

36º Encontro Anual da Anpocs
GT 25: Partidos e Sistemas Partidários

**GOVERNOS MINORITÁRIOS EM SISTEMAS PRESIDENCIALISTAS:
DETERMINANTES INSTITUCIONAIS E POLÍTICOS.**

Argelina Figueiredo, Júlio Canello e Marcelo Vieira**
(argelina@iesp.uerj.br) (jcanello@iesp.uerj.br) (mvieira@iesp.uerj.br)

Resumo: A visão de que governos minoritários são anomalias no sistema parlamentarista foi há tempos abandonada. Nos sistemas presidencialistas, no entanto, governos minoritários ainda são vistos como problemáticos, especialmente quando combinados com poderes unilaterais de agenda do presidente. Este artigo analisa a formação de governos em 14 países latino americanos no período entre 1979 e 2011, incluindo as mudanças de coalizões formadas no decorrer de um mesmo mandato presidencial. Considerando 287 observações, o artigo visa testar algumas hipóteses correntes sobre os determinantes políticos e institucionais dos governos minoritários. Ao contrário das previsões de algumas teorias, os resultados mostram que os principais fatores que aumentam a probabilidade de formação de governos minoritários são a força do veto do presidente, a baixa fragmentação parlamentar e existência de poucos poderes de agenda por parte do Executivo.

** Júlio Canello e Marcelo Vieira são Doutorandos em Ciência Política no Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP-UERJ). Argelina Figueiredo é Professora no IESP-UERJ.

1. Introdução

O debate sobre “os perigos” do presidencialismo norteou a produção acadêmica sobre a América Latina nos anos 80 e início dos 90. Presumia-se que a adoção de um sistema de separação de poderes, típico da mais longa democracia do planeta, com um sistema multipartidário de moldes europeus redundaria em governos minoritários fadados ao fracasso (Linz 1990; Mainwaring 1993; Ames 2001; Lamounier 1992; Jones, 1995; Abranches 1988).

Porém, a realidade das novas democracias e a expansão da política comparada levou a constatações que questionaram a primeira onda de estudos e deram origem a novas questões. Estudos de caso e comparativos mais recentes mostraram que a combinação entre presidentes minoritários e legislativos multipartidários não gera o padrão esperado de relação conflituosa entre os dois poderes (Deheza, 1998; Figueiredo e Limongi 1999; Amorim Neto 2006; Santos 2001; Chasquetti 2001; Cheibub 2007; Cheibub, Przeworski e Saiegh 2004). As condições institucionais consideradas necessárias e/ou suficientes, portanto, não davam conta do fenômeno que se pretendia explicar, ou seja, a ineficácia do governo, crises políticas recorrentes e o colapso da democracia.

Contrariamente às primeiras predições teóricas, novas pesquisas começaram a mostrar a predominância de governos de coalizão majoritária, funcionando em moldes similares a governos parlamentares multipartidários. O fenômeno demandava novas explicações. O estudo do presidencialismo de coalizão evidenciou a fragilidade das teorias que prenunciavam um futuro político e institucional instável nos países latino-americanos. Essa modalidade de presidencialismo passou a ser alvo de destacada, e justificada, atenção dos estudiosos. Entretanto, ainda que a tendência de formação de coalizões majoritárias de governo no presidencialismo latino-americano seja de fato inegável, os governos minoritários têm considerável incidência na região e seu estudo não tem merecido a mesma atenção da literatura.

Neste artigo, procuramos cobrir essa lacuna começando pela investigação das razões políticas e institucionais que levam presidentes a formarem e permanecerem à frente de governos minoritários. Partimos das

principais proposições da literatura sobre presidencialismo e sobre governos minoritários no parlamentarismo para investigar sob que condições presidentes minoritários não formam gabinetes majoritários¹.

Parte das análises sobre presidencialismo e seus prognósticos sobre o fim dos governos minoritários se apoiava em premissas motivacionais e comportamentais diversas para o estudo de diferentes tipos de governo, ferindo assim uma das regras básicas da análise institucional (Diermeier e Krehbiel 2003). Sendo assim, tendem a enfatizar o efeito de traços institucionais do sistema de governo no comportamento de atores políticos, alterando suas predisposições para agir desta ou daquela maneira. Por exemplo, presidentes são considerados pouco propensos à formação de maiorias governativas. De um lado, em consequência da independência do seu mandato, o presidente se tornaria “relutante” em ceder poder para a construção de maiorias governativas e, além disso, o caráter nacional de sua eleição “often causes presidents to overestimate their power” (Jones 1995:6). A prerrogativa de escolher unilateralmente seus ministros apenas reforçaria essa propensão. Sendo assim, presidentes tenderiam a agir de acordo com crenças formadas pelas regras do sistema de governo, e não apenas ter suas estratégias e ações limitadas por essas, dependendo de seus objetivos. Por outro lado, mas no mesmo sentido, presidentes com fortes poderes de agenda e de veto tenderiam a enfrentar maiorias congressuais, tendo influência na legislação mesmo se lhes falta apoio partidário. (Mainwaring e Shugart 1997: 41).

Em contraste com essa visão, partimos do suposto de que no presidencialismo, como no parlamentarismo, presidentes, agindo como chefes de governo, visam governar de forma efetiva.² Portanto, a despeito da independência de seu mandato e da prerrogativa institucional que lhes dá livre arbítrio na escolha de seus ministros, se eles pretendem alcançar esse objetivo, serão forçados a buscar o apoio dos partidos. Só não o farão se tiverem a

¹ Vale insistir: o problema analisado não é quando presidentes que saem minoritários das eleições formam coalizões, mas sim quando esses presidentes formam gabinetes em minoria. Ressalta-se que, teoricamente, esse problema específico não compete ao caráter unipartidário ou multipartidário do gabinete. Tanto em tese quanto na prática existem governos de coalizão minoritários.

² Partimos do suposto de que regras institucionais criam obstáculos ou favorecem alternativas, mas não afetam predisposições individuais. Sendo assim, determinam o sucesso ou insucesso de comportamentos guiados por estratégias traçadas por atores políticos racionais visando atingir seus objetivos, independentemente do arcabouço institucional em que estão inseridos.

expectativa de que esse apoio pode vir espontaneamente de coalizões legislativas. Nesse caso, não seria necessário dividir o poder, podendo permanecer em condições minoritárias.³ Os líderes partidários, por sua vez, além de cargo, ou seja, poder, têm também interesse em políticas públicas e votos em eleições futuras (Strom, 1990, Cheibub et al 2004). Vale ressaltar também que a atribuição de poderes legislativos ao chefe do governo ou executivo não é uma característica inerente ao presidencialismo⁴ e muito menos está uniformemente distribuída nos países que o adotam (Shugart e Carey, 1992). Nesse contexto, um dos nossos objetivos é verificar se e em que medida a extensão dos poderes legislativos do presidente afeta a incidência de governos minoritários na América Latina. Em termos gerais, este esforço procura examinar as razões políticas e institucionais que levam presidentes a formarem e permanecerem à frente de governos minoritários, utilizando uma base de dados que, tendo o gabinete/ano como unidade de análise/observação, conta com 287 observações distribuídas em 131 gabinetes ministeriais de 14 países da América latina, entre 1979 e 2011.

O artigo está estruturado em mais quatro seções. Na seguinte, nosso foco são as principais teorias sobre governos minoritários, visando identificar e discutir os principais fatores que, de acordo com a literatura, influenciam a formação de governos minoritários. A terceira seção visa mostrar a extensão e a distribuição de governos minoritários na América Latina. Em seguida, construímos modelos de análise multivariada visando examinar algumas hipóteses da literatura e discutir os resultados encontrados, apresentando interpretações alternativas. Concluimos ressaltando os principais achados e indicando os próximos passos da pesquisa.

2. Governos minoritários no presidencialismo: Teorias

Para a primeira geração de estudos, liderada por Juan Linz, as características institucionais básicas do presidencialismo impunham obstáculos praticamente intransponíveis para o governo eficaz e a estabilidade

³ Uma diferença relevante entre os dois sistemas é que o presidente deverá governar em minoria se não for bem sucedido em formar uma coalizão governativa, enquanto, no parlamentarismo, novas tentativas podem ser feitas sucessivamente (Ver Cheibub, Prezworski e Saiegh, 2004).

⁴ Ver Dohring, 2001.

democrática. A inexistência de incentivos para a formação de coalizões seria o primeiro problema a ser superado. Presidentes minoritários, uma vez que não dependem do legislativo para sua sobrevivência e têm plena liberdade de escolher seus ministros, tendem a governar sozinhos. Para essa literatura, no presidencialismo governos só podem ser bem sucedidos se o partido do presidente obtém maioria de cadeiras no legislativo. Paradoxalmente, nesse tipo de arranjo institucional a possibilidade de governos eficazes depende da distribuição de preferências partidárias.

Estudos posteriores dentro dessa tradição negam que esses efeitos nefastos sejam produzidos tão somente pelo sistema presidencialista: o arranjo institucional “difícil” é a sua combinação com o multipartidarismo. Sistemas multipartidários tendem a gerar presidentes sem maiorias legislativas. E como nesse sistema não há incentivos para a formação de coalizões, o conflito entre os poderes leva ao impasse e risco de crise democrática (Mainwaring, 1993). Concordando com o diagnóstico, Abranches (1988) não vê obstáculo no multipartidarismo que convive bem com o parlamentarismo europeu, o problema estaria mesmo no sistema de governo.

No seminal *Presidents and Assemblies*, Shugart e Carey (1992) chamam a atenção para as diferenças no presidencialismo, dando origem a uma nova e fértil agenda de pesquisa. Para esses autores, o problema do presidencialismo não está nas suas características institucionais básicas – legitimidade dual e mandato fixo – mas na extensão dos poderes do presidente.

Para esses autores, presidentes com amplos poderes legislativos não têm incentivos para formar coalizões, nem para negociar com o legislativo. Ainda que longa, vale a pena reproduzir uma passagem onde fica clara a dinâmica que se estabelece entre os dois poderes nessa situação:

“On matters of legislation, we suggest that relatively strong assemblies should be associated with more stable and effective government relative to strong presidencies because assemblies serve as arenas for perpetual fine-tuning of conflicts. An assembly represents the diversity of a polity far better than an executive dependent on the president’s whims is likely to do. Because of the diverse forces represented in an assembly, such a body has the potential for encompassing diverging view points and striking compromises on them. The dual democratic legitimacies decried by critics of presidentialism (...) are

minimized to the extent that an assembly is accorded more powerful role in legislation than is the president” (Shugart e Carey, 1992: 165).⁵

Quando o contrário ocorre, dois resultados são esperados. Presidentes fortes geram conflitos entre os dois poderes, pois o executivo tende a impor sua agenda. Novamente, traços institucionais afetam a propensão do presidente em negociar ou não com o legislativo. Por outro lado, a combinação de presidentes fortes e um legislativo paroquial dá origem a uma perversa divisão de trabalho entre os dois poderes: o “segredo da ineficiência” onde os parlamentares são livres para servir suas bases, dentro de limites (principalmente fiscais) que não ameacem políticas nacionais. Sendo assim, “regimes which maximize the articulation of local particularism in congressional elections tend to be associated with very powerful presidencies” (Shugart e Carey, 1992:167). Neste caso, o governo pode ou não ter o apoio da maioria. Mas é persistente a ideia de que poderes legislativos, principalmente de decreto, estão associados a presidentes minoritários (Carey, 2005: 103-107).

A despeito da ênfase na diversidade, a tese da origem institucional do conflito entre executivo e legislativo se mantém intacta, assim como a associação entre presidentes com extensos poderes legislativos e governo minoritário. Essa associação está presente também na contribuição de Shugart e Mainwaring (1997) ao mostrar a interação entre poderes institucionais e partidários, bem como na tentativa de classificação de Cox e Morgenstern (2002). Em sua tipologia sobre padrões de relação Executivo-Legislativo na América Latina, Cox e Morgenstern sustentam que os presidentes dessa região são tipicamente “proativos”, diante de assembleias “reativas”, mas as estratégias presidenciais variam de acordo com seus poderes “unilaterais” e a composição partidária da assembleia. Presidentes politicamente fracos recorrem a poderes unilaterais, o contrário ocorrendo com presidentes politicamente fortes (2002: 450). Isso significa que governos minoritários farão maior uso de seus poderes. A existência desses poderes definirão ainda suas estratégias legislativas e de composição de seus gabinetes (Amorim Neto, 2006).

⁵ A ideia de que o sistema presidencialista funciona melhor se o executivo tem poderes limitados sobre a legislação está presente também em Mainwaring and Shugart (1997: 436).

Uma nova vertente analítica nega, teórica e empiricamente, tais previsões, indicando a possibilidade de formação e sucesso de governos de coalizões com base em premissas motivacionais equivalentes às usadas no estudo dos países parlamentaristas europeus (Cheibub, Przeworski, Saiegh 2004; Cheibub 2007). Partindo da premissa de que políticos buscam cargos, votos e políticas públicas, a motivação política do presidente é a implementação de políticas públicas e ele se preocupa com elas. Quanto ao aspecto institucional, não são as diferenças básicas entre os dois sistemas de governo que importam. O mandato fixo, por exemplo, só se torna importante dependendo da localização da política pública vigente e em condições institucionais e políticas específicas, e especificadas nos vários modelos propostos (Cheibub, Przeworski, Saiegh 2004: 570-73).

Negretto (2006) também procura especificar situações em que conflitos entre executivo e legislativo ou interrupções de mandatos podem ocorrer na América Latina. Os piores desempenhos, ou seja, a probabilidade de observar altos graus de conflito entre os poderes, depende, como no trabalho de Cheibub et al., do controle pelo partido ou coalizão governamental do legislador mediano ou do legislador de veto. Seus resultados mostram que presidentes que saem minoritários da eleição, mas são capazes de formar coalizões majoritárias não enfrentarão problemas com o legislativo. Poucos problemas também enfrentam os presidentes que, mesmo minoritários, tem no seu partido o legislador que ocupa a posição mediana do plenário. No entanto, presidentes que não formam coalizões majoritárias, permanecendo minoritários, tenderão a ter alto grau de conflito com o legislativo, com uma situação não necessariamente de fracasso se em sua base estiver o legislador de veto.

Além desses, estudos comparativos já haviam constatado a crescente fracionalização do sistema partidário nos países latino americanos e a predominância de governos de coalizões majoritárias (Deheza, 1998; Chasquetti, 2001), capazes de conferir ao presidente condições de governabilidade e sucesso para a aprovação de sua agenda legislativa (Figueiredo e Limongi, 1999). Apesar do avanço teórico que representou, essa última vertente ainda confere menor atenção à ocorrência de governos minoritários nos regimes presidencialistas da América Latina.

Em trabalho de grande impacto na análise comparada, Strom (1990) examina a formação de governos minoritários na Europa continental de 1945-1987. Empiricamente, seu trabalho chama a atenção para a significativa proporção de governos minoritários no parlamentarismo europeu – cerca de um terço – sistema que em princípio requer a formação, ou pelo menos, a aprovação de maiorias. Considerados até então como decorrentes de crises, instabilidade, clivagens ou cultura política, o trabalho de Strom argumenta que governos minoritários resultam de escolhas racionais feitas por líderes partidários, motivados por políticas, e limitadas por estruturas institucionais. Mecanismos institucionais internos ao legislativo afetam a aprovação de políticas públicas e regras do processo eleitoral afetam as chances eleitorais dos diferentes partidos. Se a oposição não pode influenciar políticas públicas sem participar no governo, poderá aceitar fazer parte do mesmo. Mas fará isso dependendo dos efeitos que sua participação poderá ter nas eleições futuras, função das regras do jogo eleitoral.

Com essas inovações, a análise de governos minoritários, que os modelos formais de primeira geração não conseguiam explicar, alcançou novo patamar no estudo do parlamentarismo. No entanto, como entender o fenômeno no presidencialismo? Suas razões são muito diferentes das que motivam os primeiros ministros? O que leva presidentes a permanecerem minoritários? Nossa resposta é que não são as diferenças institucionais básicas entre os dois sistemas que influenciam o cálculo presidencial para a decisão de permanecer minoritário. Na verdade, muitas vezes são formadas coalizões de governo que não alcançam maioria legislativa. Presidentes podem ser levados a formar governos minoritários, seja porque não conseguiram a adesão de outros partidos ou porque decidiram não incorporar novos partidos antes de completar maioria legislativa. Em ambos os casos, as decisões dos atores políticos envolvidos não são afetadas por características básicas do sistema de governo. A teoria de Strom para a ocorrência de governos minoritários não incluem características do sistema de governo. Na formação de governos minoritários no parlamentarismo, a influência de fatores institucionais incide fundamentalmente na decisão dos partidos que não estão formando o governo. No presidencialismo, a decisão dos presidentes é mais importante, mas as decisões

dos partidos não presidenciais também afetam a formação de governos minoritários. Da mesma forma, as premissas comportamentais e motivacionais em que se apoia Strom aplicam-se igualmente ao presidencialismo. Ou seja, partidos políticos e presidentes, tanto como *formateurs*, são atores políticos racionais e motivados por políticas públicas.

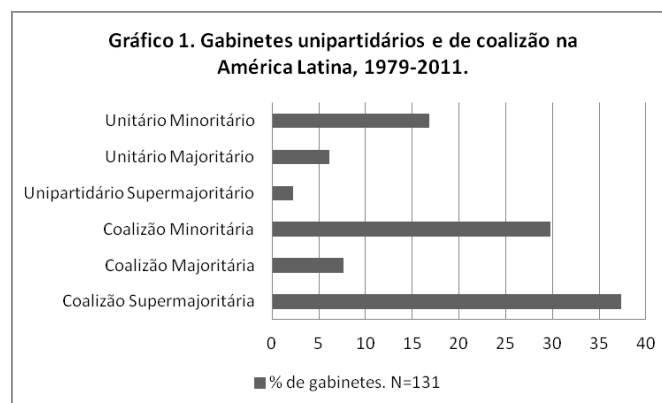
3. Governos minoritários na América Latina: Fatos

Governos minoritários ocorrem frequentemente na América Latina. Nos últimos 30 anos, quase metade dos presidentes latino-americanos formaram gabinetes minoritários unipartidários ou em coalizão com partidos que juntos ocupam uma minoria de cadeiras na câmara baixa. A base de dados analisada compreende 77 mandatos presidenciais e 131 coalizões governativas que, no total, correspondem a 287 anos, durante o período de 1979 a 2011. Seu formato não considera apenas a formação de coalizões no início do mandato do presidente, como é mais comum, mas também as mudanças de coalizões ocorridas durante o mandato presidencial. O critério usado para demarcar o fim e o começo dos governos é o mesmo definido por Müller e Strom para os sistemas parlamentares: “1) qualquer mudança na composição dos partidos que compõem o gabinete; 2) qualquer mudança na identidade do primeiro ministro; 3) qualquer eleição geral, seja porque foi demandada por lei pelo fim do período intereleitoral constitucional, ou porque foi precipitada pela dissolução prematura do parlamento” (2000:12).⁶

No Gráfico 1 distinguimos seis tipos de gabinete, três unipartidários, quando o partido do presidente monopoliza os ministérios, e três de coalizão, nos quais as pastas ministeriais são divididas entre partidos apoiadores, classificados como: supermajoritários, quando a coalizão ou o partido do presidente ocupa mais de 55% das cadeiras no legislativo; majoritárias, quando a coalizão ou partido possui mais de 50% até 55% das cadeiras no congresso,

⁶ Com pequenas alterações, esses critérios são suficientemente gerais para serem aplicáveis à formação de no sistema presidencial. Presidentes não apenas formam coalizões governamentais, mas também as alteram ao longo de seus mandatos. Os critérios (2) e (3) são facilmente aplicáveis, sendo nos sistemas presidencialistas são consideradas apenas as eleições que ocorrem de acordo com o calendário eleitoral. Algumas particularidades na formação de um governo no sistema presidencial, entretanto, tornam a identificação da composição partidária do governo um pouco mais complexa sendo necessário identificar os ministros que assumem seus cargos em nome dos seus partidos. Esta tarefa é mais fácil em estudos de caso, mas em estudos comparados, na falta dessa informação, consideramos apenas a filiação partidária dos ministros. Para um estudo sobre o Brasil, onde esses critérios são discutidos e aplicados, ver Figueiredo 2007.

que servem como uma *proxy* das *minimal winning coalitions*; e minoritários, quando a coalizão ou partido do presidente obtém menos de 50% das cadeiras legislativas.

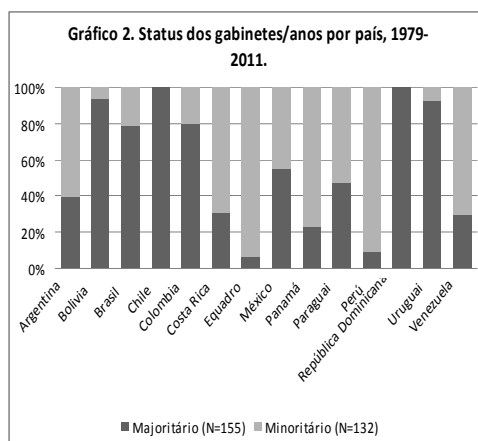


Fonte: Base de dados, IESP-UERJ/CEBRAP⁷.

O primeiro aspecto a destacar, referente ao número de gabinetes formados no período, é que a grande maioria dos gabinetes formados nesse período são de coalizão, correspondendo a do 74,8% do total dos governos. Esses resultados confirmam achados de estudos recentes de que presidentes eleitos por minorias não necessariamente optam por governar sozinhos. No entanto, um percentual significativo dos presidentes busca aliados em outros partidos, mas não atingem a maioria de cadeiras (29,7%). O segundo tipo mais frequente de gabinete corresponde a governos de coalizões minoritárias. Nos gabinetes unipartidários, o tipo mais frequente é também o minoritário. Os governos minoritários correspondem a 46,5% do total de gabinetes.

No Gráfico 2, tendo como unidade o gabinete/ano no período, analisamos a distribuição de gabinetes majoritários e minoritários na América Latina. Alguns países, como o Chile e a República Dominicana, formam apenas governos majoritários. Por outro lado, no Equador e Peru são raras as experiências de governos majoritários. A maioria, no entanto, tem experiências tanto com governos minoritários, como majoritários.

⁷ A base de dados utilizada foi elaborada em projetos de pesquisa coordenados pela Professora Argelina Figueiredo no Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP-UERJ) e no Centro Brasileiro de Pesquisa e Planejamento (CEBRAP).



Fonte: Base de dados, IESP-UERJ/CEBRAP.

O debate em torno da formação de governos de coalizão e tipos de gabinetes conta com uma longa tradição de estudos empíricos e com contribuições importantes da teoria dos jogos e de análises neoinstitucionais. Essa literatura, porém, se limitou ao estudo de países europeus de governo parlamentar. A partir dos anos 1990, o tema ganhou relevância na análise de países presidencialistas, resultando em um volume crescente de estudos sobre a América Latina. Com a intenção de contribuir para essa literatura e de avaliar empiricamente a plausibilidade algumas de suas proposições, no próximo tópico, buscamos identificar os fatores políticos e institucionais que determinam a incidência de governos minoritários.

4. Governos minoritários no presidencialismo: Determinantes

Nosso objetivo é investigar a influência de fatores institucionais e políticos na ocorrência de governos minoritários na América Latina. Muitos outros fatores contribuem para a ocorrência desse fenômeno. No entanto, vamos partir do suposto de que esses fatores, principalmente sociais, culturais e econômicos, podem ser mantidos constantes e, por isso, não os incluiremos nos nossos modelos.

Em primeiro lugar, procuramos testar modelos compreendendo as variáveis mais enfatizadas pela literatura geral sobre o presidencialismo. Selecionamos nessa literatura algumas hipóteses sobre as condições políticas e institucionais que dão origem a governos minoritários e os impedem de produzir governos efetivos, ou seja, de promover políticas públicas de interesse da

maioria da população, gerando instabilidade política e, possivelmente, colapso da democracia.

Dentre os fatores políticos, destaca-se o número de partidos, ou seja, o nível de fragmentação do sistema partidário. A previsão de que o número de partidos afeta a formação de governos minoritários se deve à pressuposição de que o sistema de governo não oferece incentivos para a formação de coalizões ou para a obtenção de maiorias. Interagindo com esse fator, a literatura também considera o posicionamento ideológico dos partidos e do presidente. Desse modo, o grau de polarização do sistema partidário e o extremismo do presidente no espectro ideológico também contribuem para a dificuldade em formar coalizões e/ou alcançar maiorias legislativas. O suposto aqui é que os atores políticos são motivados por políticas e teriam pouco incentivo para chegar a um acordo sobre suas posições ideais para formarem um governo de coalizão. No caso do presidente, este poderia sempre contar com o apoio eleitoral, buscando mobilizar em seu favor a população (O'Donnell, 1994) Se, além de extremista, o presidente conta com poderes legislativos fortes, ele teria incentivos para permanecer minoritário, uma vez que poderiam impor sua vontade ao legislativo. Sendo assim, é possível derivar as seguintes hipóteses:

H1: Quanto maior a fragmentação partidária, maior a probabilidade de formação de governos minoritários.

H2: Quanto maior o extremismo ideológico do partido do presidente, maior a probabilidade de formação de governos minoritários.

Ao contrário das predições usuais da literatura, nossa expectativa é que as variáveis relativas à fragmentação do sistema partidário (critério puramente numérico) dependam da distribuição ideológica das forças partidárias para manifestar seus efeitos. Na realidade, já foi demonstrado que o número de partidos não importa para o desempenho do governo e a queda da democracia (Cheibub et al, 2004; Cheibub, 2007). O cálculo do presidente é influenciado pela sua capacidade de governar com o apoio de coalizões legislativas formadas *ad hoc*. Por essa razão, se o número de partidos parlamentares for grande, mas a distância ideológica entre eles for pequena, o presidente pode

governar sem precisar abrir mão de poder incorporando novos partidos ao governo. Ao inverso, quando essa distância em termos de ideologia for grande dentro do Congresso, o presidente não será capaz de negociar políticas e obter apoio legislativo *ad hoc*, sendo necessário chamar os partidos para compor a coalizão de governo e alcançar uma maioria sistemática. Desse argumento, já presente em Cheibub et al (2004), pode-se deduzir a seguinte hipótese:

H3: Quanto menor a dispersão ideológica do parlamento, maior a probabilidade de formação de governos minoritários.

Dentre as variáveis institucionais, destacam-se os poderes legislativos do presidente. Estes se manifestam nas etapas iniciais do processo legislativo – os chamados poderes de agenda ou poderes proativos – ou na sua fase final, na forma do veto presidencial, expressando o poder reativo do presidente. As principais hipóteses preveem que:

H4: Quanto mais extensos os poderes legislativos do presidente, maior a probabilidade de formação de governos minoritários.

Os poderes legislativos são de dois tipos: o que incide sobre a fase inicial do processo legislativo, subsumidos na categoria de poder de agenda, e o poder de veto que recai sobre sua fase final. Por isso, esta hipótese pode ser desdobrada em duas:

H4a: Quanto maiores os poderes de agenda, maior a probabilidade de governos minoritários.

H4b. Quando maior o poder de veto (mais difícil de ser derrubado), maior a probabilidade de governos minoritários.

Por sua vez, a associação entre governos minoritários e poderes legislativos se assenta na premissa, equivocada a nosso ver, de que estes influenciam a disposição do presidente em negociar ou não com o legislativo (Shugart e Carey, 1992; Cox e Morgenstern, 2002; Amorim Neto, 2006). Sendo assim, não esperamos encontrar essa relação, pois poderes legislativos, constitucionalmente atribuídos, podem aumentar a influência do executivo na formulação de políticas, mas não lhe permitir agir contra maiorias congressuais.

A facilidade do presidente de manter o veto, por outro lado, pode influenciar a decisão de permanecer minoritário. Para manter o veto, porém é importante ter nas suas fileiras, o “legislador de veto”, ou seja, ser capaz de negar ao legislativo a maioria constitucionalmente exigida para a derrubada do veto presidencial, capacidade essa que varia em função da dificuldade de derrubada do veto (exigência de quorum e maiorias) e do tamanho do apoio legislativo do presidente.

Estudos recentes sobre governos de coalizão no presidencialismo procuram também avaliar os efeitos do ciclo eleitoral sobre a ocorrência de governos minoritários. O argumento é de que a proximidade do final do mandato leva a uma fuga dos partidos da coalizão de governo em função da competição nas eleições seguintes. Seguindo essas indicações testaremos também a hipótese abaixo.

H5: Quanto maior a proximidade das eleições presidenciais no final do mandato, maior a probabilidade de governos minoritários.

Finalmente, supondo que o presidente é racional e motivado por políticas, é possível que sua decisão de permanecer minoritário seja altamente influenciada pelo fato de liderar ou ter na sua coalizão o partido que ocupa a posição mediana no espectro ideológico dos partidos representados no legislativo. Sendo assim, o presidente pode prescindir de uma coalizão executiva, na expectativa de contar com a formação de coalizões legislativas de apoio.

H6: Quando o partido do presidente ocupa a posição mediana dos partidos representados no legislativo, maior a probabilidade de governos minoritários

Nesse caso, o presidente não tem incentivo para formar coalizão, pois muito provavelmente poderá contar com coalizões legislativas, tendo em vista a posição de seu partido no espectro ideológico.

Dados e Métodos

O banco de dados utilizado conta com 287 observações relativas a 131 gabinetes em 14 países da América Latina, compreendendo o período entre

1979 e 2011. Destas, 221 observações são relativas a presidentes eleitoralmente minoritários, considerados na análise estatística⁸. A unidade de análise escolhida é o gabinete ministerial por ano. Assim, cada observação corresponde ao registro de um país/ano, formato que permite não somente examinar a relação entre as variáveis no momento em que um novo gabinete é formado, mas também possibilita investigar a manutenção do mesmo gabinete vis a vis a possíveis mudanças nas variáveis independentes, especialmente as de ordem política, que ocorrem durante a permanência de um governo.

Os países incluídos na amostra foram: Argentina (1984-2011), Bolívia (1994-2003 e 2006-2011), Brasil (1989-2011), Chile (1990-2011), Colômbia (1992-2011), Costa Rica (1986-2011), Equador (1979-2011), México (1989-2010), Panamá (1990-2002), Paraguai (1993-2011), Peru (2001-2011), República Dominicana (2004-2011), Uruguai (1985-2010) e Venezuela (1979-1998)⁹.

Mensurando a variável dependente

A variável dependente do trabalho é uma *dummy* relativa ao tipo de gabinete, majoritário ou minoritário. Se o gabinete ministerial é composto por partidos que ocupam mais de 50% das cadeiras na câmara baixa (gabinete majoritário), recebe o *score* 0. Caso os partidos que ocupem o gabinete possuam até 50% das cadeiras no legislativo (gabinete minoritário), atribuímos o *score* 1.

Mensurando as variáveis independentes

Partido das hipóteses listadas anteriormente, selecionamos 8 variáveis explicativas para a formação e manutenção de governos minoritários em sistemas presidencialistas. Para operacionalizar essas variáveis adotamos os seguintes indicadores:

⁸ Analisamos em que circunstâncias presidentes cujos partidos saem das urnas minoritários nas câmaras baixas ou únicas permanecem em minoria ao formar seu gabinete. Por razões óbvias, não consideramos na análise estatística os casos de presidentes que saíram das urnas majoritários. Uma vez que o critério da variável dependente é a formação do gabinete (majoritário ou minoritário) por um presidente minoritário, não há viés na seleção.

⁹ A amostra inclui apenas anos em que os governos eram democráticos. Para tanto, usamos a classificação utilizada por Przeworski, Alvarez, Cheibub e Limongi (2000), atualizada posteriormente por Cheibub, a quem agradecemos pelas informações. A amostra exclui os governos interinos.

1. *Fracionalização partidária na câmara baixa (países federativos) ou da câmara única (países unitários)*. Calculado de acordo com a fórmula de Rae (1967), onde $F = 1 - \sum (\text{proporção de cadeiras por partido})^2$.¹⁰
2. *Poder presidencial de decreto constitucional*. Esse indicador foi medido através de uma variável dummy que indica a existência ou não de poder constitucional de decreto.
3. *Índice de poderes de agenda*. Índice ponderado baseado em 16 diferentes prerrogativas constitucionalmente conferidas aos presidentes to set the legislative agenda, baseados em Figueiredo, Salles e Vieira (2009). Tais características foram submetidas a uma análise fatorial de componentes principais para uma dimensão¹¹, donde se obtiveram os ponderadores utilizados para o cálculo final do índice. Também foi utilizada uma variação desse indicador que divide os valores obtidos em três categorias, classificando os casos em baixo, médio e alto.
4. *Poder presidencial de veto parcial*. A força do veto parcial é medida por um índice que varia de 0 a 1 quanto maior a dificuldade de derrubada do veto, conforme exigências de quorum e maiorias. O índice, inspirado em Altman (2008), assume os seguintes valores normalizados:
 - 0= a derrubada do veto requer quorum de maioria absoluta dos membros e maioria simples dos presentes
 - 0,2= a derrubada do veto requer maioria absoluta dos membros
 - 0,4= a derrubada do veto requer quorum de 3/5
 - 0,6= a derrubada do veto requer 3/5 dos membros
 - 0,8= a derrubada do veto requer quorum de 2/3
 - 1= a derrubada do veto requer 2/3 dos membros

Uma variação do indicador corresponde a uma *dummy* que assinala apenas os casos em o veto exige 2/3 (quorum ou membros) para derrubada.¹²

5. *Extremismo ideológico do partido do presidente*. Indicador que mede a posição do partido do presidente vis a vis os demais partidos parlamentares na câmara baixa ou única. Corresponde à diferença absoluta entre a posição do partido do presidente e o ponto central do

¹⁰ Uma outra medida possível para a fragmentação do sistema partidário é o número efetivo de partidos (Laakso e Taagepera, 1979). Apesar de indicar um valor que, aparentemente, seria de mais fácil compreensão, sua interpretação usual (existem aproximadamente "x" partidos) não é correta. Já o índice de Rae para a fracionalização partidária tem significado preciso, correspondendo à probabilidade de que dois legisladores escolhidos ao acaso sejam membros de partidos distintos.

¹¹ Diferentemente de Figueiredo, Salles e Vieira (2010), não fazemos apenas a soma dos componentes para cada país/ano. Preocupados em avaliar a importância relativa de cada característica, partimos das sugestões de Filmer, D., e Pritchett, L. (1999) e Sahn, D., e Stifel, D. (2003) e efetuamos uma análise fatorial para uma dimensão adotando como ponderador do índice o valor padronizado de cada componente, com base no "loading" da fatorial, quando essa estatística ultrapassou a marca de 0.5.

¹² Vale observar que quorum e maioria necessária podem ser combinados. Desse modo, por exemplo, a votação de um veto que exija 2/3 como quorum, poderia encontrar sua derrubada com apenas 2/6. Isso poderia sugerir que a ordem de classificação fosse outra. Porém, sob a perspectiva dos obstáculos que a base parlamentar do presidente podem impor, a simples restrição de quorum já é suficiente para que o governante mantenha o veto com apenas 1/3 de apoio na assembleia, sem que a matéria chegue à votação.

espectro ideológico formatado num intervalo contínuo de cinco pontos no sentido esquerda-direita¹³.

6. *Dispersão ideológica dos partidos parlamentares.* Indicador que corresponde à diferença absoluta entre os dois partidos mais extremistas com representação parlamentar, adotando como referência o espectro ideológico formatado num intervalo contínuo de cinco pontos no sentido esquerda-direita.
7. *Ciclo eleitoral.* Indicador que visa captar o impacto da proximidade das eleições no final do mandato presidencial na formação de coalizões minoritárias. Como sugere Altman (2000), espera-se que a proximidade eleitoral incentive a formação de gabinetes minoritários, dada a “fuga” partidária dos parceiros da coalizão no ano eleitoral. Seguindo os procedimentos adotados por Amorim Neto (2006), o índice adquire o valor 0 no primeiro ano do mandato presidencial e aumenta até adquirir o valor 1 no último ano. Os valores intermediários dependem do número de anos do mandato.
8. *Legislador mediano.* Indicador que aponta se o partido do presidente ocupa a posição mediana entre os partidos representados no parlamento, ordenados ideologicamente. Ou seja, identificamos se o partido que divide o parlamento ao meio, numa linha correspondente a ordenação ideológica dos partidos é o do presidente.

Resultados

Para a análise dos determinantes da formação de governos minoritários, as hipóteses indicadas são testadas através de modelos de regressão logística, pelo método de máxima verossimilhança, estimando as probabilidades e chances do gabinete existente em dado ano em cada país ser minoritário. A Tabela 1 apresenta os principais resultados para os modelos completos, ou seja, aqueles que incluem todas as variáveis e suas alternativas, considerando a totalidade dos casos em que o presidente é eleitoralmente minoritário, circunstância em que poderá formar um gabinete minoritário ou buscar apoio para alcançar maioria legislativa.

¹³ A classificação da posição ideológica dos partidos, utilizada nos indicadores sobre extremismo do presidente e dispersão do parlamento, foi baseada em Coppedge (1998), Wiesehomeier e Benoit (2007), bem como nos Boletins do projeto Elites Parlamentarias Latinoamericanas do Instituto Interuniversitario de Iberoamerica da Universidade de Salamanca. As diferentes medidas foram compatibilizadas em escala única contínua de 1 a 5, no sentido esquerda-direita, atribuindo-se o valor 3 para o centro ideológico.

Tabela 1. Determinantes da formação de gabinetes minoritários na América Latina, 1979-2011.

Variáveis Independentes	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4	Modelo 5	Modelo 6
Fracionalização partidária (câmara baixa)	-9.211** (3.89)	-5.391* (2.40)	-5.701** (2.60)	-7.968** (3.75)	-4.787* (2.11)	-6.140** (2.69)
Decreto Constitucional	1.225** (3.08)	-	-	0.202 (0.58)	-	-
Índice de poderes de agenda (ponderado)	-	-0.211 (1.39)	-0.487** (3.60)	-	-	-
Índice de poderes de agenda (ponderado) - 3 categorias	-	-	-	-	-0.993** (3.76)	-1.084** (4.69)
Poder de Veto parcial	3.131** (5.92)	2.017** (3.73)	-	-	1.185* (2.13)	-
Veto Forte (2/3 para derrubada)	-	-	2.571** (5.30)	2.548** (5.59)	-	2.276** (4.59)
Extremismo do partido do presidente (valores absolutos)	-0.005 (0.01)	-0.051 (0.14)	-0.176 (0.46)	0.196 (0.54)	-0.169 (0.46)	-0.284 (0.73)
Dispersão ideológica do parlamento	-0.476* (1.98)	-0.306 (1.18)	-0.022 (0.09)	-0.256 (1.09)	0.052 (0.19)	0.148 (0.56)
Ciclo eleitoral	0.099 (0.22)	0.142 (0.33)	0.323 (0.70)	0.334 (0.75)	0.130 (0.29)	0.281 (0.59)
Mediano no partido do presidente	-0.813* (2.19)	-0.434 (1.25)	-0.440 (1.21)	-0.499 (1.38)	-0.470 (1.32)	-0.590 (1.56)
Constante	6.291** (3.78)	4.568** (2.97)	5.298** (3.39)	6.143** (3.98)	4.470** (2.87)	5.590** (3.43)
Log likelihood	-116.79	-121.07	-108.95	-115.65	-114.55	-103.54
LR	65.87***	57.31***	81.56***	68.14***	70.36***	92.37***
BIC	-28.087	-19.524	-43.771	-30.355	-32.568	-54.588
Predições corretas	76.47%	73.76%	76.92%	72.40%	75.11%	79.19%
Nº de observações	221	221	221	221	221	221

* $p < 0.05$; ** $p < 0.01$; *** $p < 0.001$.

Coeficientes reportados na célula. Estatística Z entre parêntesis.

Em que pese os modelos não apresentarem um nível ótimo de ajustamento aos dados, suas capacidades preditivas não são desprezíveis. O percentual de predições corretas varia de 72% a 79%¹⁴, superando, em todos os casos, o teste de razão de verossimilhança em comparação ao modelo nulo para cada especificação. Porém, como tais variações não correspondem a modelos aninhados, não é correto comparar seus ajustes entre si.

Em primeiro lugar, extremismo do partido do presidente, ciclo eleitoral e mediano no partido do presidente (com exceção no primeiro modelo) não apresentaram significância, indicando a rejeição das hipóteses de associação. Ou seja, os modelos em questão para os casos analisados refutam as ideias de que, por exemplo, o extremismo ideológico do presidente ou a proximidade de novas eleições tornariam mais provável a ocorrência de governos minoritários. Do mesmo modo, não se pode apontar relação significativa entre a formação e manutenção desse tipo de gabinetes e o fato do partido do presidente conter o legislador mediano. Aqui, vale ressaltar que para boa parte dos casos

¹⁴ Do mesmo modo, para todos os modelos a área sob a curva ROC varia entre 0.78 a 0.86.

observados, o mediano pertence a um partido majoritário (pluralidade), ofuscando o efeito presumivelmente existente dessa variável em sistemas nos quais não existe partido com maioria legislativa própria.

Todavia, a fracionalização do sistema partidário e a dispersão ideológica do parlamento, ambas características políticas, apresentam significância em alguns dos modelos especificados, estando sempre associadas negativamente com a ocorrência de governos minoritários. Ou seja, no sentido inverso das hipóteses usuais da literatura, quanto maior a fragmentação do sistema ou maior a dispersão ideológica do congresso, maior a probabilidade de o governante buscar maioria legislativa. Vale notar que, mesmo quando a análise observa apenas os casos em que o sistema é multipartidário, o sentido negativo da associação é mantido. Como vimos, segundo a *rationale* para formação de gabinetes e coalizões sugerida por Cheibub et al (2004), quando as forças políticas tem maior proximidade ideológica é possível ao governante negociar suas posições e propostas, formando coalizões legislativas *ad hoc* e mantendo representação minoritária em seu gabinete. Porém, à medida que a distância entre as preferências aumenta, a negociação de políticas se torna mais difícil, o que leva o presidente a trocar cargos por apoio sistemático, de forma a ampliar a participação de outros partidos em seu gabinete.

Embora a fracionalização apresente associação negativa e significativa com governos minoritários, a dispersão ideológica do parlamento somente é estatisticamente significativa no primeiro modelo. Como se observa, quando a forma de mensurar as variáveis institucionais é modificada, especialmente o poder de veto, a dispersão ideológica perde relevância. De qualquer forma, o que parece claro é que os dados não apoiam a idéia de que a fragmentação ou polarização partidária estejam positivamente associadas com a existência de governos minoritários nas democracias presidenciais. Ainda que seguros em seus postos dado o mandato fixo para o qual são eleitos, os presidentes buscam adquirir apoio majoritário nas assembleias legislativas, pois é isto que os permitirá implementar suas agendas substantivas.

No âmbito dos fatores institucionais, apenas os indicadores relativos ao poder de veto (normalizado ou binário) são estatisticamente significativos de uma forma sistemática, estando positivamente associados à ocorrência de

gabinetes minoritários. Nos seis modelos o veto sempre alcançou o nível de significância de 1%. Além disso, quando sua mensuração é simplificada, enfocando-se o marco de exigência de 2/3 do Congresso para derrubada, outros indicadores deixam de ser significativos.

A existência de decreto constitucional mostrou-se significativa e positivamente associada à ocorrência de governos minoritários em um dos modelos, deixando de ser significativa quando o veto é enfatizado numa dicotomia forte x fraco. Mesmo quando relevante, esse poder positivo de agenda tem menor impacto do que o poder negativo, ou seja, o poder de veto, o que se observa na comparação das estatísticas padronizadas.

Já os demais poderes positivos de agenda capturados no índice ponderado dos componentes principais apresentam significância em três dos quatro modelos testados, especialmente quando mensurados através das categorias "baixo", "médio" e "alto". Além disso, contrariando a indicação do decreto constitucional, o índice ponderado do conjunto de poderes de agenda, incluído o de decreto, está negativamente associado aos governos minoritários. Ou seja, quanto maior o conjunto de poderes positivos de agenda por parte do presidente, maior sua probabilidade de formar um gabinete cuja representação corresponda a uma maioria legislativa sistemática.

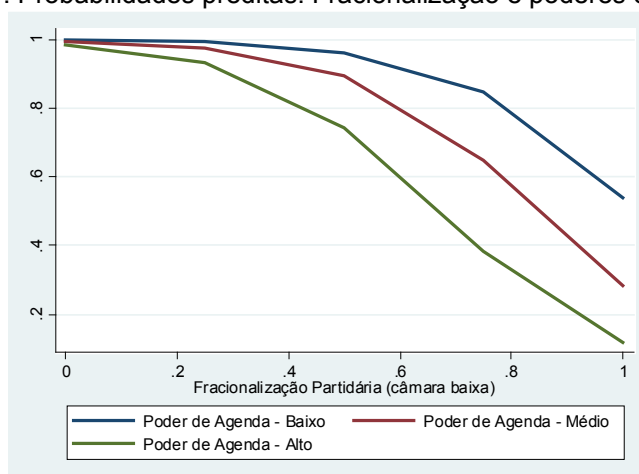
Na linha das sugestões de Huber (1996) e Figueiredo e Limongi (1999), esse resultado sugere que o conjunto de poderes positivos de agenda não dispensa o apoio de maiorias legislativas ao Presidente, funcionando, mais provavelmente, como instrumentos de solução de barganhas horizontais. Assim, aspectos como iniciativa exclusiva de lei, possibilidade de pedir urgência na votação de projetos e outros recursos que permitem manipular a pauta legislativa não permitem ao executivo "atropelar" o legislativo, de modo que não favorecem a formação e manutenção de governos minoritários, mas traduzem incentivos no sentido contrário. A exceção reside no poder de decreto constitucional, como os resultados também sugerem.

É possível estimar o impacto de cada indicador nas probabilidades e chances da formação e manutenção de governos minoritários. Uma das formas de avaliar esse efeito, especialmente das variáveis categóricas, é através das razões de chance. Por exemplo, o modelo 6, que apresentou o melhor ajuste

aos dados, indica que as chances de um presidente com veto forte formar um gabinete minoritário são 9 vezes maiores do que as chances do presidente sem esse poder também governar em minoria. Já um governante que tenha poderes de agenda em nível médio tem algo em torno de um terço das chances de possuir um gabinete minoritário em relação às chances Presidente que tem baixo poder de agenda.

O efeito das variáveis também pode ser analisado através das probabilidades preditas. Utilizando o modelo 6, mantidas as demais variáveis na média, a introdução de um veto parcial que exija o quorum de 2/3 do Congresso para sua derrubada representa um acréscimo de 40% na probabilidade do gabinete existente ser minoritário (de 0,5 para 0,9). Já a variação máxima nos poderes de agenda (do nível baixo para o alto) corresponde a uma redução de 45% em tal probabilidade (0,85 para 0,4). Em termos de casos típicos, enquanto num país/ano com baixo poder de agenda e veto fraco, a probabilidade de existir um governo minoritário está em torno de 0.75, no caso de alto poder de agenda e veto forte essa probabilidade eleva-se para 0.77. Também é possível observar a relação entre poderes positivos de agenda e fracionalização partidária do parlamento nessa probabilidade. O Gráfico seguinte é ilustrativo:

Gráfico 4. Probabilidades preditas. Fracionalização e poderes de agenda.

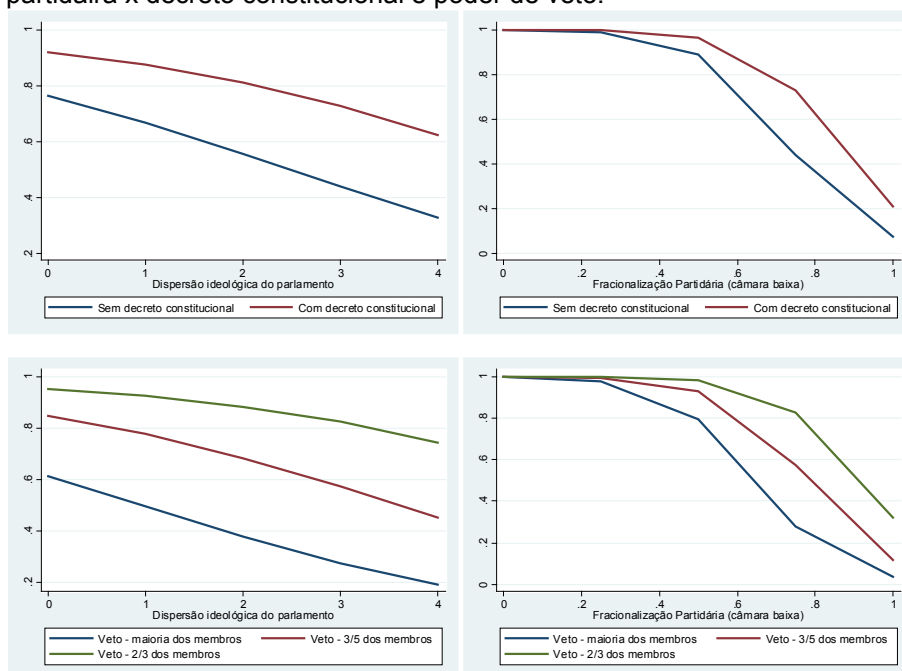


Note-se que o aumento na fracionalização partidária está associado a uma diminuição na probabilidade de o gabinete ser minoritário, que também diminui com o aumento dos poderes de agenda. Embora as curvas apresentem

poucas diferenças ao longo do gráfico, elas são mais próximas no nível de baixa fragmentação. Esse aspecto pode sugerir que os poderes institucionais são mais expressivos quando certas condições políticas estão dadas. No caso específico, quando o Congresso é mais diversificado em termos de forças partidárias a existência de alto poder de agenda demanda do Presidente maior necessidade de apoio político, reduzindo a probabilidade de o governo ser minoritário.

Por outro lado, o modelo 1 permite analisar os efeitos da existência de decreto constitucional e de diferentes níveis de veto parcial de forma combinada à fracionalização partidária ou dispersão ideológica nas probabilidades esperadas. Em termos de casos típicos, um cenário em que inexistente decreto constitucional e o veto tem a menor exigência de derrubada (maioria simples), a probabilidade do governo minoritário é de apenas 0.11. Quando os dois poderes existem, e o veto exige 2/3 do Congresso para derrubada, tal probabilidade sobe para 0.90. De modo análogo aos resultados para os poderes de agenda, também o veto parcial e o decreto constitucional tem seus efeitos mais diferenciados à medida que a fracionalização e a dispersão ideológica se acentuam. Os gráficos seguintes mostram essas relações.

Gráfico 5. Probabilidades previstas. Dispersão ideológica do parlamento e fracionalização partidária x decreto constitucional e poder de veto.



Embora esses modelos sejam os mais completos para discutir os efeitos de cada fator relevante, também é possível cogitar a existência de características intervenientes importantes, tais como a existência de gabinetes de coalizões e o sistema partidário. Refazendo os testes apenas para governos de coalizão, a fracionalização perde significância estatística, o que não ocorre no caso de isolar só os multipartidários, em que ela permanece significativa, mais robusta e com sinal negativo. Isso indica que o efeito negativo da fragmentação (contrário a algumas proposições teóricas) não se deve aos casos bipartidários. Já os efeitos da dispersão ideológica são mais importantes quando se trata apenas de governos de coalizão.

5. Conclusão

Ainda que a mais alta incidência de tipo de governo no sistema presidencialista latino-americanos seja o de coalizão supermajoritária, é significativa a ocorrência de coalizões minoritárias. Governos formados por partidos com menos de 50% das cadeiras na câmara baixa, correspondem a 74,8% do total de gabinetes nos últimos 30 anos. Governos minoritários são, portanto, fenômenos políticos da maior relevância no continente. Um fenômeno de tal importância demanda teorias a seu respeito para a melhor compreensão de suas implicações, tanto práticas como teóricas.

Neste artigo procuramos encontrar os fatores que podem nos ajudar a compreender o cálculo político subjacente às decisões dos presidentes de formarem governos minoritários, assim como às decisões dos líderes partidários de não aderirem a uma coalizão de governo. Dentre os achados do trabalho, três merecem maior atenção. Em primeiro lugar o forte impacto positivo do veto presidencial na ocorrência de governos minoritários, fator que se mostrou decisivo em todos os modelos analisados. O segundo achado é o efeito positivo do decreto presidencial e o efeito negativo dos poderes de agenda do presidente. O terceiro achado se refere aos fatores políticos. No sentido inverso ao das hipóteses usuais da literatura, a fragmentação partidária e a dispersão ideológica do legislativo afetam negativamente a probabilidade de formação de governos minoritários. Ou seja, quanto maior a fragmentação do sistema ou

maior a dispersão ideológica do congresso (esse fator com menor peso), maior a probabilidade de o governante buscar maioria legislativa.

Analisado isoladamente, o poder de decreto, como prediz a literatura, tem importância na decisão do presidente de se manter minoritário. Esse fato é compreensível uma vez que, ao ser editado com força de lei, o decreto altera o *status quo* moldando assim as alternativas possíveis para a escolha parlamentar, uma vez que o *status quo ante* está excluído. Isto pode resultar na aprovação de uma política mais próxima ao ponto ideal do presidente, política esta que poderia não seria aprovada se introduzida na forma de projeto de lei ordinária. Sendo assim, o decreto pode de fato favorecer a aprovação da agenda legislativa do executivo, mas este jamais seria capaz de passar uma legislação contrária à opinião majoritária do legislativo.

O traço institucional mais importante na ocorrência de governos minoritários é o poder de veto. Quando o veto é forte, ou seja, precisa de 2/3 ou mais para ser aprovado, o poder de decreto perde significância. A força do veto, e não o poder de decreto, é assim o principal instrumento por meio do qual o presidente que não conta com maioria legislativa formal torna-se capaz de proteger suas propostas legislativas e bloquear as políticas que se afastam de seu ponto ideal. Vale ressaltar que essa influência se dá na etapa final do processo legislativo. Isto significa que todo o trâmite legislativo foi cumprido, dando oportunidade à participação e à influência congressional. Este resultado mostra também que ao contrário do que normalmente se afirma, não é pelo poder de decreto, sem a participação do congresso, que os executivos minoritários buscam aprovar sua agenda legislativa.

Além disso, o índice de poderes de agenda do executivo, composto pelo poder de decreto e várias outras prerrogativas legislativas do presidente, como iniciativa exclusiva, urgência para projetos, restrições de poderes parlamentares no orçamento, etc, não são significantes e nos modelos que apresentam alguma significância esta se dá na direção inversa à prevista na literatura. Ou seja, poderes de agenda são mais importantes para governos majoritários. Sobre esse achado, vale a pena mencionar os argumentos de Huber (1998), sobre o *package vote* e o voto de confiança na V República francesa, e de Figueiredo e Limongi (1999) sobre a Medida Provisória no presidencialismo brasileiro. Em

governos multipartidários, esses poderes do executivo antes de representarem um mecanismo vertical de controle sobre o legislativo, são mecanismos horizontais de barganha e de proteção de maiorias legislativas.

Finalmente, o efeito negativo da fragmentação e da dispersão ideológica do legislativo sugerem que os cálculos que informam a decisão do presidente para a formação de gabinetes e coalizões se aproxima muito mais da *rationale* sugerida por Cheibub et al (2004), i.e. quando as forças políticas tem maior proximidade ideológica é possível ao governante negociar suas posições e propostas, formando coalizões legislativas *ad hoc* e mantendo representação minoritária em seu gabinete. Porém, à medida que a distância entre as preferências aumenta, a negociação de políticas se torna mais difícil, o que leva o presidente trocar cargos por apoio sistemático, de forma a ampliar a participação de outros partidos em seu gabinete.

Para completar esse quadro, que sugere um processo de *policy making* bem menos conflitivo entre o legislativo e executivos minoritários, enfatizamos que a maioria dos governos minoritários possui uma “quase” maioria congressual, ou seja uma maioria entre 40% e 50% das cadeiras das câmaras baixas ou únicas. Isso significa dizer que nas circunstâncias em que o presidente possui apoio formal de uma quase maioria do Congresso, necessita negociar com uma pequena parcela de partidos políticos para ter sua agenda de políticas aprovada. Assim sendo, pode negociar pontualmente pela aprovação de suas políticas no parlamento sem necessitar “dividir o bolo” em pastas ministeriais para partidos no legislativo.

Entretanto, que recursos utilizar como barganha para a obtenção de apoio *ad hoc* para que se formem maiorias legislativas a seu favor? Não há dúvidas de que a principal delas é precisamente a força do veto presidencial, que lhe permite não só proteger sua agenda, bem como a dos parceiros da coalizão legislativa. Ou seja, a posse de uma quase maioria num ambiente institucional onde a constituição assegura ao presidente elevada capacidade de proteção de sua agenda e bloqueio das iniciativas congressuais é uma combinação razoavelmente favorável à emergência de governos minoritários nos presidencialismos latino-americanos.

Que passo da pesquisa ainda pode ser dado? Que perguntas podem ser feitas em torno do tema dos governos minoritários e que guardem importância analítica e normativa? Apresentamos aqui nosso próximo desafio de investigação: qual a durabilidade dos gabinetes minoritários? Em que circunstâncias são mais voláteis? Qual a eficácia legislativa dos gabinetes minoritários? Sob que condições políticas e institucionais presidentes minoritários são capazes de aprovar sua agenda legislativa?

6. Referências

Abranches, Sérgio (1988). "Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro". *Dados*, vol. 31, nº 1, pp. 5-34.

Altman, David (2000). "The Politics of Coalition Formation and Survival in Multiparty Presidential Democracies: The Case of Uruguay, 1989-1999". *Party Politics*, vol. 6, nº 3, pp. 259-283.

Altman, David (2008). "Marriages of Convenience? Presidents, Cabinets, and Coalitions in Presidential Regimes". Paper prepared for the conference "New Frontiers on Institutional Research in Latin America", organized by Institute of Latin American Studies at GIGA. Hamburg, May 5-6.

Ames, Barry. (2001). *The Deadlock of Democracy in Brazil*. Ann Arbor, University of Michigan Press.

Amorim Neto, Octavio (2006). *Presidencialismo e Governabilidade nas Américas*. Rio de Janeiro, Fundação Adenauer/FGV.

Amorim Neto, Octavio; Cox, Gary; McCubbins, Mathew D. (2003). "Agenda Power in Brazil's Câmara dos Deputados, 1989-98". *World Politics*, 55, pp. 550-578

Axelrod, Robert (1970). *Conflict of Interest*. Chicago, Markham.

Browne, Eric C. (1973). "Coalition Theories: A Logical and Empirical Critique". *Sage Professional Paper in Comparative Politics*, 4, 1-43.

Chasqueti, Daniel (2001). "Democracia, Multipartidarismo y Coaliciones en América Latina: Evaluando la Difícil Combinación", in J. Lanzaro (org.), *Tipos de Presidencialismo y Coaliciones Políticas en América Latina*. Buenos Aires, CLACSO, pp. 319-359.

Cheibub, José Antônio (2007). *Presidentialism, Parliamentarism and Democracy*. Cambridge, Cambridge University Press.

Cheibub, José Antônio; Przeworski, Adam; Saiegh, Sebastian; (2004). "Government Coalitions and Legislative Success under Parliamentarism and Presidentialism". *British Journal of Political Science*, vol. 34, pp. 565-587.

Cox, Gary W. e Morgenstern, Scott (2002). "Latin America's Reactive Assemblies and Proactive Presidents". In: S. Morgenstern e B. Nacif. *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.

De Swann, Abram (1973). *Coalition Theories and Cabinet Formation: A Study of Formal Theories of Coalition Formation Applied to Nine European Parliaments After 1918*. Amsterdam, Elsevier.

Deheza, Grace Ivana (1998). "Gobiernos de Coalición en el Sistema Presidencial: América del Sur", in D. Nohlen e M. Fernández (orgs.), *El Presidencialismo Renovado: Institucionalismo y Cambio Político en América Latina*. Caracas, Nueva Sociedad.

- Diermeier, D. and Krehbiel, K. (2003), "Institutionalism as a Methodology". *Journal of Theoretical Politics*, vol. 15, n. 2.
- Dohring, H. (2001), "Parliamentary Agenda Control and Legislative Outcomes in Western Europe". *Legislative Studies Quarterly*, XXVI, 1.
- Figueiredo, Argelina e Limongi, Fernando (1999). *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro: Editora FGV/Fapesp.
- Figueiredo, Argelina, Salles, Denise e Vieira, Marcelo (2009). "Institutional and Political Determinants of the Executive's Legislative Success". *Brazilian Political Science Review*, vol. 3, n° 2, pp. 155-171.
- Filmer, D., & Pritchett, L. (1999). "The effect of household wealth on educational attainment: Evidence from 35 countries". *Population and Development Review*, 25(1), 85-120.
- Huber, John (1998). "Executive Decree Authority in France", in J. Carey e M. Shugart (orgs.), *Executive Decree Authority*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Laver, Michael (1998). "Models of Government Formation". *Annual Review of Political Science*, vol. 1, pp. 1-25.
- Laver, Michael e Shepsle, Kenneth A. (1994). *Cabinet Ministers and Parliamentary Government*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Linz, Juan (1990). "The Perils of Presidentialism". *Journal of Democracy*, 1(1): 51-69.
- Luebbert, Gregory M. (1986). *Comparative Democracy: Policy Making and Governing Coalitions in Europe and Israel*. New York: Columbia University Press.
- Mainwaring, Scott. (1993). "Presidentialism, Multipartism and Democracy: The Difficult Combination". *Comparative Political Studies*, vol. 26, n° 2, pp. 198-228.
- Mainwaring, Scott e Shugart, Matthew (1997). "Presidentialism and Democracy in Latin America: Rethinking the terms of the Debate" In Mainwaring, Scott e Matthew Shugart (eds). *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Negretto, Grabiell L. (2006). "Minority Presidents and Democratic Performance in Latin America". *Latin American Politics and Society*, vol. 48 n° 3.
- Przeworski, Alvarez, Cheibub e Limongi (2000). *Democracy and Development*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Riker, William H. (1962). *Theory of Political Coalitions*. New Haven, Yale University Press.
- Sahn, D., & Stifel, D. (2003). "Exploring alternative measures of welfare in the absence of expenditure data". *Review of Income and Wealth*, 49(4), 463-489.
- Santos, Fabiano (2003). *Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão*. Belo Horizonte, Editora UFMG.
- Shugart, Mathew e Carey, John (1992). *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Strom, Kaare (1990). *Minority Government and Majority Rule*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Strom, Kaare; Budge, Ian e Laver, Michael (1994). "Constraints on Cabinet Formation in Parliamentary Democracies". *American Journal of Political Science*, 38: 303-335.
- Taylor, Michael e Laver, Michael (1973). "Government Coalitions in Western Europe". *European Journal of Political Research*, 1: 205-248.