa então a preferir sua rejeição. Certamente todos os parlamentares sabem a preferência do Executivo, pela qual o líder da maioria trabalha para nos bastidores. Mas como o voto nominal é público, o parlamentar que é líder da maioria prefere por qualquer motivo dar seu voto pela aprovação do projeto, por exemplo para registrá-lo 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 Santos (2003) podem ao menos dar 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. Aliás, se o fizesse, seria de se esperar que não durasse muito no posto. E entre 1951 e 1961, houve basicamente apenas 4 diferentes ocupantes do posto de líder da maioria.

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<sup>28</sup>:

**Tabela 7 – 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      |
| 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 total | 70,6    | Mediana total | 93,9      |

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

\* Foram considerados isoladamente apenas partidos que atingiram mais de 0,5% das cadeiras de cada período.

\*\* 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

<sup>28</sup> Os anexos 4 e 5 contém quadros com dados detalhados da disciplina em relação à preferência do governo, que aparece nessa tabela 7.

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. Especialmente se atentarmos para as medianas, corrigindo as médias atuais mais para cima. Mas mesmo assim, não se pode dizer que 70% seja um valor que impeça o presidente de apostar na sua base aliada através da partilha de cargos. E de fato, para os gabinetes nos quais houve votações nominais, percebe-se que distribuir ministérios não teria sido uma aposta assim tão temerária por parte dos presidentes brasileiros:

**Tabela 8 – Porcentagem da base do governo que acompanha o encaminhamento do líder de governo (1988-07) ou do voto dado em plenário pelo líder da maioria (1951-64) nas votações nominais de projetos enviados pelo Executivo\*, em cada gabinete.**

| em %         |                |                   |          |                |                   |
|--------------|----------------|-------------------|----------|----------------|-------------------|
| 1951-64      |                |                   | 1988-07  |                |                   |
|              | Fora da Base % | Base do Governo % |          | Fora da Base % | Base do Governo % |
| Vargas 2     | 42,2           | 77,2              | Sarney 5 | 43,0           | 79,5              |
| Vargas 3     | 53,0           | 73,0              | Collor 1 | 50,7           | 89,8              |
| Café Filho 1 | 61,8           | 67,8              | Collor 2 | 46,6           | 83,5              |
| Café Filho 2 | 37,4           | 41,1              | Collor 3 | 52,9           | 73,0              |
| N. Ramos     | 25,2           | 88,2              | Collor 4 | 46,9           | 92,0              |
| JK 1         | 34,2           | 68,4              | Itamar 1 | 67,4           | 75,9              |
| JK 2         | 39,9           | 87,6              | Itamar 2 | 45,2           | 74,6              |
| J. Quadros   | 69,0           | 71,8              | Itamar 3 | 57,2           | 80,3              |
| Jango 1      | 55,5           | 39,5              | Itamar 4 | 54,9           | 96,0              |
|              |                |                   | FHC 1.1  | 48,9           | 88,1              |
|              |                |                   | FHC 1.2  | 36,6           | 85,8              |
|              |                |                   | FHC 1.3  | 25,0           | 84,9              |
|              |                |                   | FHC 2.1  | 39,4           | 81,2              |
|              |                |                   | FHC 2.2  | 39,7           | 79,6              |
|              |                |                   | FHC 2.3  | 45,4           | 78,6              |
|              |                |                   | FHC 2.4  | 36,2           | 76,5              |
|              |                |                   | FHC 2.5  | 48,1           | 87,9              |
|              |                |                   | Lula 1.1 | 59,3           | 91,9              |
|              |                |                   | Lula 1.2 | 50,8           | 80,9              |
|              |                |                   | Lula 1.3 | 54,5           | 81,5              |
|              |                |                   | Lula 1.4 | 31,8           | 67,6              |
|              |                |                   | Lula 2.1 | 62,6           | 88,3              |
| Total médio  | 47,7           | 71,0              | Total    | 45,6           | 84,3              |
| Mediana      | 50,5           | 80,6              | Mediana  | 33,3           | 93,9              |

Fonte: dados sobre ministérios e consideração das coalizões são de elaboração própria deste artigo. Sobre as votações: para o período 1946-64, a fonte foi o banco de votações nominais cedido pelo Necon-luperj. Para o período atual, banco de votações nominais cedido pelo Cebrap.

Mas uma coisa é afirmar que o presidente pode contar minimamente com sua base aliada para sustentar seus interesses na CDF 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, a taxa de coalescência (em minha versão modificada) encontrada entre ministros e cadeiras mantidos por cada partido no momento de cada votação<sup>29</sup>. Outra vez, é claro, substituo no período 1946-64 o encaminhamento do líder do governo pelo voto dado em plenário pelo líder da maioria, seguindo Santos (2003).

**Tabela 9 - Relação entre coalescência (versão modificada) e taxa de disciplina para com a preferência do governo<sup>o</sup> nas votações nom inais de projetos enviados pelo Executivo.**

Resultado do teste de regressão linear

Variável dependente: disciplina dos parlamentares frente ao posicionamento do governo

|  | Modelo<br>1951-1962*** | Modelo<br>1989-2006*** |
|--|------------------------|------------------------|
| Constante:   | 0,311***<br>[0,012]    | 0,418<br>[0,003]       |
| Variável indep. - %<br>coalescência<br>(versão modificada) | 0,505***<br>[0,015]    | 0,748***<br>[0,005]    |
| R <sup>2</sup>   | 0,155                  | 0,216                  |
| nº 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> Recordo que no período anterior a 1964, não havia encaminhamento de voto do líder da maioria. Em seu lugar, considereei como aproximação o voto dado em plenário pelo líder da maioria, tal como fez Santos (2003).

<sup>29</sup> É importante reparar que o n=118 de votações do entre 1946-64 conta com 11 a menos do que o total do período, 129. Motivo: não foi encontrado o voto do líder da maioria ou ele esteve ausente nas votações.

Os resultados, ambos significantes, são dessa vez efetivamente similares para as duas democracias. Ainda que não seja recomendado comparar diretamente os  $R^2$ , é possível perceber que seu patamar é similar, ou seja, nos dois períodos a variação da variável independente explica a variação da dependente em intensidade moderada-baixa. E outra vez, menos do que os resultados em si, importa reparar que não há enormes discrepâncias entre o perfil desempenhado pelas nomeações ministeriais nas duas democracias no que se refere a sua influência sobre a disciplina dos parlamentares aos posicionamentos do Executivo.

Através dos testes que realizei no início deste artigo, ficou evidente que as nomeações de ministros eram 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 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. Ou dito de outro modo, eram fortes o suficiente para que compensasse ao presidente da República apostar nas legendas de sua base de sustentação. Fortes o suficiente para que compensasse dividir com elas a máquina do governo e a aplicação de recursos. Tanto que se utilizarmos a mesma fórmula do índice de coalescência proposto por Amorim Neto (2000), com a mesma modificação que propus anteriormente, só que para calcular, para os períodos 1946-1964 e 1995-06<sup>30</sup>, a coalescência entre orçamentos efetivados pelos ministérios de cada partido e o número de cadeiras do partido em relação à base<sup>31</sup>, encontramos os seguintes resultados:

---

<sup>30</sup> Não consegui, até o momento, encontrar dados confiáveis discriminados por ministério para os anos de 1985 a 1994. Nem mesmo junto ao Min. do Planejamento.

<sup>31</sup> A fórmula passaria a ser  $1 - \frac{1}{2} \sum (|G - M|)$ , onde para cada partido considerado, G é a % de gastos efetivados por todos os ministérios desse partido.



**Tabela 10 - Coalescência entre gastos efetivados nos ministérios de cada partido e a força parlamentar dos mesmos (1946-64 e 1995-06)**

|               |      |             |      |
|---------------|------|-------------|------|
| Dutra 1       | 0,95 | FHC I - 1   | 0,68 |
| Dutra 2       | 0,80 | FHC I - 2   | 0,66 |
| Dutra 3       | 0,80 | FHC I - 3   | 0,59 |
| Dutra 4       | 0,67 | FHC II - 1  | 0,63 |
| Vargas 1      | 0,63 | FHC II - 2  | 0,67 |
| Vargas 2      | 0,55 | FHC II - 3  | 0,64 |
| Café Filho 1  | 0,76 | FHC II - 4  | 0,63 |
| Café Filho 2  | 0,66 | FHC II - 5  | 0,70 |
| Café Filho 3  | 0,58 | Lula I - 1  | 0,47 |
| Nereu Ramos   | 0,82 | Lula I - 2  | 0,79 |
| JK 1          | 0,68 | Lula I - 3  | 0,50 |
| JK 2          | 0,65 | Lula I - 4  | 0,74 |
| Jânio Quadros | 0,65 | Lula II - 1 | 0,53 |
| Jango 1       | 0,77 |             |      |
| Jango 2       | 0,64 |             |      |
| Jango 3       | 0,91 |             |      |
| Jango 4       | 0,57 |             |      |
| Jango 5       | 0,50 |             |      |
| Jango 6       | 0,88 |             |      |
| Média         | 0,71 |             | 0,63 |
| Mediana       | 0,67 |             | 0,64 |

Fonte: para os ministros e as bancadas, banco de dados de elaboração própria. Para os gastos: IBGE (1990) e consultas diretas ao Minn. Do Planejamento.

Ou seja, também há alguma proporcionalidade entre o tamanho dos partidos e a soma dos orçamentos que recebem para administrar. E não apenas em ambos os períodos o resultado entre 0 a 1 é próximo, como é até maior no período de 1946-64. É evidente que a ausência dos dados dos governos anteriores ao de Fernando Henrique Cardoso pode afetar o resultado médio do período atual, mas nada leva a crer em grandes alterações para mais ou para menos. Ou seja, os presidentes da democracia de 1946 dividiam a administração de recursos orçamentários com os partidos da base e talvez até com maior atenção ao tamanho dos partidos na CDF do que fazem hoje. Esse dado é bastante relevante. Porque até agora esta pesquisa havia mostrado que sim, os presidentes brasileiros distribuem proporcionalmente os ministérios, mas restava aberta uma possibilidade não descartável: poderiam fazê-lo de tal modo que concentrassem os de maiores recursos nas mãos do partido presidencial, por exemplo. Especialmente na

democracia de 1946, em que o uso de recursos para patronagem seria politicamente muito mais relevante (AMORIM NETO e SANTOS, 2001; LYNE, 2005; SANTOS, 2003). Mas vemos que não é essa a regra. Os presidentes brasileiros partilhavam efetivamente a administração dos recursos de seu governo, talvez até mais do que a na democracia atual. E mais uma vez temos indício de que isso seguia com bastante retidão uma lógica partidária.

### **Conclusões**

Nesse sentido, está claro que a lógica do presidencialismo de coalizão funcionava também em 1946-64, a despeito de o Executivo não possuir poderes de agenda nem MPs, de não haver colégio de líderes nem força regimental das lideranças na CDF. 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 investir na formação de coalizões. Não é fato. Essa parece ser a grande confusão implícita ao interpretar a menor confiabilidade dos partidos políticos na democracia anterior: menor não é o mesmo que pequena, insuficiente ou irrelevante. Por isso, os presidentes não tentavam governar sozinhos. E não parece que sistematicamente tentavam cooptar <sup>32</sup> políticos de modo caótico, desordenado ou apartidário. Tampouco parece que a estratégia preferencial fosse a cooptação de setores de partidos opositores, como afirma Santos (2003), ou mesmo sugere Amorim Neto (1994)<sup>33</sup>.

Não se quer dizer com isso, tampouco, 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 CDF do que fazem hoje, como vimos, já é sem dúvida um limitador do espaço de atuação do Executivo. A

---

<sup>32</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>33</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 coalizão. Lendo o texto, percebe-se que há sobreavaliação do caráter de cooptação, por um motivo simples. Parece que o autor considerou gabinete de cooptação todos aqueles que obtiveram qualquer nomeação dessa natureza.

predominância da 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 no período. Outro dado importante é bem salientado por Santos (2003). Dos 129 projetos enviados pelo Executivo e que foram para votação nominal, o líder da maioria só votou “sim” em apenas 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 cerca de 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 aprovação de seus interesses mais importantes. Trata-se de que o Executivo, dentro da atuação legal que conseguia ter, dentro do espaço muito mais delimitado que possuía, apostava sim na partilha do governo. A disciplina dos parlamentares ao governo e aos partidos, bem como a coesão partidária, não eram altos o bastante para garantir 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.

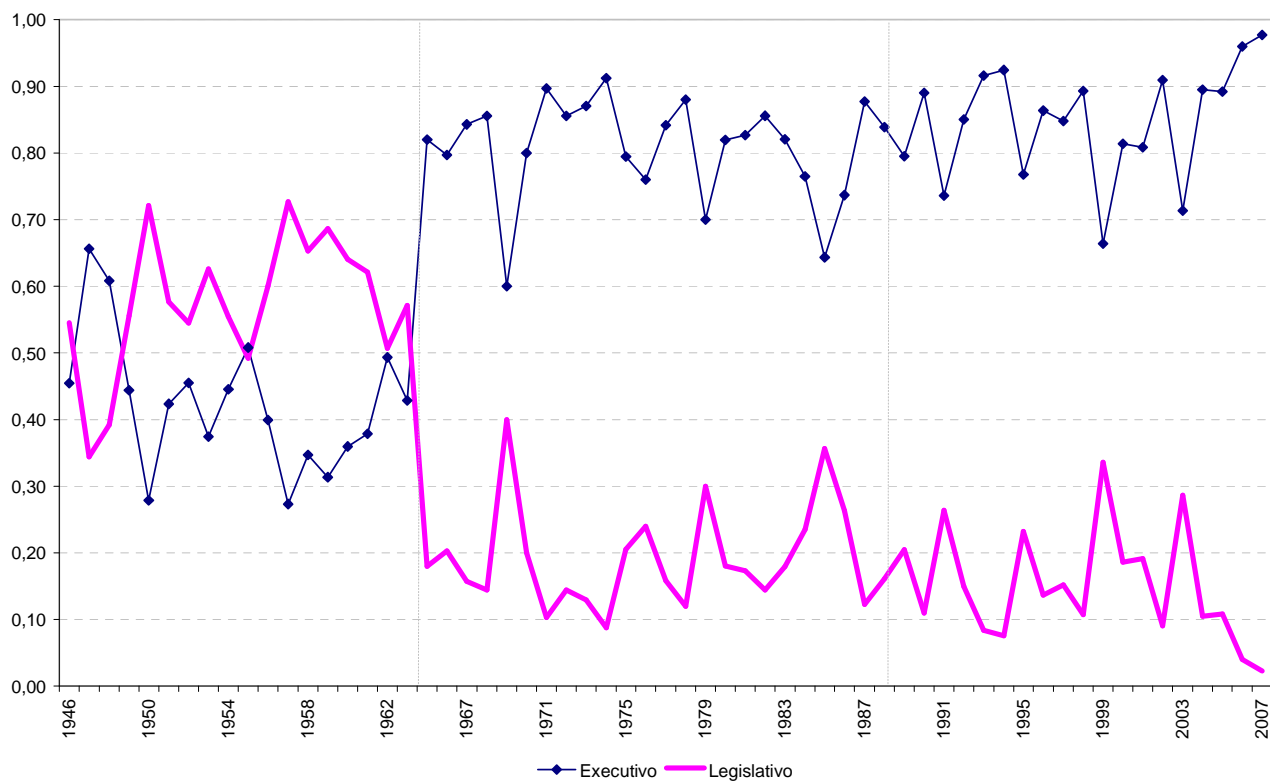
O questionamento mais geral que isso permite, ainda que de forma preliminar, é a idéia de que os partidos de 1946-64 não importavam ou eram fracos. Talvez nem tanto. Este trabalho não pretendeu mostrar ou estudar exatamente isso e, em verdade, os resultados aqui presentes não são capazes de fazê-lo. Mas ainda que como decorrência imprevista da pesquisa, parece que alguns números apresentados permitiriam voltar a pensar o papel dos partidos naquela democracia. Não há dúvida alguma que hoje os partidos importam. Não há dúvida alguma de que os regimentos internos da CDF 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 partidária fosse uma decorrência dos poderes de agenda ou da força do líder em plenário. Na verdade, afirmaram com clareza que esses instrumentos corrigiriam qualquer influência personalista, ou seja, *garantiriam* força partidária. Mas não necessariamente seriam *origem* da importância dos partidos. Hoje, partidos não podem ser fracos, dados os incentivos infra-institucionais. Mas podem e podiam ser não tão fracos mesmo antes

dos efeitos desses incentivos. E isso indicam as pistas que encontramos aqui, nesta pesquisa, de que as nomeações ministeriais seguiam lógica partidária, de que o governo tinha mais motivos para apostar nos partidos de sua base do que para desprezá-los e de que pode ser que os partidos fossem mais confiáveis do que se imagina usualmente.

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 tranquilidade 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, apenas não são ser condição suficiente.

## ANEXOS

Anexo 1 – Iniciativa legal, atualizando o gráfico em Figueiredo e Limongi (1999:49)



**Anexo 2 - Índice Rice médio dos partidos\* em cada equipe de ministros formada (partidos considerados apenas nas votações em que faziam parte da base do governo)**

|               | PR   | PSD  | PSP  | PTB  | UDN  | Total |  |  |  |
|---------------|------|------|------|------|------|-------|--|--|--|
| Vargas 1      | .    | 57,6 | 76,0 | 67,3 | .    | 67,0  |  |  |  |
| Vargas 3      | .    | 52,1 | .    | 43,5 | .    | 47,8  |  |  |  |
| Café Filho 1  | 54,9 | 59,1 | 54,6 | 47,8 | 72,3 | 58,4  |  |  |  |
| Café Filho 3  | 58,3 | 49,7 | .    | 89,1 | 33,6 | 57,7  |  |  |  |
| Nereu Ramos   | 54,2 | 86,6 | 82,9 | 82,1 | .    | 76,4  |  |  |  |
| JK 1          | 56,5 | 58,8 | 59,0 | 57,6 | .    | 58,0  |  |  |  |
| JK 3          | 63,1 | 80,3 | 73,0 | 70,0 | .    | 71,6  |  |  |  |
| Jânio Quadros | 73,4 | .    | 57,2 | .    | 0,0  | 43,5  |  |  |  |
| Jango 1.1     | .    | 30,6 | .    | 92,2 | .    | 61,4  |  |  |  |
| Total médio   | 57,9 | 59,6 | 66,8 | 61,4 | 50,8 | 60,9  |  |  |  |

|             | DEM  | PMDB | PP   | PSDB | PT   | PTB  | Ppdir** | Ppesq** | Total |
|-------------|------|------|------|------|------|------|---------|---------|-------|
| Sarney 5    | 81,4 | 67,0 | .    | .    | .    | .    | .       | .       | 74,2  |
| Collor 1    | 81,2 | .    | .    | .    | .    | .    | 87,3    | .       | 84,3  |
|             | 71,9 | .    | .    | .    | .    | .    | 80,7    | .       | 76,3  |
| Collor 2    | 74,7 | .    | 69,8 | .    | .    | .    | 75,6    | .       | 73,4  |
| Collor 3    | 93,1 | .    | 71,8 | .    | .    | 81,5 | 88,1    | .       | 84,5  |
| Itamar 1    | 62,1 | 70,4 | .    | 78,6 | .    | 62,1 | .       | 82,2    | 71,1  |
| Itamar 2    | 60,8 | 79,5 | .    | 79,9 | .    | 59,7 | .       | 71,4    | 70,2  |
| Itamar 3    | 59,7 | 75,8 | 50,1 | 81,8 | .    | 55,6 | .       | .       | 64,6  |
| Itamar 4    | 86,6 | 90,0 | 97,5 | 88,5 | .    | 97,0 | .       | .       | 91,9  |
| FHC 1.1     | 93,3 | 63,2 | .    | 86,4 | .    | 83,3 | .       | .       | 81,6  |
| FHC 1.2     | 87,2 | 62,0 | 65,6 | 85,2 | .    | 76,1 | .       | .       | 75,3  |
| FHC 1.3     | 92,6 | 58,0 | 50,6 | 87,2 | .    | 80,4 | .       | .       | 73,8  |
| FHC 2.1     | 96,8 | 74,2 | 83,7 | 94,8 | .    | 78,1 | .       | 47,7    | 79,2  |
| FHC 2.2     | 93,2 | 71,0 | 84,3 | 94,4 | .    | .    | .       | 89,5    | 86,5  |
| FHC 2.3     | 85,2 | 71,8 | 76,7 | 89,6 | .    | .    | .       | 92,4    | 83,1  |
| FHC 2.4     | 90,3 | 72,2 | 83,8 | 92,7 | .    | .    | .       | 83,6    | 84,5  |
| FHC 2.5     | .    | 75,3 | 77,6 | 89,3 | .    | .    | .       | .       | 80,7  |
| Lula 1.1    | .    | .    | .    | .    | 91,7 | 83,9 | 93,9    | 85,5    | 87,1  |
| Lula 1.2    | .    | 61,3 | .    | .    | 85,0 | 74,2 | 83,7    | 84,5    | 80,3  |
| Lula 1.3    | .    | 64,7 | .    | .    | 93,2 | 73,2 | 88,8    | 81,3    | 80,5  |
| Lula 1.4    | .    | 55,5 | 64,0 | .    | 86,6 | 73,6 | 75,1    | 81,4    | 74,9  |
| Lula 2.1    | .    | 85,1 | 86,9 | .    | 95,6 | .    | 92,4    | 87,6    | 88,8  |
| Total médio | 87,4 | 68,3 | 74,1 | 88,1 | 91,6 | 77,1 | 88,5    | 84,2    | 81,3  |

Fonte: dados sobre ministérios e consideração das coalizões são de elaboração própria deste artigo. Sobre as votações: para o período 1946-64, a fonte foi o banco de votações nominais cedido pelo Necon-luperj. Para o período atual, banco de votações nominais cedido pelo Cebrap.

\* Foram considerados isoladamente apenas partidos que atingiram mais de 0,5% das cadeiras de cada período.

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

**Anexo 3 - Índice Rice médio dos partidos\* em cada legislatura\*\* (partidos considerados apenas nas votações em que faziam parte da base do governo)**

|             | PR   | PSD  | PSP  | PTB  | UDN  | Total |          |          |       |
|-------------|------|------|------|------|------|-------|----------|----------|-------|
| 1951-54     | 54,9 | 55,5 | 75,1 | 54,2 | 72,3 | 59,1  |          |          |       |
| 1955-58     | 59,5 | 62,9 | 62,8 | 64,0 | 33,6 | 61,5  |          |          |       |
| 1959-62     | 48,3 | 59,9 | 72,2 | 79,7 | 0,0  | 64,1  |          |          |       |
| Total médio | 57,9 | 59,6 | 66,8 | 61,4 | 50,8 | 60,9  |          |          |       |
|             | DEM  | PMDB | PP   | PSDB | PT   | PTB   | Ppdir*** | Ppesq*** | Total |
| 1988-90     | 85,7 | 67,0 | .    | .    | .    | .     | 87,8     | .        | 84,1  |
| 1991-94     | 71,2 | 75,6 | 70,3 | 80,1 | .    | 66,9  | 82,2     | 77,6     | 74,4  |
| 1995-98     | 89,1 | 61,5 | 64,1 | 86,0 | .    | 78,1  | .        | 82,5     | 76,2  |
| 1999-02     | 92,2 | 73,7 | 83,8 | 93,3 | .    | 73,7  | .        | 76,7     | 83,6  |
| 2003-06     | .    | 61,2 | 64,0 | .    | .    | 89,3  | 78,5     | 88,4     | 84,6  |
| 2007-10     | .    | 85,1 | 86,9 | .    | .    | 95,6  | .        | 92,4     | 87,6  |
| Total médio | 87,4 | 68,3 | 74,1 | 88,1 | 91,6 | 77,1  | 88,5     | 84,2     | 81,3  |

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

\* Foram considerados isoladamente apenas partidos que atingiram mais de 0,5% das cadeiras de cada período.

\*\* 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 excluídas dessa tabela pelo baixo número de casos totais (6 casos) que acabava configurando a legislatura inteira.

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

**Anexo 4 - Disciplina\* média nas votações nominais de projetos enviados pelo Executivo, por parte dos partidos\*\* da base presidencial, segundo cada equipe de ministros (partidos considerados apenas nas votações em que faziam parte da base)**

|               | PR   | PSD  | PSP  | PTB  | UDN  | Total | em%      |          |       |
|---------------|------|------|------|------|------|-------|----------|----------|-------|
| Vargas 1      | .    | 78,2 | 77,7 | 75,7 | .    | 77,2  |          |          |       |
| Vargas 3      | .    | 68,3 | .    | 64,4 | .    | 66,3  |          |          |       |
| Café Filho 1  | 68,7 | 76,7 | 77,3 | 45,1 | 79,8 | 67,8  |          |          |       |
| Café Filho 3  | 43,1 | 55,2 | .    | 21,7 | 44,4 | 41,1  |          |          |       |
| Nereu Ramos   | 77,1 | 93,3 | 91,5 | 91,0 | .    | 88,2  |          |          |       |
| JK 1          | 67,7 | 76,8 | 68,3 | 61,0 | .    | 68,4  |          |          |       |
| JK 3          | 82,3 | 92,4 | 88,5 | 87,2 | .    | 87,6  |          |          |       |
| Jânio Quadros | 86,7 | .    | 78,6 | .    | 50,0 | 71,8  |          |          |       |
| Jango 1.1     | .    | 49,6 | .    | 29,3 | .    | 39,5  |          |          |       |
| Total médio   | 69,4 | 76,1 | 75,7 | 64,6 | 63,6 | 71,0  |          |          |       |
|               | DEM  | PMDB | PP   | PSDB | PT   | PTB   | Ppdir*** | Ppesq*** | Total |
| Sarney 5      | 84,0 | 75,0 | .    | .    | .    | .     | .        | .        | 79,5  |
| Collor 1      | 87,2 | .    | .    | .    | .    | .     | 92,3     | .        | 89,8  |
| Collor 2.1    | 79,3 | .    | .    | .    | .    | .     | 87,7     | .        | 83,5  |
| Collor 2      | 76,7 | .    | 56,7 | .    | .    | .     | 85,5     | .        | 73,0  |
| Collor 3      | 96,5 | .    | 85,9 | .    | .    | 90,8  | 93,4     | .        | 92,0  |
| Itamar 1      | 69,4 | 80,4 | .    | 89,3 | .    | 74,1  | .        | 66,1     | 75,9  |
| Itamar 2      | 73,2 | 84,3 | .    | 82,5 | .    | 68,7  | .        | 64,3     | 74,6  |
| Itamar 3      | 76,0 | 87,9 | 75,0 | 90,9 | .    | 71,5  | .        | .        | 80,3  |
| Itamar 4      | 93,3 | 95,0 | 98,8 | 94,3 | .    | 98,5  | .        | .        | 96,0  |
| FHC 1.1       | 92,9 | 80,9 | .    | 91,3 | .    | 87,2  | .        | .        | 88,1  |
| FHC 1.2       | 92,7 | 78,2 | 79,9 | 92,0 | .    | 86,1  | .        | .        | 85,8  |
| FHC 1.3       | 93,9 | 77,3 | 73,7 | 91,3 | .    | 88,4  | .        | .        | 84,9  |
| FHC 2.1       | 98,4 | 86,0 | 91,8 | 97,4 | .    | 80,4  | .        | 33,2     | 81,2  |
| FHC 2.2       | 96,6 | 83,3 | 89,4 | 97,2 | .    | .     | .        | 31,8     | 79,6  |
| FHC 2.3       | 80,8 | 82,8 | 84,9 | 94,8 | .    | .     | .        | 49,5     | 78,6  |
| FHC 2.4       | 93,4 | 80,9 | 90,4 | 94,5 | .    | .     | .        | 23,6     | 76,5  |
| FHC 2.5       | .    | 87,7 | 81,4 | 94,6 | .    | .     | .        | .        | 87,9  |
| Lula 1.1      | .    | .    | .    | .    | 95,9 | 89,3  | 95,6     | 90,9     | 91,9  |
| Lula 1.2      | .    | 74,9 | .    | .    | 90,3 | 82,7  | 90,0     | 77,3     | 80,9  |
| Lula 1.3      | .    | 76,4 | .    | .    | 94,4 | 83,3  | 90,4     | 75,5     | 81,5  |
| Lula 1.4      | .    | 65,2 | 70,5 | .    | 87,9 | 74,4  | 80,6     | 54,0     | 67,6  |
| Lula 2.1      | .    | 85,4 | 88,4 | .    | 94,2 | .     | 90,0     | 87,1     | 88,3  |
| Total médio   | 91,3 | 80,4 | 83,0 | 93,2 | 93,6 | 84,8  | 91,0     | 76,4     | 84,3  |

Fonte: dados sobre ministérios e consideração das coalizões são de elaboração própria deste artigo. Sobre as votações: para o período 1946-64, a fonte foi o banco de votações nominais cedido pelo Necon-luperj. Para o período atual, banco de votações nominais cedido pelo Cebrap.

\* na democracia atual considera-se como disciplina o voto dos parlamentares em relação à indicação de voto do líder do governo. Não havendo indicação de voto no entre 1946-64, considereei como referência, seguindo Fabiano Santos (2003), o voto dado pelo deputado que era líder da maioria.

\*\* Foram considerados isoladamente apenas partidos que atingiram mais de 0,5% das cadeiras de cada período.

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



**Anexo 5 - Disciplina\* média nas votações nominais de projetos enviados pelo Executivo, por parte dos partidos\*\* da base presidencia, segundo cada legislatura\*\*\* (partidos considerados apenas nas votações em que faziam parte da base)**

| em %        |      |      |      |      |      |       |
|-------------|------|------|------|------|------|-------|
|             | PR   | PSD  | PSP  | PTB  | UDN  | Total |
| 1951-54     | 68,7 | 73,9 | 77,7 | 66,2 | 79,8 | 71,8  |
| 1955-58     | 68,9 | 77,8 | 73,1 | 62,8 | 44,4 | 69,9  |
| 1959-62     | 74,3 | 78,2 | 88,3 | 67,2 | 50,0 | 75,7  |
| Total médio | 69,4 | 76,1 | 75,7 | 64,6 | 63,6 | 71,0  |

|             | DEM  | PMDB | PP   | PSDB | PT   | PTB  | Ppdir**** | Ppesq**** | Total |
|-------------|------|------|------|------|------|------|-----------|-----------|-------|
| 1988-90     | 87,7 | 75,0 | .    | .    | .    | .    | 91,7      | .         | 87,6  |
| 1991-94     | 78,5 | 83,6 | 67,8 | 87,4 | .    | 77,2 | 89,9      | 65,3      | 79,3  |
| 1995-98     | 93,2 | 78,5 | 79,5 | 92,1 | .    | 86,9 | .         | 4,7       | 85,4  |
| 1999-02     | 94,3 | 83,9 | 89,7 | 96,2 | .    | 73,7 | .         | 34,5      | 79,8  |
| 2003-06     | .    | 73,8 | 70,5 | .    | 93,2 | 85,2 | 91,9      | 83,2      | 85,1  |
| 2007-10     | .    | 85,4 | 88,4 | .    | 94,2 | .    | 90,0      | 87,1      | 88,3  |
| Total médio | 91,3 | 80,4 | 83,0 | 93,2 | 93,6 | 84,8 | 91,0      | 76,4      | 84,3  |

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

\* na democracia atual considera-se como disciplina o voto dos parlamentares em relação à indicação de voto do líder do governo. Não havendo indicação de voto no entre 1946-64, considereei como referência, seguindo Fabiano Santos (2003), o voto dado pelo deputado que era líder da maioria.

\*\* Foram considerados isoladamente apenas partidos que atingiram mais de 0,5% das cadeiras de cada período.

\*\*\* 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 excluídas dessa tabela pelo baixo número de casos totais (6 casos) que acabava configurando a legislatura inteira.

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

### Referências bibliográficas

ABRANCHES, Sérgio H. H. de. (1988), "Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro". *Dados*, vol. 31, nº 1, pp. 5-38.

AMORIM NETO, Octavio e SANTOS, Fabiano. (2001), "The Executive Connection: Presidentially-Defined Factions and Party Discipline in Brazil". *Party Politics*, vol. 7.

AMORIM NETO, Octavio. (1991) *Formação Ministerial em Sistemas Presidencialistas Multipartidários: O Caso Brasileiro (1946-1964)*. Dissertação de Mestrado, IUPERJ, Brasil.

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

\_\_\_\_\_. (1998), *Of Presidents, Parties, and Ministers: Cabinet Formation and Legislative Decision-Making under Separation of Powers*. Tese de Doutorado, University of California, San Diego.

\_\_\_\_\_. (2000), "*Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil*", *Dados*, vol. 43, n. 3.

\_\_\_\_\_. (2006), *Presidencialismo e Governabilidade nas Américas*. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV.

CARVALHO, Maria I. V. (1977), "A colaboração do Legislativo para o desempenho do Executivo durante o governo JK". Rio de Janeiro: Dissertação de mestrado-IUPERJ.

DHNB. (1984), *Dicionário histórico-biográfico brasileiro: 1930-1983*. Rio de Janeiro: Centro de Pesquisa e Documentação da História Contemporânea do Brasil-FGV.

FIGUEIREDO, Argelina. (2007), "Government Coalitions in Brazilian Democracy" in: *Brazilian Political Science Review*, v.1, n.2.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub e LIMONGI, Fernando. (1995), "Partidos Políticos na Câmara dos Deputados: 1989-1994". *Dados*, vol. 38, nº 3, pp. 497-524.

\_\_\_\_\_. (1997), "O Congresso e as Medidas Provisórias: Abdicação ou Delegação". *Novos Estudos Cebrap*, nº 47, pp. 127-154.

\_\_\_\_\_. (1999), *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas Editora.

HIPPOLITO, Lucia. (1985), *PSD de raposas e reformistas*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.

IBGE, (1990). *Estatísticas Históricas do Brasil*, Rio de Janeiro: IBGE.

LAMOUNIER, B. (org.). 1991. *A opção parlamentarista*. São Paulo : IDESP/Sumaré.

LAMOUNIER, Bolívar. (1991), *Depois da Transição: Democracia e Eleições no Governo Collor*. São Paulo, Edições Loyola.

LYNE, Mona. (2005), "Parties as programmatic agents" in *Party Politics*, v.11, n.2.

MAINWARING, Scott (1997), *Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization: The Case of Brazil*. Stanford, Stanford University Press.

MENEGUELLO, Rachel. (1998), *Partidos e Governos no Brasil Contemporâneo (1985-1997)*. São Paulo, Paz e Terra.

MÜELLER, Wolfgang e KAARE, Strom. (2000), *Coalition governments in Western Europe*. London: Oxford University Press.

NICOLAU, Jairo. (2000), "Disciplina partidária e base parlamentar na Câmara dos Deputados no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998)". *Dados*, Rio de Janeiro, v. 43, n. 4.

PESSANHA, Charles. (1997), *Relações entre Poderes Executivo e Legislativo no Brasil*, São Paulo: Tese de doutoramento-USP.

SANTOS, Fabiano. (2003), *Patronagem e Poder de Agenda na Política Brasileira*. Rio de Janeiro Ed. UFMG/Iuperj.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. "Crise e Castigo": partidos e generais na política brasileira"; São Paulo: Ed. Vértice/Iperj, 1987.

TSEBELLIS, George (1997), "Processo Decisório em Sistemas Políticos: Veto Players no Presidencialismo, Parlamentarismo, Multicameralismo e Pluripartidarismo". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 12, nº 34.

VASSELAI, Fabricio. (2008) "Nomeações de ministros e formação de governo no Presidencialismo de Coalizão Brasileiro: características, padrões e polêmicas", apresentado no IV Congresso da ALACIP, Costa Rica – 2008.

Dados e informações podem ser solicitados diretamente com o autor. Comentários e sugestões serão muito bem vindos.