

O MODERNO SISTEMA DE GOVERNO PRESIDENCIAL BRASILEIRO¹

Octavio Amorim Neto
Escola de Pós-Graduação em Economia
Fundação Getulio Vargas - Rio de Janeiro

Os Estados Unidos são, tradicionalmente, considerados o modelo arquetípico de governo presidencial. Há poucos anos, o politólogo italiano Sergio Fabbrini (1999) argumentou ser essa visão tradicional inexata, uma vez que, sob um moderno governo presidencial, o presidente é politicamente predominante em todas as áreas decisórias, o que não se verifica nos EUA. Lá, por exemplo, o orçamento é controlado pelo Congresso. Para Fabbrini, esse país não tem nem um moderno sistema presidencial nem um velho sistema de separação de poderes, possuindo, na verdade, um *sistema de governo separado*, na medida em que tem ensejado, historicamente, diferentes equilíbrios institucionais entre o Executivo e a Legislatura, cabendo destacar que nem mesmo a ascendência da presidência desde a década de 1930 cancelou a independência congressional (1999, p. 113).

Pelos critérios de Fabbrini, o novo regime democrático brasileiro (iniciado em 1985) seria um exemplo claro de um moderno governo presidencial. No gigante sul-americano, o presidente, a par de usufruir da ampla legitimidade que lhe confere a sua eleição direta pelo povo, goza de extensas prerrogativas constitucionais relativas tanto à política doméstica quanto à externa, controlando também o vasto aparato burocrático que é a chamada administração pública federal brasileira. Consequentemente, o Poder Executivo é o centro de gravidade do regime político.

¹ Trabalho apresentado no Seminário Internacional “El Parlamentarismo Europeo y el Presidencialismo Latinoamericano cara a cara”, Fundación Manuel Jiménez Abad, Zaragoza, Espanha, 17 e 18 de março de 2010.

No caso brasileiro, a centralidade do Poder Executivo resulta não apenas da estrutura constitucional, mas também de fatores históricos e do padrão de carreiras legislativas. Dentre os fatores históricos, destacam-se o enorme papel desempenhado pelo Estado no desenvolvimento econômico nacional ao longo do século XX e o legado dos regimes autoritários vigentes em 1937-1945 e 1964-1985. A intervenção do Estado na economia contribuiu sobremaneira para fortalecer o Executivo porque se fez por meio da expansão de agências burocráticas subordinadas a este (Boschi e Lima, 2002), enquanto os regimes autoritários reforçaram o Executivo pela simples razão de haverem aniquilado o Poder Legislativo, como se deu entre 1937 e 1945, e de haverem-no deliberadamente amesquinhado entre 1964 e 1985².

No que diz respeito às consequências das carreiras legislativas para a distribuição de poder entre os órgãos do Estado, os trabalhos de Samuels (2000; 2003) revelam terem os deputados brasileiros, em geral, uma passagem muito curta pela Câmara Baixa, preferindo continuar suas carreiras em postos do Executivo, seja no plano nacional, estadual ou municipal. E como mostram Amorim Neto e Santos (2003), o pouco tempo de permanência dos legisladores naquela Casa Legislativa tem um efeito considerável sobre a capacidade do Congresso de aprovar leis de sua própria autoria, o que, por sua vez, realça a presença do Poder Executivo no processo legiferante. Como apontam Figueiredo e Limongi (2007, p. 157), entre 1988 e 2007, nada menos que 83,3% das leis promulgadas foram de autoria do Executivo, uma evidência eloquente da centralidade deste órgão do Estado na vida política brasileira. Convém notar, porém, que, na primeira experiência democrática que o Brasil

² Entre 1822, ano de sua independência, e 1889, o Brasil teve um regime monárquico parlamentar. Entre 1889 e 1930, o país viveu seu primeiro regime republicano presidencial, a chamada República Velha, marcadamente oligárquica. Entre a Revolução de 1930 e 1937, o Brasil passou por um período de grande instabilidade e de difícil categorização, durante o qual importantes esforços de democratização e constitucionalização se misturaram com freqüentes manifestações de autoritarismo. Em 1937, o presidente Vargas, com o apoio dos militares, deu um golpe de Estado e fechou o Congresso. Em 1945, Vargas é deposto, também com a ajuda dos militares. Neste mesmo ano, realiza-se a primeira eleição presidencial direta da história brasileira com considerável participação popular. Em 1946, uma assembleia constituinte democraticamente eleita promulga uma nova Constituição. O chamado regime de 1946 viria a ser derrubado pelos militares em 1964. Depois de uma longa transição iniciada em 1974, o poder é restituído aos civis em 1985. Em 1998, mais uma vez, uma assembleia constituinte democraticamente eleita promulga uma nova Constituição. Em 1989, celebrou-se a primeira eleição presidencial livre desde 1960.

teve (entre 1946 e 1964), as leis de autoria do Executivo corresponderam a apenas 38,5% do total de leis promulgadas (Figueiredo e Limongi, 2007, p. 157).

Ou seja, somente no último quarto de século, o Brasil passou a ter o que Fabbrini chama de moderno governo presidencial (e democrático). De fato, segundo Santos (2003), uma comparação entre o período que vai de 1946 a 1964 e o período posterior a 1988 revela grandes avanços no sentido da *racionalização* das práticas do presidencialismo adotadas em 1946. Neste caso, racionalização significa a adoção de regras que tornam mais eficaz o processo decisório. Assim, sob a Carta de 1988, o presidente passou a ter prerrogativas mais extensas que aquelas conferidas pela Constituição de 1946, dando-lhe um controle muito mais amplo sobre a agenda legislativa (mais sobre o assunto a seguir). Além disso, os partidos tornaram-se mais disciplinados e com mais clara orientação ideológica. O fortalecimento de presidentes e partidos permitiu a emergência, a partir de 1988, de Executivos apoiados em estáveis maiorias congressuais e de uma sólida clivagem governo-oposição.

O poderoso presidente brasileiro, porém, tem que conviver com um Congresso bicameral operado por um sistema partidário altamente fragmentado e fluido, forçando o chefe do Executivo a montar complexas coalizões governativas, dando vez ao chamado presidencialismo de coalizão (Abranches, 1988; Power, 2010). A grande maioria de tais coalizões tem resultado em ampla partilha do poder – permitindo que se denomine o Brasil, com base nas medidas de Lijphart (1999), uma democracia consensual (Amorim Neto 2009) –, porém, sem que jamais a liderança do processo decisório saia das mãos do presidente. Como funciona, na prática, um moderno governo presidencial que combina um poderoso chefe do Executivo e amplas coalizões partidárias? É o que veremos a seguir.

O texto está organizado da seguinte maneira: a próxima seção aborda as relações entre o Executivo e a Legislatura, enfatizando a estrutura institucional do presidencialismo e sua evolução desde 1946; a terceira trata da formação dos gabinetes presidenciais, da solidez das maiorias parlamentares, do

controle da agenda legislativa, das estratégias decisórias do Executivo e da organização da presidência. A quarta apresenta as conclusões finais.

2. AS RELAÇÕES EXECUTIVO-LEGISLATIVO

A relação entre o Executivo e o Legislativo possui no Brasil, desde a queda do regime de Vargas em 1945, uma vocação trágica: quase todos os presidentes que não conseguiram formar ou manter uma maioria parlamentar não lograram terminar os seus mandatos constitucionais. Lula, em 2003-2006, é a primeira exceção. Ainda assim, o ano de 2005 foi marcado por uma grave crise política que tivera origem na má organização da base de apoio do chefe de Estado na Câmara dos Deputados.

Muita coisa, porém, mudou nas relações Executivo-Legislativo desde a promulgação da Carta de 1988. Para compreender as mudanças, esta seção descreve brevemente a experiência de todos os presidentes democráticos que o Brasil teve, isto é, aqueles que governaram o país entre 1946 e 1964 e 1985 e 2010, para, em seguida, discutir duas das mais importantes comparações entre os dois períodos oferecidas por politólogos brasileiros.

OS PRESIDENTES E O CONGRESSO: BREVE PANORAMA HISTÓRICO

O primeiro presidente democraticamente eleito que o Brasil teve, Eurico Dutra, iniciou o seu governo em fevereiro de 1946, apoiado por uma coalizão integrada pelo PSD e o PTB. Mais tarde, o PTB foi excluído do governo, dando lugar à UDN e ao PR. Em 1951, Dutra foi sucedido por Getúlio Vargas, que pouco compromisso tinha, de fato, com qualquer partido. Conquanto Vargas tenha nomeado políticos de várias siglas para o seu ministério, nunca logrou estabilizar a sua base de apoio parlamentar. Não à toa, a sua presidência, abalada por uma série de crises, culminou com o seu suicídio em agosto de 1954. Café Filho, seu vice, assumiu a chefia do Executivo. Porém, também incapaz de estabelecer um relacionamento harmônico com a maioria do Congresso, acabou deposto a dois meses do fim do mandato, completado por Nereu Ramos.

Em 1955, elege-se Juscelino Kubitschek. Já no governo, o novo presidente constituiu um amplo gabinete de coalizão que o acompanhou até o fim do mandato, em janeiro de 1961. Kubitschek foi sucedido por Jânio Quadros, um *outsider* por excelência. Sempre desprezando os partidos e o Congresso, Jânio renunciou ao cabo de sete meses. João Goulart, o seu vice, só conseguiu assumir a presidência depois de aprovada a Emenda Constitucional Nº 4, que instituiu o parlamentarismo. A presidência de João Goulart foi um fracasso político, tendo sido abortada pelo golpe militar de março de 1964.

Vinte e um anos depois, restabelece-se o poder civil com a posse de José Sarney em março de 1985. Sarney governou com uma aliança integrada pelo PMDB e o PFL. Surpreendentemente, um padrão verificado entre 1946 e 1964 se manifesta novamente: um governo de coalizão é sucedido por um presidente que pode ser considerado um *outsider*, que, por sua vez, não consegue terminar o seu mandato, cedendo lugar ao seu vice. Fernando Collor, outro *outsider*, logra suceder a Sarney. No governo, Collor recusa-se a formar uma maioria parlamentar. É destituído em outubro de 1992. O seu vice, Itamar Franco, ascende à chefia do governo.

Em 1994, Fernando Henrique Cardoso conquista a presidência no rastro do Plano Real, que finalmente conseguiu domar a crônica inflação alta que o Brasil tivera durante anos. Em 1998, Cardoso é reeleito. Durante quase todos os seus oito anos como chefe do Executivo, Cardoso esteve à frente de uma ampla e sólida coalizão de apoio parlamentar, a qual lhe propiciou o mais estável governo, do ponto de vista político, dos dois períodos democráticos.

Em 2002, Lula, depois de três tentativas frustradas, chega à presidência. À véspera da sua posse, ele já designara José Dirceu, um dos principais líderes do PT, como o seu principal operador político. Plenamente ciente de que a aliança eleitoral de Lula não teria maioria parlamentar, Dirceu tenta trazer o centrista PMDB para o gabinete. Porém, o novo presidente e o PT não o deixaram ir adiante. Optou-se, então, por cooptar um partido de centro-direita, o PTB, e inchar a base de apoio do governo com a migração de parlamentares.

Ao longo de 2003, o governo Lula, apesar do grande número de partidos no gabinete, oito, não contou com maioria absoluta no Congresso. Na Câmara, comandou somente 49% dos deputados. O Executivo tinha, porém, uma agenda legislativa, a reforma da previdência e a reforma tributária, agenda que podia atrair o apoio do PMDB, apesar de não estar o partido no ministério, e também os votos de uma boa parcela da oposição militante (o PFL e o PSDB). A reforma tributária naufragou. Porém, a aprovação da reforma da previdência foi a mais relevante vitória legislativa de todo o primeiro mandato de Lula.

Teoricamente, Lula poderia ter continuado a governar de uma posição minoritária recorrendo ao apoio condicional do PMDB e pontual do PSDB e PFL. O risco de tal estratégia era o presidente tornar-se prisioneiro de três partidos contra os quais pelejara duramente entre 1985 e 2002. Incorporou-se, então, o PMDB ao ministério em janeiro de 2004, passando o Executivo a contar com uma maioria *nominal* no Congresso. Apesar disso, as relações do governo com o Poder Legislativo em 2004 não foram tão bem-sucedidas quanto em 2003. Por quê?

Lula, conquanto tenha asseverado algumas vezes querer dirigir um governo de coalizão, não partilhou autenticamente o poder nem deu tratamento adequado aos seus aliados, gerando uma insatisfação crescente, sobretudo entre os partidos de direita (o PTB e o PL). Em fevereiro de 2005, um obscuro deputado do PP, Severino Cavalcanti, é eleito, para o pasmo geral, presidente da Câmara dos Deputados, em disputa com um candidato apoiado pelo governo. A desorganização da maioria governativa (nominal) chega ao seu clímax em maio de 2005, com a eclosão do escândalo do *mensalão*, o qual, por pouco, não levou à abertura de um processo de suspensão do mandato do chefe do Executivo.

Ao final de 2006, Lula, contrariando a tendência de fracasso das presidências minoritárias, não apenas consegue chegar ao término do seu mandato constitucional, como é reeleito triunfalmente. Escaldado pelos erros políticos que cometera entre 2003 e 2005, Lula, no seu segundo mandato, forma e mantém uma mais estável coalizão governativa, tendo o PMDB, o maior partido tanto na Câmara como no Senado, como seu principal aliado. Entre 2007 e

2010, Lula torna-se o presidente mais popular da história brasileira, no rastro do vigoroso crescimento da economia, de políticas sociais que melhoraram sensivelmente o bem-estar material da população de baixa renda, da expansão da classe média, da sua impressionante capacidade de comunicação com o eleitorado e do seu enorme prestígio internacional.

VOLTANDO A 1946 PARA ENTENDER 1988

Como entender o impacto da Carta de 1988 sobre a relação entre os governos presidenciais e a sustentação parlamentar no Brasil? Há várias maneiras de dar conta dessa questão. Uma das mais profícuas é a comparação entre os últimos 22 anos com a rica experiência de 18 anos que o país teve a partir da promulgação da Constituição de 1946, a qual também estabeleceu um sistema de governo presidencialista que, tal como hoje, interagiu com um sistema multipartidário. Todavia, como se verá adiante, há importantes diferenças no desenho institucional desses dois regimes, assim como se verifica uma notável variação no comportamento parlamentar dos partidos. Três autores – Argelina Figueiredo, Fernando Limongi e Fabiano Santos – têm-se destacado na análise comparativa dos dois períodos. Os parágrafos a seguir discutem os seus principais trabalhos sobre o assunto.

A RACIONALIZAÇÃO DO PRESIDENCIALISMO PELA CARTA DE 1988

Santos (2003) identifica as inovações político-institucionais geradas pela Constituição de 1988 a partir de um diagnóstico da evolução do presidencialismo no Brasil desde 1946. O sistema de governo da experiência de 1946-1964 deu à luz ao presidencialismo de coalizão, conceito cunhado por Abranches (1988) em artigo hoje considerado clássico. Segundo Abranches, dadas as bases constitucionais da tradição republicana brasileira – a combinação de presidencialismo, federalismo, bicameralismo, representação proporcional e multipartidarismo – a formação de amplos gabinetes de coalizão, levando em conta critérios partidários e regionais, é a única maneira que os chefes de governo têm para alcançar uma maioria parlamentar. Daí o termo presidencialismo de coalizão. Porém, para Abranches, este seria um sistema instável, de alto risco, sempre na dependência do seu desempenho

corrente e da disposição de negociar por parte de presidentes e partidos. Já para Santos, o presidencialismo de coalizão do período 1946-1964 criou, pela primeira vez na história republicana brasileira, um sistema efetivo de freios e contrapesos, em virtude da necessidade de o Executivo incluir vários partidos no ministério para formar uma base de apoio parlamentar. Ao fim e ao cabo, foi o multipartidarismo que estabeleceu os freios e contrapesos. Ou seja, a interdependência entre os Poderes Executivo e Legislativo é a condição que permitiria a emergência de controles mútuos. Apesar disso, no entender de Santos, o regime de 1946 padeceu de sérios problemas. Os parlamentares, tomados individualmente, eram muito fortes e os partidos, conseqüentemente, pouco disciplinados, forçando o Executivo a formar confusas coalizões que incluíam facções de partidos da oposição, o que apagava as linhas divisórias entre esta e o governo. Ademais, o presidente não possuía poderes constitucionais que lhe permitissem controlar a agenda legislativa, o que atrapalhava seriamente a implementação de suas propostas.

Passando à análise do presidencialismo do período pós-1988, Santos (2003, pp. 29-110), aponta grandes avanços no sentido da *racionalização* das práticas do presidencialismo de coalizão iniciadas em 1946, como já referido na introdução deste texto. O presidente passou a ter extensas prerrogativas constitucionais, tais como os decretos presidenciais com força de lei e o poder de requisitar tramitação urgente para projetos de lei, que lhe deram grande controle sobre a agenda legislativa. Além disso, os partidos tornaram-se mais disciplinados e com mais clara orientação ideológica. Essa combinação permitiu a emergência de Executivos apoiados em estáveis maiorias no Congresso e de uma sólida clivagem governo-oposição, mas ao preço de enfraquecer excessivamente o Poder Legislativo e a ação do parlamentar tomado individualmente.

Ainda de acordo com Santos (2006a, 2006b, 2007), o principal problema do presidencialismo de coalizão racionalizado decorre de serem altos demais os benefícios de ser governo e muito altos os custos de ser oposição, uma vez que os parlamentares opositores têm poucos recursos a seu dispor, dada a fraqueza do Congresso. Essa combinação de custos e benefícios gera um forte incentivo para que os partidos de oposição se recusem a dialogar com o

Executivo em bases moderadas, preferindo dificultar a vida deste para ganhar o grande prêmio do sistema político nas próximas eleições, isto é, a Presidência da República. A consequência mais grave desse “jogo de altas apostas” é a quase impossibilidade de haver governos minoritários bem-sucedidos no Brasil, tal como mostra o breve panorama histórico feito acima. Para esse autor, portanto, o grande desafio institucional brasileiro é criar condições de formação de governos minoritários efetivos, sem que se mudem os sistemas de governo e eleitoral.

O REFORÇO DO PODER DE AGENDA DOS PRESIDENTES E LÍDERES PARTIDÁRIOS PELA CONSTITUIÇÃO DE 1988

Figueiredo e Limongi (2007) oferecem amplas e sistemáticas evidências a respeito de como a Constituição de 1988 alterou significativamente o papel do Poder Executivo no processo decisório e o comportamento dos partidos em relação ao período 1946-1964. Em outra obra (Figueiredo e Limongi, 1999), os autores sustentam a tese segundo a qual os partidos brasileiros são, ao contrário do que pensam muitos, disciplinados e que o sistema presidencial multipartidário brasileiro não é um entrave à governabilidade³. Para corroborar suas proposições, Figueiredo e Limongi montaram uma impressionante base de dados sobre o comportamento legislativo e a proposição e produção de leis. Além disso, mostraram como a Carta de 1988 dotou presidentes e líderes partidários de eficazes instrumentos de controle da agenda parlamentar que possibilitam superar os problemas de ação coletiva e de barganha inerentes à fragmentada legislatura brasileira.

Assim, apesar de os regimes de 1946-1964 e pós-1988 terem a mesma macroestrutura constitucional (presidencialismo, federalismo, bicameralismo, representação proporcional e multipartidarismo), Figueiredo e Limongi registram importantes diferenças institucionais entre os dois. Se, sob a Constituição de 1946, o presidente possuía apenas o poder de iniciativa exclusiva em questões administrativas, sob a Carta de 1988, o chefe do

³ A ideia segundo a qual os partidos brasileiros são pouco disciplinados e que o sistema presidencial multipartidário é um entrave à governabilidade é particularmente defendida por Ames (2001), Lamounier (1994) e Mainwaring (1999).

Executivo passou a ter as seguintes novas prerrogativas: iniciativa exclusiva de projetos orçamentários; iniciativa exclusiva de projetos tributários; a proposição de emendas constitucionais; o poder de editar decretos com força de lei (as medidas provisórias); a faculdade de editar leis por delegação do Congresso; a solicitação de urgência para projetos de lei em tramitação; e a imposição de restrições às emendas orçamentárias do Congresso (Figueiredo e Limongi, 2007; p. 151). Convém destacar que as medidas provisórias são o instrumento legislativo mais poderoso à disposição do Executivo, uma vez que entram em vigor imediatamente.

Figueiredo e Limongi mostram também como a organização do Congresso se alterou consideravelmente de um regime para o outro. O aspecto fundamental dessa questão diz respeito aos direitos dos líderes partidários na Câmara dos Deputados vis-à-vis aos dos deputados tomados individualmente. A novidade trazida pelo novo regimento dessa Casa aprovado logo após a promulgação da Carta de 1988 é a alta concentração de direitos e recursos parlamentares nas mãos dos líderes. Se, entre 1946 e 1964, estes tinham apenas um poder restrito de retirar projetos de lei das comissões por meio de procedimentos de urgência, no pós-1988, além da ampliação deste poder, a liderança dos partidos passou a determinar a agenda do plenário; a representar todos os membros da sua sigla no Legislativo; a restringir emendas e votações em separado; a nomear e substituir membros das comissões permanentes; a nomear e substituir membros das comissões mistas que analisam medidas provisórias; e a nomear e substituir membros das comissões mistas que analisam o orçamento (Figueiredo e Limongi, 2007; p. 155).

Após identificar as diferenças institucionais entre os dois regimes, Figueiredo e Limongi partem para uma análise das diferenças comportamentais. Assim, os autores mostram como as taxas de predominância e sucesso do Executivo na produção legislativa aumentaram muito, se cotejarmos o período 1946-1964 com 1988-2007. A percentagem de leis de autoria do Executivo pulou de 38,5% para 83,3%. Enquanto entre 1946 e 1964 a taxa de aprovação dos projetos enviados ao Congresso pelo presidente foi de 29,5%, entre 1988 e 2007 este valor pulou para 75,1% (Figueiredo e Limongi, 2007; p. 157).

O que explica tais diferenças? No entender de Figueiredo e Limongi, a resposta é clara: como indicado acima, a Constituição de 1988 alterou significativamente o equilíbrio de forças entre o Executivo e o Legislativo, se comparada com a de 1946. Isso aconteceu, em boa medida, porque as regras criadas pelo regime militar para ampliar o poder de legislar do Executivo foram incorporadas à nova Constituição.

Figueiredo e Limongi notam também que, dentro dos e entre os dois períodos estudados, há diferenças na taxa de sucesso de cada presidente na aprovação de projetos. Porém, há muito menor variância ou maior estabilidade em 1988-2007 do que em 1946-1964, indicando que o novo arcabouço institucional estabelecido pela Constituição de 1988 melhorou as condições gerais de efetividade do Executivo.

Portanto, com as prerrogativas que lhes foram facultadas pela Carta de 1988, os presidentes se tornaram mais efetivos na consecução da sua agenda programática do que os chefes de governo do período 1946-1964. Contudo, nos alertam Figueiredo e Limongi, isso se deu em detrimento da participação dos parlamentares na elaboração das leis justamente nas áreas em que o Executivo passou a ter exclusividade de iniciativa legislativa. Trata-se do custo que teve que ser pago pela melhoria da efetividade governamental.

Por último, Figueiredo e Limongi demonstram como os novos poderes dados a presidentes e líderes partidários no pós-1988 afetou – positivamente – a coesão dos partidos na Câmara, se cotejada com a do regime da Carta de 1946. Isso ocorreu porque, como regra empírica verificada em diversos países democráticos, quanto maior o poder de agenda nas mãos de presidentes e líderes partidários, maior a capacidade destes de organizar e estruturar o processo decisório a favor das suas propostas. Assim, os chefes de governo, entre 1988 e 2006, conseguiram um apoio, nas votações em plenário, consistentemente mais sólido por parte das coalizões partidárias que montaram do que os seus predecessores em 1946-1964 (2007; pp. 169-170). Entretanto, uma contrapartida negativa da maior solidez das coalizões governativas foi a redução da capacidade dos parlamentares – tomados individualmente – de influenciar como e quando os projetos do Executivo são votados.

GABINETES, MAIORIAS, CONTROLE DE AGENDA E INSTRUMENTOS DECISÓRIOS

Uma vez sumarizada a história do relacionamento entre presidentes e Congresso nas experiências democráticas brasileiras e discutido o arcabouço constitucional em que operam o Executivo e o Legislativo no país, cumpre agora descrever com mais precisão a composição dos gabinetes de coalizão que se formaram no Brasil desde a redemocratização em 1985 até 2006 e avaliar rigorosamente a solidez do seu apoio parlamentar.

No que toca aos poderes presidenciais referentes à formação do governo, o principal é o que dá ao chefe do Executivo a faculdade de nomear e demitir livremente os ministros de Estado. Ainda que o mandato do presidente seja fixo e independente da sobrevivência da legislatura, os presidentes brasileiros usam as nomeações ministeriais como um dos principais recursos para construir a sua base de apoio no Poder Legislativo. Esse expediente é necessário em virtude da alta fragmentação partidária verificada no Brasil, que torna muito pouco frequente a existência de um partido presidencial majoritário nas duas Casas do Congresso. Porém, observa-se grande variação na maneira como os presidentes compõem partidariamente os seus ministérios, como se verá a seguir.

Considerando-se todos os gabinetes formados desde a posse de Sarney em março de 1985 até o final do primeiro mandato de Lula em dezembro de 2006 (ver a tabela 1 a seguir), verifica-se que estes são sempre arranjos multipartidários com maior ou menor grau de fragmentação e heterogeneidade ideológica. Nesse período, Lula foi o presidente que mais partidos trouxe para o primeiro escalão do governo federal de uma só vez: nove (recorde atingido por seu quinto ministério, nomeado em setembro de 2005). Foi provavelmente o mais fragmentado gabinete formado na história do presidencialismo latino-americano até então. Até aqui, o recorde brasileiro anterior pertencia ao segundo gabinete de Itamar Franco, com sete partidos. Este gabinete de Itamar Franco, juntamente com o segundo gabinete do primeiro mandato de Cardoso e o primeiro gabinete do seu segundo mandato, é também o mais heterogêneo do ponto de vista ideológico, uma vez que partidos de todas as

tendências ideológicas estão representados no primeiro escalão do Executivo. Os ministérios mais coesos ideologicamente são o segundo e o terceiro de Collor, uma vez que só incluem partidos de direita.

Tabela 1 - Duração, Composição Partidária, Apoio Parlamentar, Proporcionalidade e Percentagem de Ministros Apartidários dos Gabinetes Formados entre 1985 e 2006

Presidentes e seus Ministérios	Período de Duração	Partidos Representados no Gabinete	Apoio na Câmara (nominal)	Proporcionalidade na Distribuição das Pastas	% de Ministros sem Filiação Partidária
SARNEY 1	(03/85-02/86)	PMDB-PFL-PTB-PDS	93,5	0,66	18,0
SARNEY 2	(02/86-03/90)	PMDB-PFL	69,3	0,64	14,0
COLLOR 1	(03/90-10/90)	PMDB-PFL-PRN	50,3	0,40	60,0
COLLOR 2	(10/90-01/92)	PFL-PDS-PRN	29,6	0,40	60,0
COLLOR 3	(01/92-04/92)	PFL-PDS	26,2	0,30	60,0
COLLOR 4	(04/92-10/92)	PFL-PDS-PSDB-PTB-PL	43,7	0,46	45,0
ITAMAR 1	(10/92-01/93)	PMDB-PFL-PSDB-PTB-PDT-PSB	61,6	0,62	20,0
ITAMAR 2	(01/93-05/93)	PMDB-PFL-PSDB-PTB-PDT-PSB-PT	67,4	0,59	38,0
ITAMAR 3	(05/93-09/93)	PMDB-PFL-PSDB-PTB-PSB	53,3	0,51	38,0
ITAMAR 4	(09/93-01/94)	PMDB-PFL-PSDB-PTB-PP	58,6	0,48	52,0
ITAMAR 5	(01/94-01/95)	PMDB-PFL-PSDB-PP	55,3	0,22	76,0
FHC I-1	(01/95-04/96)	PSDB-PMDB-PFL-PTB	56,3	0,57	32,0
FHC I-2	(04/96-12/98)	PSDB-PMDB-PFL-PTB-PPB-PPS	76,6	0,60	32,0
FHC II-1	(01/99-03/99)	PSDB-PMDB-PFL-PTB-PPB-PPS	74,3	0,70	23,8
FHC II-2	(03/99-10/01)	PSDB-PMDB-PFL-PPB-PPS	68,2	0,59	37,5
FHC II-3	(10/01-03/02)	PSDB-PMDB-PFL-PPB	62,0	0,68	31,6

FHC II-4	(03/02-12/02)	PSDB-PMDB-PPB	45,1	0,37	63,2
LULA I-1	(01/03-01/04)	PT-PSB-PDT-PPS-PCdoB-PV-PL-PTB	49,3	0,64	17,2
LULA I-2	(01/04-07/05)	PT-PSB-PPS-PCdoB-PV-PL-PTB-PMDB	62,0	0,51	14,3
LULA I-3	(06/05-08/05)	PT-PSB-PCdoB-PV-PTB-PMDB-PL	59,8	0,56	15,1
LULA I-4	(08/05-09/05)	PT-PSB-PCdoB-PV-PTB-PMDB-PL-PP	69,0	0,55	19,3
LULA I-5	(09/05-04/06)	PT-PSB-PCdoB-PV-PTB-PMDB-PP-PRB-PL	69,0	0,52	19,3
LULA I-6	(04/06-12/06)	PT-PSB-PCdoB-PV-PTB-PMDB-PP	58,4	0,52	22,5

Fontes: Abreu *et al* (2001); *Jornal do Brasil*, 24 de dezembro de 1998, p, 4; Amorim Neto (2002); *O Globo*, 29 de dezembro de 2002, Caderno Especial “A Posse de Lula”, p, 6; www.presidencia.gov.br; www.camara.gov.br; e dados fornecidos pela Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, pelo Instituto Brasileiro de Estudos Políticos (IBEP) e obtidos nos arquivos dos jornais *O Globo* e *Folha de São Paulo*.

O grande número de partidos e a alta heterogeneidade ideológica de quase todos os gabinetes nomeados desde 1992 estão intimamente ligados à crescente fragmentação parlamentar registrada a partir das eleições de 1990, cumprindo também lembrar que o Brasil têm um das legislaturas mais fragmentados do mundo⁴.

Outro aspecto importante dos gabinetes diz respeito ao apoio parlamentar que conseguem angariar para o Executivo. Nesse sentido, observa-se grande variação no chamado tamanho legislativo do governo. Por exemplo, o primeiro ministério nomeado por Sarney dava ao presidente um suporte nominal de 93,5% de cadeiras na Câmara dos Deputados. Já o segundo e terceiro ministérios de Collor não lograram dar ao governo nem 30% de apoio naquela Casa Legislativa.

⁴ O impacto do grau de heterogeneidade ideológica dos ministérios não deve ser superestimado, uma vez que, segundo Power e Zucco (2009), têm havido, na última década, uma significativa convergência ideológica entre os partidos brasileiros. Ainda assim, segundo Santos (2006b), a heterogeneidade ideológica dos gabinetes de Lula é um fator importante para explicar as suas dificuldades.

De maneira complementar, outro aspecto relevante da formação dos gabinetes é o seu grau de coalescência, isto é, a taxa de proporcionalidade agregada entre a percentagem de ministérios detida por cada partido e a sua contribuição, em cadeiras parlamentares, para a base legislativa do governo (Amorim Neto 2002; 2006a; 2006b). Tal medida revela o quão bem-cimentado politicamente é o ministério, permitindo que se qualifiquem os achados relativos ao status legislativo nominal do governo⁵. No contexto latino-americano, o grau de proporcionalidade do gabinete é um dos determinantes da estabilidade ministerial e do equilíbrio fiscal (Amorim Neto 2006a: 71-120). No contexto brasileiro, quanto mais coalescente o ministério, maior o apoio legislativo que o presidente recebe dos partidos que integram o primeiro escalão do Poder Executivo (Amorim Neto, 2002). Destarte, ainda que o primeiro gabinete de Collor, os dois últimos de Itamar Franco e os cinco últimos de Lula sejam nominalmente majoritários (segundo os dados da quarta coluna da tabela 1), a leitura da quinta coluna sugere que, de fato, eram governos minoritários, como se comprovará mais à frente com dados relativos ao controle da agenda parlamentar.

Convém notar que vários analistas afirmaram que, sob Lula, o partido do presidente, o PT, concentrou excessivamente poder ministerial, em detrimento dos seus parceiros de coalizão. Afinal de contas, o PT ficou com 18 das 30 pastas ministeriais do primeiro gabinete de Lula, isto é, 60,0%. Porém, calculando-se a proporcionalidade global entre as pastas ministeriais conferidas a cada partido e a sua percentagem de cadeiras na base de sustentação parlamentar de Lula, chega-se à conclusão de que o primeiro gabinete de Lula é um dos que obtêm um dos valores mais altos (0,64) entre os

⁵ O índice utilizado tem a seguinte fórmula:

$$\text{Proporcionalidade} = 1 - 1/2 \sum_{i=1}^n (|M_i - P_i|)$$

onde:

M_i é o percentual de participação ministerial de um partido *i* em um determinado ministério; e P_i é o percentual de cadeiras que o partido *i* controla do total de deputados pertencentes aos partidos que integram o ministério.

Cumpre notar que uma das deficiências deste índice é que consigna o mesmo valor a todos os ministérios. Segundo Power e Mochel (2008), quando entrevistados em 1990 sobre a importância das pastas, metade dos deputados indicou que a da Agricultura e a do Interior eram as mais relevantes para o seu estado ou região.

19 gabinetes formados em 1985-2006, mais alto que o dos dois gabinetes do primeiro mandato de Cardoso.

Pode-se explicar o alto número de pastas ministeriais que o PT comandou em 2003 e a relativamente alta taxa de coalescência do gabinete com a seguinte constatação: como todos os parceiros do PT na coalizão governativa eram pequenos partidos, a consignação de apenas uma pasta para cada um deles foi suficiente para garantir uma alocação relativamente proporcional do conjunto de pastas. Porém, o segundo gabinete de Lula, aquele sob o qual se deu o escândalo do *mensalão*, exhibe uma proporcionalidade mais baixa (0,51), em função da entrada do PMDB, um grande partido que recebeu apenas dois cargos ministeriais.

Cabe ainda analisar a última coluna da tabela 1, que traz a percentagem de ministros sem filiação partidária. No Brasil, como em vários outros regimes presidencialistas, os gabinetes não são totalmente partidarizados, ao contrário do que se dá nos regimes parlamentaristas (Amorim Neto, 2006a; p. 173). Os ministros apartidários são, com freqüência, especialistas que trazem para o Executivo o benefício do seu conhecimento técnico em algumas áreas importantes da administração pública ou são representantes de grupos de interesse. Mas os ministros apartidários podem também ser simples asseclas do presidente. Os gabinetes de Sarney e Lula foram os que menos ministros apartidários tiveram ou, inversamente, os que mais partidarizaram o Executivo Federal.

O CONTROLE DA AGENDA PARLAMENTAR E A SOLIDEZ DAS MAIORIAS GOVERNATIVAS

Dada a separação de poderes característica do presidencialismo e o fato de alguns grandes partidos brasileiros não serem perfeitamente disciplinados, não há, portanto, garantia de haver correspondência perfeita entre a composição partidária dos gabinetes e o tamanho efetivo do apoio legislativo com que contam. Mais precisamente, não há certeza *ex ante* de um gabinete nominalmente majoritário ser efetivamente majoritário na arena legislativa. Como resolver a questão sobre se os presidentes brasileiros chefiam ou não governos efetivamente majoritários?

Mais recentemente, Amorim Neto, Cox e McCubbins (2003) propuseram uma solução para o problema. Ajustando ao contexto institucional brasileiro a teoria originalmente desenvolvida por Cox e McCubbins (2002) para analisar o Congresso norte-americano, Amorim Neto, Cox e McCubbins (doravante ACM) procuram verificar a proposição segundo a qual governos efetivamente majoritários controlam ou “cartelizam” a agenda legislativa. Empiricamente, identifica-se um cartel legislativo quando os partidos que o integram são raramente derrotados em votações de plenário que digam respeito a procedimentos, ao estabelecimento da pauta legislativa e ao conteúdo final dos projetos de lei. Mais precisamente, um partido é derrotado em tais votações quando uma maioria dentro dele vota contra uma matéria que é aprovada. Esta é a chamada “roll rate” ou taxa de atropelamento. Os partidos de uma coalizão majoritária devem ter uma taxa de atropelamento bem baixa, em geral, menor do que 5%. Na ausência de uma coalizão majoritária que cartelize a agenda legislativa, deve-se observar o seguinte padrão nas taxas de atropelamento: o partido mediano nunca, ou quase nunca, é atropelado; e a taxa de atropelamento dos outros partidos cresce monotonicamente à medida que se distanciam do partido mediano, seja à esquerda, seja à direita.

ACM verificaram as proposições acima formuladas para os gabinetes formados no Brasil, entre 1989 e 1998, constatando que, apenas durante o primeiro mandato de Cardoso (1995-98), registraram-se taxas de atropelamento dos partidos que detinham cargos ministeriais compatíveis com a existência de um cartel legislativo⁶. Mais recentemente, Mona Lyne (2008) calculou as taxas de atropelamento para o segundo mandato de Cardoso e o primeiro ministério de Lula. Para complementar a análise da presidência de Lula, os valores da taxa foram também calculados para o seu segundo gabinete com dados fornecidos pelo Núcleo de Estudos do Congresso (NECON), do Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ). A tabela 2 a seguir exhibe as taxas de atropelamento para o período 1990-2005.

⁶ Para uma crítica do caráter excessivamente partidário do modelo de cartelização legislativa desenvolvido por ACM e para a necessidade de incluir componentes informacionais no modelo, ver Santos e Almeida (2005).

Tabela 2 – Taxa de Atropelamento dos Principais Partidos Brasileiros, 1990-2005

Gabinete(s) Período	N de votações	PC do B	PPS	PS B	PT	PDT	PL	PSD B	PMD B	PT B	PFL	PP
Collor 1 3/90-10/90	9	NA	NA	NA	100	100	NA	33,3	22,2	0	0	0
Collor 2 10/90-1/91	2	NA	NA	NA	100	100	NA	50,0	0	0	0	0
Collor 3 + 4 2/91-10/92	38	NA	NA	NA	73,7	52,6	NA	36,8	5,3	10,5	15,8	23,7
Franco 1-5 10/92-12/94	25	NA	NA	NA	72,0	52,0	NA	8,0	4,0	16,0	16,0	20,0
Cardoso I - 1 + 2 1/95-12/98	161	NA	NA	NA	88,2	79,5	NA	1,8	3,1	4,3	1,8	6,2
Cardoso II - 1-4 1/99-12/02	131	NA	NA	NA	89,5	74,5	NA	1,9	1,9	3,8	2,8	4,8
Lula 1 1/03-1/04	72	2,8	2,8	1,4	1,4	9,7	1,4	27,8	2,8	1,4	33,3	90,3
Lula 2 1/04-7/05	51	13,3	13,0	0	2,0	27,5	4,0	45,5	6,1	0	37,1	6,1

Fontes: Dados adaptados de Amorim Neto, Cox e McCubbins (2003) e Lyne (2008) e dados fornecidos pelo Núcleo de Estudos do Congresso (NECON), do IUPERJ.

Obs.: NA significa “dados não disponíveis”.

De acordo com os novos dados, continuou a haver um cartel sob o segundo mandato de Cardoso. Verifica-se também um cartel sob o primeiro gabinete de Lula. É interessante notar que este cartel não existiria sem o PMDB, que, contudo, não estava representado no gabinete. Porém, inexistente um cartel sob o segundo gabinete de Lula, o que é bastante revelador da fragilidade parlamentar do governo entre janeiro de 2004 e julho de 2005.

OS INSTRUMENTOS DE TOMADA DE DECISÃO PRESIDENCIAL

O outro aspecto para o qual se deve atentar diz respeito ao fato de que, sob um cartel ou sólido governo de coalizão majoritário, os instrumentos ordinários de legislação (projetos de lei ordinária e complementar e emendas constitucionais) tendem a prevalecer sobre os extraordinários (medidas

provisórias) no esforço de implementação do programa de governo. Isto porque este, o governo, conta com uma maioria estável que lhe permite, de forma mais ou menos segura, obter a cooperação do Legislativo para aprovar projetos ordinários, diminuindo, portanto, a necessidade de se recorrer às medidas provisórias (doravante, MPs).

ACM também oferecem dados relativos às estratégias decisórias dos presidentes. A partir de uma medida chamada Índice de Iniciativas Legislativas Ordinárias (ILO), os autores procuram avaliar em que medida os presidentes implementam a sua agenda legislativa por projetos de lei ordinária, projetos de lei complementar e emendas constitucionais, em vez de MPs originais. Assim, o denominador do índice é constituído pela soma do número de projetos de lei ordinária, de projetos de lei complementar, de emendas constitucionais e de MPs originais propostas sob um determinado gabinete. O numerador é a soma do número de projetos de lei ordinária, de projetos de lei complementar e de emendas constitucionais originados do Executivo. O índice varia de zero a 1. Quanto mais próximo o seu valor estiver de 1, mais o Executivo se vale de iniciativas legislativas ordinárias.

A aplicação desse índice revelou que, entre 1990 e 1998, foram justamente os dois gabinetes formados na primeira presidência de Cardoso – durante os quais existia uma coalizão majoritária que cartelizava a agenda legislativa – os que conseguiram valores mais altos. A única exceção foram os dois últimos gabinetes de Collor, que tiveram índices com um valor próximo de 1. Mas esta anomalia se deve não à existência de um cartel legislativo liderado por Collor, mas, isto sim, ao fato de o Congresso ter sinalizado claramente ao presidente, em 1991, que não toleraria mais que se valesse de MPs (Amorim Neto, Cox e McCubbins, 2003; p. 568-571).

A tabela 3 a seguir apresenta os valores de ILO para o período 1990-2005.

Tabela 3 – Índice de Iniciativas Legislativas Ordinárias, 1990-2005

Presidente/gabinete Período	ILO
Collor 1 3/90-10/90	0.4
Collor 2 10/90-1/91	0.72
Collor 3 + 4 2/91-10/92	0.96
Franco 1-5 10/92-12/94	0.66
Cardoso I - 1 + 2 1/95-12/98	0.78
Cardoso II – 1-4 1/99-12/02	0.56
Lula 1 1/03-1/04	0.4
Lula 2 1/04-7/05	0.48

Fontes: Dados adaptados de Amorim Neto, Cox e McCubbins (2003) e dados extraídos de www.camara.gov.br.

Os valores de ILO para 1999-2005 revelam que a estratégia decisória de Cardoso, em seu segundo mandato, apoiou-se mais em MPs do que na sua primeira presidência. Isso certamente se deveu à reforma constitucional de setembro de 2001, que fortaleceu os incentivos para os presidentes recorrerem a MPs (Pereira, Power e Renno, 2008). No que toca aos dois gabinetes de Lula, a tabela 3 indica que o Executivo sempre se valeu mais de instrumentos extraordinários do que ordinários para implementar a sua agenda. Ou seja, apesar de ter selecionado seus ministros em bases eminentemente partidárias e, entre janeiro de 2004 e julho de 2005, ter formado um gabinete nominalmente majoritário, o fato é que Lula, nos primeiros trinta meses do seu primeiro mandato, nunca esteve à frente de um sólido governo majoritário, o que, em boa medida, explica as grandes dificuldades políticas que enfrentou neste período.

Assim, no Brasil, a relação entre a composição partidária do gabinete e a taxa de apoio legislativo dada ao Executivo pelos partidos que integram o primeiro escalão ministerial é mediada pela taxa de coalescência. Isto é, quanto mais alta for esta taxa, mais disciplinado é o apoio dado ao Executivo pelos partidos representados no gabinete. Ou seja, não basta que um membro de um partido ocupe um posto ministerial para que a agremiação seja considerada um parceiro pleno do presidente. Sendo assim, no caso brasileiro, a taxa de coalescência parece ser uma medida mais adequada do que o status legislativo nominal do gabinete para se avaliar empiricamente as relações entre Executivo e Legislativo.

Em suma, o padrão de governança existente no Brasil depende de uma escolha estratégica feita pelo presidente à luz das condições políticas particulares que enfrenta (Amorim Neto, Cox e McCubbins, 2003, p. 578). Portanto, há que se qualificar o que sugerem Figueiredo e Limongi (1999; 2007), segundo quem o Brasil tem único padrão de governança, qual seja, governos de coalizão majoritários. A nação sul-americana, de fato, tem duas fórmulas governativas: governos multipartidários majoritários (ou cartéis multipartidários) e governos multipartidários minoritários (ou ausência de um cartel).

O PAPEL DE RECURSOS CLIENTELÍSTICOS NA OBTENÇÃO DE APOIO LEGISLATIVO

Um importante estudo sobre a política brasileira (Ames 2001) sustenta serem os recursos clientelísticos transferidos pelo Executivo aos deputados, em bases individuais e por meio da execução de emendas orçamentárias, um dos principais mecanismos pelos quais os presidentes obtêm apoio legislativo no Brasil. A demanda por esse tipo de recurso decorre do tipo de competição eleitoral gerada pelo sistema eleitoral brasileiro (representação eleitoral com lista aberta), que é excessivamente personalizada, forçando os deputados a cativarem clientelas políticas por meio de gastos públicos, de modo a sobreviver eleitoralmente, enfraquecendo, conseqüentemente, os partidos. A oferta de tais recursos pelo chefe do Executivo é possível por conta do seu amplo controle sobre o orçamento federal. Além de propor o projeto da lei

orçamentária anual e poder vetar emendas propostas pelos legisladores ao orçamento, o presidente também tem a prerrogativa de executar (e em que nível) ou não os gastos previstos pelas emendas parlamentares incluídas na lei orçamentária.

A ênfase no mecanismo de barganha política constituído pela execução (ou não) das emendas parlamentares oferece uma visão muito distinta das relações Executivo-Legislativo daquela apresentada nos parágrafos anteriores. Enquanto um lado destaca o papel de partidos, ideologias e coalizões, o outro enfatiza a cooptação de deputados tomados individualmente. É possível conciliá-los?

Recentemente, Raile, Pereira e Power (2010) apresentaram uma análise que procura integrar o uso pelos presidentes brasileiros tanto de coalizões quanto de recursos clientelísticos. Segundo os três autores, os presidentes brasileiros possuem uma “caixa de ferramentas” com a qual formam e operam maiorias legislativas. Neste sentido, coalizões e emendas parlamentares são bens mutuamente substituíveis. Assim, para RPP, os presidentes montam gabinetes de coalizão para estabelecer uma base inicial de trocas políticas com os partidos, valendo-se, posteriormente, da fluidez dos recursos orçamentários para fazer ajustes e produzir mudanças marginais em seu apoio legislativo. Assim, se um gabinete tem um taxa de coalescência alta, então, o presidente não precisa gastar muito com emendas orçamentárias, dado que o gabinete é bem cimentado do ponto de vista da justeza na distribuição de ministérios aos partidos. Se um gabinete é amplo do ponto de vista ideológico, então, o presidente também não tem que gastar tanto com emendas orçamentárias, uma vez que os cargos ministeriais incluem vários partidos. Porém, se o gabinete é minoritário, o presidente tem que gastar mais com emendas orçamentárias para atrair deputados da oposição. Foi justamente o que aconteceu sob o primeiro gabinete do primeiro mandato de Lula em 2003. Raile, Pereira e Power mostram que, para aprovar uma importante reforma da previdência, Lula, então um presidente que liderava um Executivo minoritário, teve que despende 89% dos seus recursos clientelísticos nos estados governados pelos partidos de oposição.

De maneira semelhante, Zucco (2009) mostra que o declínio do papel da ideologia dos deputados brasileiros em suas decisões de apoiar o presidente em votações legislativas no período 1995-2005 está intimamente associado ao aumento da utilização de recursos clientelísticos pelos chefes do Executivo no mesmo período. Assim, para Zucco, faz-se necessária uma qualificação aos trabalhos de Figueiredo e Limongi (1999; 2007) e Santos (2003). A importância da ideologia partidária nas relações Executivo-Legislativo nas últimas décadas é apenas aparente, consequência que foi da feliz coincidência entre as clivagens esquerda-direita e governo-oposição nos primeiros quinze anos após a promulgação da Constituição de 1988. Quando tal coincidência se desfez a partir da chegada de Lula ao poder em 2003, os principais determinantes do apoio dos deputados ao presidente passaram a ser a distribuição de cargos ministeriais aos partidos e recursos orçamentários aos parlamentares.

O PAPEL DA ORGANIZAÇÃO DO PALÁCIO PRESIDENCIAL NO PRESIDENCIALISMO BRASILEIRO

Venerando tema da ciência política estadunidense, o estudo da organização do palácio presidencial e do seu papel no funcionamento do presidencialismo latino-americano em geral e do brasileiro em particular ainda tem um longo caminho a percorrer. O único trabalho acadêmico sobre a organização da presidência no Brasil é o de Inácio (2006), discutido a seguir.

Uma das principais verificações empíricas de Inácio diz respeito ao fato de cada presidente ajustar a organização da presidência às suas necessidades políticas. Assim, sob Collor (1990-1992), se constata uma tendência à concentração na presidência (ou Palácio do Planalto, nome do palácio presidencial brasileiro) de órgãos, secretarias e ministérios encarregados da execução de políticas com alta prioridade na agenda presidencial, órgãos para os quais o recrutamento se fez em bases predominantemente partidárias. Sob a primeira presidência de Cardoso (1995-1998), houve maior delegação de tarefas de execução para ministérios situados fora da presidência. Sob o segundo mandato de Cardoso (1999-2002), observa-se um movimento contrário, no sentido de se estabelecerem mais secretarias ligadas diretamente ao chefe do Executivo. Por último, sob a primeira administração de Lula (2003-

2006), este movimento de (re)concentração de órgãos de assessoramento no Palácio do Planalto se intensificou consideravelmente.

Alguma generalização é possível a partir dos achados de Inácio? Há alguma relação entre a organização da presidência e o presidencialismo de coalizão? Dada a escassez de estudos e dados, tudo que se pode fazer é especular. Assim, à luz do trabalho de Inácio, parece haver uma associação sugestiva entre a solidez da coalizão governativa montada pelo presidente e o grau de concentração de órgãos de assessoramento e execução no Palácio Planalto: quanto mais sólida a coalizão, menor o grau de concentração de tais órgãos na presidência. Isso faz sentido porque, para se formar um sólido gabinete de coalizão, há de se delegar poder a ministérios ocupados por partidos outros que não o do presidente, ministérios que geralmente ficam fora do palácio presidencial. O melhor exemplo dessa associação é a primeira presidência de Cardoso.

CONCLUSÃO

Segundo alguns estudiosos dos regimes presidenciais, o chefe do Executivo brasileiro é um dos mais fortes do mundo em termos de prerrogativas legislativas (Shugart e Carey, 1992). O presidente brasileiro também comanda um vasto império administrativo, incluindo não apenas os ministérios, mas também o Banco Central, o Banco do Brasil, o BNDES (o maior banco de investimento público do mundo), a Petrobrás (a maior empresa nacional) e várias outras agências estatais. Somem-se a esses fatores constitucionais e administrativos as debilidades institucionais do Congresso e está armado o cenário para a emergência do Poder Executivo como o mais influente órgão de Estado do presidencialismo brasileiro.

Neste texto, procurou-se mostrar também que um importante contrapeso ao Poder Executivo no Brasil é o fragmentado sistema partidário do país, que força o presidente, ao montar seu gabinete, a acomodar uma grande diversidade de forças partidárias. Convém, todavia, registrar que o sistema partidário brasileiro é muito fluido, com partidos marcadamente ideológicos e

partidos marcadamente clientelistas, com partidos ferreamente disciplinados e partidos indisciplinados, e com parlamentares que frequentemente mudam de partido. Esta última característica tende a favorecer o Executivo, porque os deputados migrantes vão, geralmente, para partidos governativos (Desposato, 2006)

Cabe também notar que as deficiências técnico-administrativas do gigantesco aparelho de Estado brasileiro também agem no sentido de limitar a capacidade de ação do Poder Executivo. Portanto, os presidentes, ao escolherem seus principais assessores, devem levar em conta não apenas critérios políticos, mas também considerações relativas à qualidade técnica dos seus ministros. Ou seja, o exercício do Poder Executivo requer do seu chefe a suprema habilidade de tratar bem seus aliados políticos e, concomitantemente, melhorar os quadros administrativos do governo, tarefas que, na história brasileira, nem sempre vão de mãos dadas.

De maneira complementar, a análise do presidencialismo brasileiro, com foco na formação das suas agora relativamente bem conhecidas coalizões governativas, oferece uma importante mensagem aos estudiosos de instituições políticas comparadas, nomeadamente, a de mostrar que os presidentes têm muito mais opções do que os primeiros-ministros no que concerne à formação dos gabinetes e aos instrumentos decisórios. Enquanto os primeiros-ministros se vêem premidos, na grande maioria das vezes, a compor gabinetes eminentemente partidários e usar instrumentos ordinários de legislação, os presidentes brasileiros podem montar gabinetes com as mais diversas geometrias políticas, gabinetes baseados em distintos critérios de recrutamento ministerial e de recompensa política aos partidos que apóiam o Executivo e que se valem frequentemente de instrumentos extraordinários de legislação.

Pode-se, portanto, afirmar, que os regimes parlamentaristas tendem a ter um padrão mais fechado ou estruturado de formação e operação de governo, ao passo que os sistemas presidencialistas desfrutam de um padrão aberto, no sentido de que os presidentes podem organizar sua coleção de ministros das mais diversas maneiras e usar com grande liberdade uma grande caixa de

ferramentas decisórias. O Brasil é provavelmente um caso extremo de tal abertura.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRANCHES, Sérgio H. Hudson de. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados*, 31, p. 5-38, 1988.
- ABREU, Alzira Alves de, et al. *Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro Pós-1930*. Rio de Janeiro, FGV Editora, 2001.
- AMES, Barry. *The deadlock of democracy in Brazil: Interests, identities, and institutions in comparative perspective*. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 2001.
- AMORIM NETO, Octavio. Presidential cabinets, electoral cycles, and coalition discipline in Brazil. In S. MORGENSTERN e B. NACIF (Org.), *Legislative politics in Latin America*. New York: Cambridge University Press, 2002.
- _____. *Presidencialismo e governabilidade nas Américas*. Rio de Janeiro: FGV Editora e Fundação Konrad Adenauer, 2006a.
- _____. The Presidential Calculus: Executive policy making and cabinet formation in the Americas. *Comparative Political Studies*, 39, p. 415-40, 2006b.
- _____. O Brasil, Lijphart e o Modelo Consensual de Democracia. In Magna Inácio e Lucio Renno. (Org.), *Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.
- AMORIM NETO, Octavio, COX, Gary W., McCUBBINS, Matthew D. Agenda power in Brazil's Câmara dos Deputados. *World Politics* 55, p. 550-578, 2003.

- AMORIM NETO, Octavio, SANTOS, Fabiano. The Inefficient Secret Revisited: The Legislative Input and Output of Brazilian Deputies. *Legislative Studies Quarterly*, 28, p. 449-479, 2003.
- BOSCHI, Renato R., LIMA, Maria Regina Soares de. O Executivo e a construção do Estado no Brasil.. In: L. W. VIANNA (Org.). *A democracia e os Três Poderes no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.
- COX, Gary W.; MCCUBBINS, Matthew D. Agenda power in the U.S. House of Representatives, 1877 to 1986. In: D. BRADY e M. D. MCCUBBINS, Matthew D. (Orgs.), *Party, Process, and Political Change in Congress: New Perspectives on the History of Congress*. Stanford: Sanford University Press, 2002.
- DESPOSATO, Scott W. Parties for rent? Ambition, ideology, and party switching in Brazil's Chamber of Deputies. *American Journal of Political Science*, 50, p. 62-80, 2006.
- FABBRINI, Sergio. The American System of Separated Government: An Historical-Institutional Interpretation. *International Political Science Review*, 20, p. 95-116, 1999.
- FIGUEIREDO, Argelina C., LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.
- _____. Instituições Políticas e Governabilidade: Desempenho do Governo e Apoio Legislativo na Democracia Brasileira. In: C. M. MELO e M. ALCÁNTARA SAEZ, Manuel (Orgs.), *A Democracia Brasileira: Balanço e Perspectivas para o Século XXI*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.
- INÁCIO, Magna. Entre Presidir e Coordenar: Presidência e Gabinetes Multipartidários no Brasil. Trabalho apresentado no 3º Congresso Latino-Americano de Ciência Política, Campinas, Brasil, 4-6 de setembro de 2006.
- LAMOUNIER, Bolívar. Brazil at an impasse. *Journal of Democracy*, 5, p. 72-87, 1994.

- LIJPHART, Arend. *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven, Yale University Press, 1999.
- LYNE, M. M. *The Voter's Dilemma and Democratic Accountability: Explaining the Democracy-Development Paradox*. Penn State University Press, 2008.
- MAINWARING, Scott. *Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization: The Case of Brazil*. Stanford, CA: Stanford University Press, 1999.
- PEREIRA, Carlos, POWER, Timothy J., RENNÓ, Lucio R. 2008. Agenda power, executive decree authority, and the mixed results of reform in the Brazilian Congress. *Legislative Studies Quarterly*, 33, p. 5-33, 2008.
- POWER, Timothy J., MOCHEL, Marília G. Mochel. Political Recruitment in an Executive-Centric System: Presidents, Governors, and Ministers in Brazil. In: P. SIAVELIS e S. MORGENSTERN (Org.), *Pathways to Power: Political Recruitment and Candidate Selection in Latin America*. Penn State University Press, 2008.
- POWER, Timothy J., ZUCCO, Cesar. Estimating Ideology of Brazilian Legislative Parties, 1990-2005. *Latin American Research Review*, 44, p. 218-246, 2009.
- RAILE, Eric D., PEREIRA, Carlos, POWER, Timothy J. The Executive Toolbox: Building Legislative Support in a Multiparty Presidential Regime. *Political Research Quarterly*, 63, 2010 (no prelo).
- SAMUELS, David J. Ambition and competition: explaining legislative turnover in Brazil. *Legislative Studies Quarterly*, 25, p. 481-497, 2000.
- SAMUELS, David J. *Ambition, federalism, and legislative politics in Brazil*. Nova York: Cambridge University Press, 2003.
- SANTOS, Fabiano. *O Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2003.

- _____. A Reforma do Poder Legislativo no Brasil. *Plenarium*, 1, p. 26-40, 2004.
- _____. Em Defesa do Presidencialismo de Coalizão. In: G. A. D. SOARES e L. R. RENNÓ (Org.), *Reforma Política: Lições da História Recente*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006a.
- _____. Governos de Coalizão no Sistema Presidencial: O Caso do Brasil sob a Égide da Constituição de 1988”. In: L. Avritzer e F. Anastásia (Org.), *Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006b.
- _____. Agenda Oculta da Reforma Política”. *Plenarium*, 4, p. 60-69, 2007.
- SANTOS, Fabiano; ALMEIDA, Acir. Teoria Informacional e Seleção de Relatores na Câmara dos Deputados. *Dados*, 48, 693-735, 2005.
- SHUGART, Matthew S., CAREY, John M. *Presidents and assemblies: constitutional design and electoral dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.
- ZUCCO, Cesar. Ideology or What? Legislative Behavior in Multiparty Presidential Settings. *Journal of Politics*, 71, p. 1076-1092, 2009.