

PRESIDENCIALISMO BRASILEIRO: DELEGAÇÃO COORDENAÇÃO E CONFLITO*

Octavio AMORIM NETO
Paulo TAFNER

SUMARIO: I. *Introdução*. II. *Medidas provisórias: histórico e dados empíricos*. III. *O presidencialismo à luz da teoria da delegação*. IV. *Testando as hipóteses*. V. *Conclusão*. VI. *Referências bibliográficas*.

I. INTRODUÇÃO

O atual sistema político brasileiro é freqüentemente citado pela literatura comparativa como dotado de um dos desenhos institucionais mais ineficazes no que concerne à consolidação democrática e à implementação de políticas públicas de escopo nacional (Lamounier, 1994; Mainwaring, 1993; Mainwaring and Shugart, 1997; Sartori, 1997; Shugart and Carey, 1992). De um lado, encontra-se uma presidência fortíssima em termos de poderes legislativos, administrativos e alocativos. Como se sabe, além de ter a prerrogativa de nomear livremente os ministros de estado e os titulares de agências estatais de enorme relevância (e.g., Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, Petrobrás e BNDS), e de controlar com grande autonomia os gastos públicos (ao nível federal), o chefe de governo brasileiro pode também vetar parcial e totalmente leis aprovadas pelo Congresso e, acima de tudo, emitir decretos com força de lei e validade imediata, as chamadas *medidas provisórias*. Estas lhe conferem enormes vantagens estratégicas no seu relacionamento com o Congresso, máxime no que toca à definição da agenda legislativa do país e ao seu ritmo de implementação (Almeida, 1998; Limongi e Figueiredo, 1998; Monteiro, 1997;

■ Texto preparado para apresentação no "Seminário Internacional sobre Formas de Gobierno en America Latina: ¿Presidencialismo o Parlamentarismo?" realizado no Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, cidade do México, México, 19 de março de 1999.

Pessanha, 1997; Power, 1998; Santos, 1997). De outro, está um Poder Legislativo extremamente fragmentado e operado por partidos que, em sua maioria, não apresentam coesão perfeita¹ e cuja principal motivação tende a ser o atendimento de demandas locais (Campos, 1975; Furtado, 1971; Carey e Shugart, 1995; Mainwaring, 1991, 1997; Tafner, 1996).

A conjugação dessas características — associada a particularidades ímpares do sistema eleitoral brasileiro —² afeta a consolidação democrática porque tem produzido permanentes riscos de quebra de regras constitucionais por parte do Executivo, destacando-se aqui a exacerbação do uso de medidas provisórias como instrumento regular de legislação de praticamente todas as áreas de ação do governo e de questões ou temas que a princípio constituiriam monopólio do Poder Legislativo. Ao mesmo tempo, o desenho institucional brasileiro compromete a capacidade de implementação de políticas públicas como consequência dos elevados custos para formação de maiorias parlamentares e dos incentivos particularistas dos legisladores. Tal ineficácia na implementação de decisões governamentais dificulta a geração de condições que permitam a retomada do crescimento sustentável da economia, o que, por sua vez, torna ainda mais difícil a consolidação democrática.

O primeiro aspecto tem ensejado um vivo debate acadêmico no qual a principal questão é saber, tal como põem Figueiredo e Limongi (1997, 128), se o uso de medidas provisórias pelo Poder Executivo significa que os parlamentares abdicaram ou não de suas prerrogativas legislativas em favor daquele. Não obstante a proliferação de textos sobre o tema, este ainda permanece inconcluso. Em realidade, duas grandes matrizes têm se consolidado, ambas divergindo, porém de forma não radical, quanto ao significado das medidas provisórias (doravante, MPs). A primeira delas

1 Apesar de os partidos de esquerda no Brasil serem, em geral considerados partidos de massa clássicos, rigorosamente uma única exceção pode ser feita ao sistema partidário brasileiro: o Partido dos trabalhadores (PT). Sua estrutura e organização parecem indicar claramente que se trata de um partido de massas único na estrutura partidária brasileira, tal como definido pela literatura (ver a respeito, Leal, 1997; Meneghelo, 1989; Novais, 1993; Rodrigues, 1989).

2 Pode-se, abreviadamente, caracterizar o sistema eleitoral brasileiro com as seguintes propriedades: a) monopólio de representação entregue exclusivamente aos partidos políticos; b) liberalidade na troca de siglas partidárias durante o mandato parlamentar; c) elevada desproporcionalidade de representação entre os distritos eleitorais; d) regra de acesso ao mandato parlamentar na ocorrência de coligações que privilegia o voto pessoal e; e) universalidade de direitos do eleitor. Análises mais acuradas dos impactos dessas propriedades sobre a estrutura política podem resumidos: 1) desvinculação entre a carreira política individual e a carreira partidária; 2) desproporções variadas de representação, com hipertrofia de representação de partidos minúsculos e; 3) aumento e reduções artificiais do número de partidos com representação (ver a respeito, Tafner, 1997).

entende que o uso recorrente das MPs se constitui em verdadeira usurpação dos poderes do Congresso pelo Executivo ou subordinação daquele a este (Monteiro, 1997; Santos, 1997; Pessanha, 1997). A segunda matriz mostra-se ambígua. Se, por um lado, reconhece que o Congresso brasileiro tem sido passivo demais frente à elevada taxa de emissão de MPs pelo Executivo, por outro, não vê nisso uma consequência de uma intenção deliberada do Executivo de emascular o Congresso. Tratar-se-ia apenas de uma correção funcional à inércia legislativa decorrente da elevada fragmentação partidária do Poder Legislativo e da reduzida coesão dos partidos governantes (Almeida, 1998; Figueiredo e Limongi, 1997; Mainwaring, 1997; Power, 1998). Como afirma Almeida (1998, 72), “A lógica do comportamento do Congresso diante das MPs ainda é uma questão não resolvida e creio que não há evidência empírica suficiente para testar de forma adequada eventuais hipóteses.”

Em certo sentido, a idéia de que o Legislativo brasileiro, por suas características, é avesso à modernização social e fortemente pautado por preferências distributivistas e inflacionistas data de longa época. Campos assim descreve o que denomina de crise do Legislativo:

É mais freqüente que o impulso reformista provenha do Executivo, enquanto o processo de barganha e formação de consenso, torna os parlamentares, conservadores antes que reformistas. (...) No caso brasileiro, há poucas dúvidas de que, antes da Revolução de 1964, o Congresso havia se transformado em ‘engenho de inflação’ ao multiplicar o orçamento de dispendio, e em ‘fator de distorção’ de investimentos pela sua hipersensibilidade a pressões regionais capazes de destruir a coerência e o equilíbrio de planos e programas (1975).

Essa visão do caráter conservador e personalista do Legislativo brasileiro, fator impeditivo da modernização e da democratização no Brasil é, em realidade, uma tradição consolidada da literatura sobre a política e a economia brasileiras.³ Nessas análises, a fonte do descompasso entre as demandas sociais e a representação parlamentar decorre do sistema eleitoral que privilegiaria setores mais atrasados e conservadores do eleitorado em detrimento dos segmentos modernizantes e dinâmicos da sociedade.⁴

3 Ver a respeito, por exemplo, Furtado (1971), Soares (1973) e Souza (1976).

4 Diversos autores apresentam interpretação alternativa sobre essa interpretação. Ver a respeito Santos (1986, 1987) Hippolito (1985). Sobre partidos e sistemas eleitorais, ver Lima Júnior (1983, 1993, 1994, 1997), Nicolau (1996) e Tafner (1997).

A despeito dos inúmeros esforços de compreensão, há ainda muito o que fazer para alcançarmos uma compreensão mais sólida a respeito da dinâmica das relações executivo-legislativo em geral e daquelas subjacentes ao uso das MPs, em particular. Ainda que concordemos com a primeira das correntes mencionadas quanto ao fato de que o Executivo esteja se valendo das MPs de forma que não corresponde à vontade original do legislador constituinte de 1998, ainda não se dispõem de elementos que permitam uma conclusão categórica quanto à idéia de existência de subjugação intencional do Legislativo pelo Executivo.⁵ Com relação às análises ambíguas, seu problema reside justamente no seu adjetivo. Nenhuma análise que se defina como ambígua é, em princípio, satisfatória. Destarte, nosso propósito neste texto é trazer novos elementos teóricos e empíricos para esse debate, visando justamente preencher algumas lacunas que têm impedido conclusões mais sólidas a respeito das MPs, e, conseqüentemente, a respeito do funcionamento do presidencialismo no Brasil.

Para tanto, o texto está assim estruturado: na próxima seção, será apresentado um breve histórico sobre a questão das MPs e, em seguida, apresentados dados empíricos sobre a edição de MPs entre 1988 e 1998 desagregadas por ano e presidência e classificadas por área temática, aí enfatizando certas características que julgamos relevantes sobre a edição de MPs. Na terceira seção, baseados em recentes contribuições à teoria da delegação, teorizaremos a respeito das condições que permitem os presidentes emitir MPs a uma taxa elevada sem que isso constitua uma abdicação da parte do Congresso. Na quarta, serão realizados alguns testes. Na última seção, teceremos argumentos em defesa de um regime semi-presidencial.

II. MEDIDAS PROVISÓRIAS: HISTÓRICO E DADOS EMPÍRICOS

Após intensa mobilização popular no começo da década de 1980, avulzada por amplos segmentos elites brasileiras, o Brasil passou por profundas mudanças institucionais: procedeu-se à anistia, autorizaram-se sucessivamente eleições diretas para governadores, prefeitos das capitais e presidente da República e procedeu-se à redação de nova Constituição através de uma Assembléia Constituinte, democraticamente eleita em 1986.

5 Fujimori, no Peru, e Chavez, na Venezuela, são exemplos de esforços de subjugação intencional do Legislativo pelo Executivo.

Na nova Constituição Federal, promulgada em outubro de 1988, é evidente o esforço dos legisladores em ampliar os poderes do Congresso, devolvendo-lhes competências que lhe haviam sido retiradas durante o período militar (1964-1985). Por outro lado, parte substantiva dos poderes do Executivo foi preservado, entre a qual se destaca o poder privativo de emitir MPs que entram em vigor imediatamente e têm prazo de 30 dias para apreciação do Congresso.⁶

A permissão de edição de Medidas Provisórias constitui-se, em fundamento, na continuidade adaptada do decreto-lei, instituto legal incorporado à Constituição outorgada de 1967, que concedia ao presidente o poder de, em casos de urgência e relevância para o interesse público, editar decretos-lei que entravam em vigor imediatamente após sua publicação e estabelecia prazo de 60 dias para apreciação pelo Congresso. Na hipótese de não apreciação, o decreto-lei era automaticamente aprovado por decurso de prazo —o que, freqüentemente exigia mobilização da base governista no sentido de impedir votações que pudessem, ainda que remotamente, comprometer a vigência do decreto-lei— e, mesmo quando votado, não eram permitidas quaisquer emendas. Na ocorrência de rejeição pelo Congresso, os efeitos provocados pelo decreto-lei, durante sua vigência, não eram revogados.

Ao contrário do que ocorria com os antigos decretos-leis, a atual medida provisória, se não apreciada pelo Congresso, é considerada automaticamente rejeitada, cabendo ao próprio Congresso legislar e regulamentar os efeitos da MP entre a data de sua publicação e sua rejeição. Mas o instituto da reedição de medidas provisórias, concedido⁷ ao presidente

6 O Artigo 84 do Capítulo II —Do Poder Executivo—, em seu item XXVI, estabelece que compete privativamente ao presidente da República “editar medidas provisórias com força de lei, nos termos do art. 62. Este, por sua vez, com um único parágrafo, tem a seguinte redação: *Art. 62* —Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional, que, estando em recesso, será convocado extraordinariamente para se reunir no prazo de cinco dias. *Parágrafo Único* —As medidas provisórias perderão eficácia, desde a sua edição, se não forem convertidas em lei no prazo de trinta dias, a partir de sua publicação, devendo o Congresso Nacional disciplinar as relações jurídicas decorrentes” (grifo nosso).

7 Em realidade, o texto constitucional não prevê o instituto da reedição de medidas provisórias pelo Poder Executivo. No entanto, em início de 1989, o Governo Sarney editou a MP núm. 29, de 15/01/89, parte integrante do conjunto de MP's que compunham o denominado Plano Verão —um dos Planos ortodoxos de estabilização econômica adotados no Brasil entre 1986 e 1992. Vencido o prazo constitucional sem que tenha sido apreciado pelo Congresso Nacional, criou-se verdadeiro “impasse” político, pois sua rejeição implicaria em sérios e profundos impactos na vida econômica do país. O Congresso, tendo a opção de votar —e, eventualmente, aprovar a medida —optou por permitir a reedição da medida provisória, abrindo precedente que se consolidou na jurisprudência brasileira.

torna, no entanto, essa diferença legal inócua. Como afirmam Figueiredo e Limongi:

O recurso à reedição de MPs acaba por diluir consideravelmente a principal diferença entre as medidas provisórias e o decreto-lei. Como se sabe, a principal inovação das medidas provisórias consiste justamente na inversão das conseqüências do decurso do prazo constitucional para sua apreciação. (...) Para que a medida provisória permaneça em vigor não é necessário que uma maioria a aprove, basta que uma minoria não a rejeite (1996, 72).

Ademais desse fato, a legislação constitucional trata com imprecisão e dubiedade o que sejam relevância e urgência, condições exigidas para a utilização do instituto legal da medida provisória. Essa exigência, por imprecisão, não se constitui, dessa forma, em impedimento ou mesmo constrangimento à iniciativa presidencial de utilizar tal instituto, pois, na imprecisão constitucional, cabe ao chefe de governo julgar as condições particulares que se adequem à exigência legal definida. Essa particularidade confere ao Executivo, em sua relação com o Legislativo, enorme capacidade de agenda (e de prazos).⁸

A conjuminância da capacidade de reedição —autorizada pelo Congresso— com a imprecisão constitucional quanto à relevância e à urgência requeridas para o uso de MPs produziu o que se poderia chamar de excepcionalidade legislativa no Brasil, pois como mostraremos a seguir, a MP —definida pelo Legislador Constituinte como uma exceção delimitada e provisória— passou a ser o instituto legal mais utilizado pelos governos, desde a promulgação da Constituição de 1988.

Os dados sobre medidas provisórias

Desde sua primeira utilização em 21 de outubro de 1988, publicada no *Diário Oficial do Congresso* em 24 de outubro do mesmo ano, até março de 1998,⁹ foram editadas 2.783 medidas provisórias. Como se pode verificar, desde sua primeira utilização, já foram editadas 2.319 medidas provisórias até março de 1998 —data de nossa última atualização dos dados— o que equivale a uma média anual de 290 MPs ou a uma MP por

8 A imprecisão do texto constitucional é facilmente identificável já na primeira Medida Provisória emitida pelo Presidente Sarney, a MP núm. 10, de 21/10/88, que trata da “proibição da pesca de certos peixes em seu período de reprodução e dá outras providências”.

9 No momento em que foi escrito esse trabalho a base de dados por nós utilizada estava sendo atualizada. Posteriores versões do trabalho já conterão essa atualização.

dia útil de governo, quando se desconsideram os anos de 1989 e 1998, posto que são anos incompletos.

Como se observa, na tabela 1 e no gráfico I, a seguir, a maior parte do total de MPs refere-se à reedição (2.319 ou 83%), ou seja, MPs que não foram apreciadas pelo Congresso Nacional. Das apreciadas (355), a grande maioria foi aprovada (336) em Plenário e apenas quase duas dezenas foram rejeitadas, das quais, praticamente a metade por inadmissibilidade.¹⁰

Tabela 1
Medidas provisórias por ano e por governo*

Governo	Ano	Editadas	Originais	Reeditadas	Aprovadas	Rejeitadas
Sarney	1988	25	25	-	19	1
	1989	103	88	15	79	6
	1990	19	12	7	10	2
		147	125	22	108	9
Collor	1990	143	76	67	57	7
	1991	11	9	2	9	1
	1992	3	3	0	2	2
		157	88	69	68	10
Itamar	1992	7	4	3	5	-
	1993	96	47	49	18	-
	1994	405	91	314	48	-
		508	142	366	71	0
FHC I	1995	437	32	405	19	-
	1996	632	33	599	26	-
	1997	748	37	711	38	-
	1998	154	5	149	6	-
	1971	107	1864	89	0	
Total		2783	462	2321	336	19

* Fonte: Mesa da Câmara dos Deputados e Pessanha (1988, p. 261).

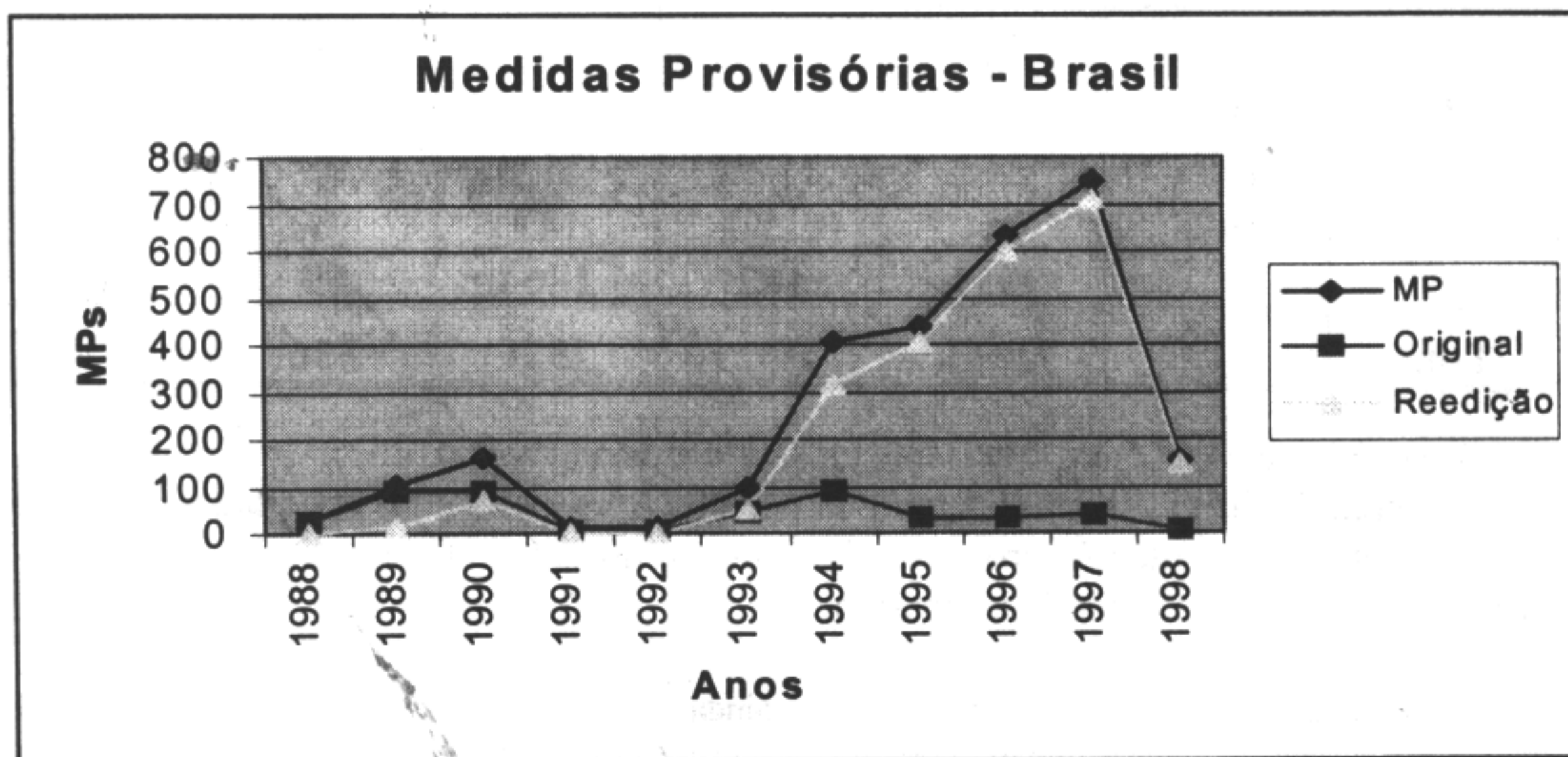
A diferença observada entre o total de MPs e (Aprovadas mais Rejeitadas) deve-se a dois fatores: a) o grande número de medidas não votadas pelo Congresso e; b) ao total de MPs retiradas por iniciativa do Executivo.

10 A inadmissibilidade é utilizada quando, ainda em análise pela Comissão de Constituição, Justiça e Redação, o texto é julgado contrário à legislação constitucional ou eivado de vícios que torna impeditiva sua continuidade no Congresso Nacional.

A quantidade de MPs editadas pelo Executivo, como bem revelam os números, tem sido consistentemente crescente e, a despeito do fato de que pouco mais de dez por cento do total —no período analisado— sejam, de fato, novas MPs, a reedição tem sido a forma predominante adotada pelo Executivo na consecução de sua agenda legislativa, principalmente no governo de Cardoso. Aliás, este é um dos aspectos mais paradoxais do atual regime presidencial brasileiro, uma vez que Cardoso, em seu primeiro mandato, contou apoio parlamentar mais sólido do que seus antecessores. Em realidade, os dados quantitativos já apresentados e aqueles referentes à rejeição de MPs, parecem sugerir uma particular forma de interação entre Legislativo e Executivo que muito se distancia de vozes correntes da opinião pública e mesmo de segmentos mais informados da sociedade, que vêem no Congresso um fator limitativo à ação governamental na implementação de seus projetos. Nas palavras de Figueiredo e Limongi, que em profundidade analisaram não apenas os dados referentes à edição de MPs, mas também os mecanismos institucionais à disposição do chefe do Executivo:

Tudo isso posto, é forçoso concluir que o Congresso está longe de se constituir em obstáculo à ação governativa do Executivo. Diante das evidências, o argumento segundo o qual o Congresso se constitui em bloqueio incontornável às pretensões presidenciais de governar não se sustenta, quer a partir da leitura dos textos legais, quer a partir das evidências empíricas (1995a, 197).

Gráfico I



Nesse sentido, uma análise mais acurada do uso da capacidade legislativa do Executivo poderia se dar através do estudo da temática preferencial das MPs. Tendo em vista que, como mencionamos anteriormente, o Legislador Constituinte contemplou o Executivo com o recurso da MP em casos de relevância e urgência, é de se esperar que tal uso reflita o que o Executivo reputa como relevante e urgente. Em outras palavras, a análise da temática das MPs pode nos indicar a preferência do Executivo no uso desse instrumento e revelar prioridades definidas por cada governo.

Procedemos a uma classificação das MPs editadas pelo Executivo, através da análise da ementa de cada uma das MPs,¹¹ para cada um dos governos democráticos do país, pós-1985. Como se pode observar, há relativa constância da distribuição por temas, independentemente dos governos analisados. Matérias econômicas respondem, em média, por 54% do total de MPs editadas pelos governos, enquanto as administrativas, por 26%, restando à demais, 20% do total.

Tabela 2
Medidas provisórias classificada por tema e por governo

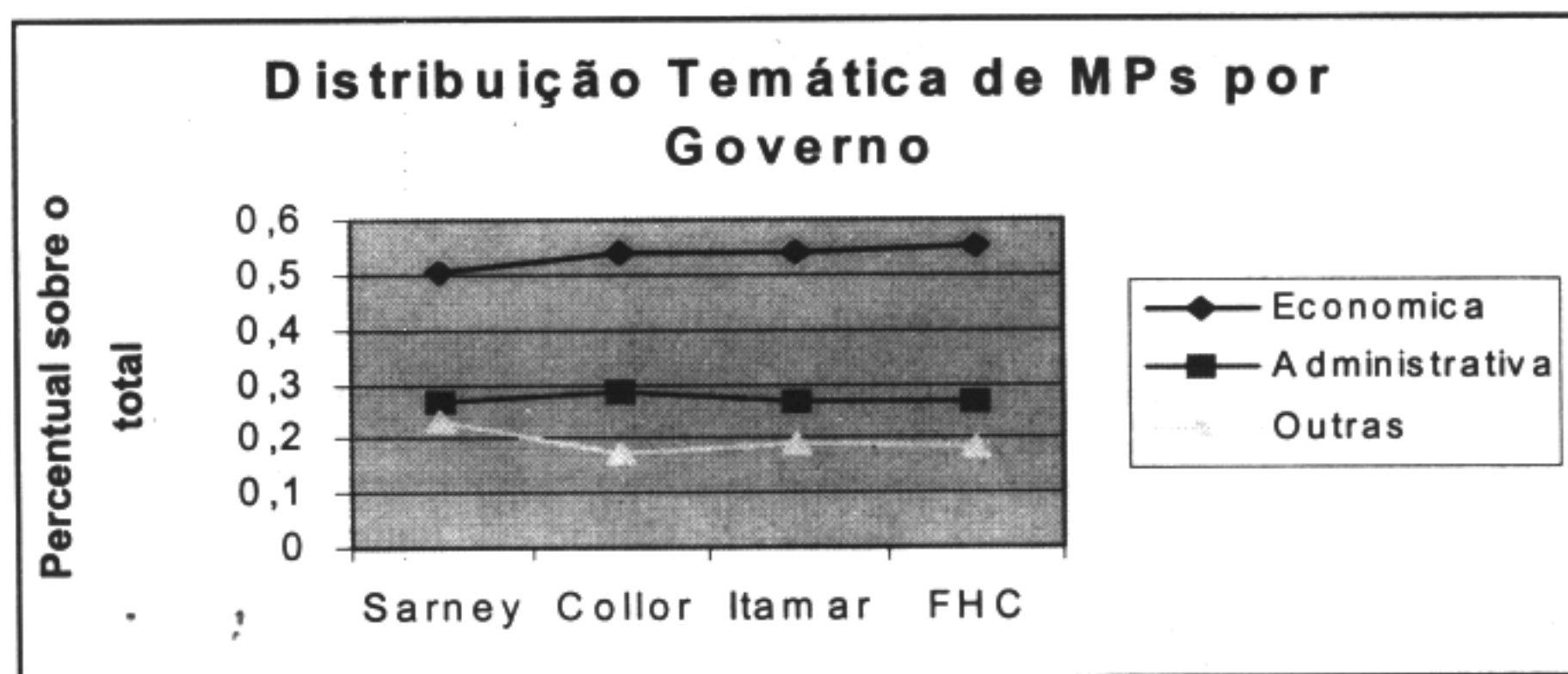
Temas	Sarney	Collor	Itamar	FHC
Economia	74	85	275	1.096
- Orçamento e finanças	28	31	104	412
- Regulação Econômica	21	30	92	372
- Outros	25	24	81	302
Administrativa	39	45	136	522
- Pessoal	18	18	54	221
- Organização do estado	7	8	26	86
- Outras	14	19	56	215
Outras Genéricas	34	27	97	363
Total	147	157	508	1.971

Pequenas variações podem ser observadas ao se analisar, com um pouco mais de acuidade, os dados de cada um dos governos. Em primeiro

11 A leitura da Ementa por vezes deixa muito vago o tema específico de que trata a medida provisória. Nesses casos, adotou-se o procedimento de classificá-las como "Outras Genéricas". Em etapa posterior, será feito um refinamento na estrutura de classificação o que poderá implicar em alterações da atual classificação, e certamente em maior grau de precisão.

lugar, deve-se considerar que apenas o governo de Fernando Henrique Cardoso teve a seu dispor, ao longo de todo o seu mandato, o recurso de edição de medidas provisórias.¹² Todos os demais, por variadas razões, não tiveram a seu dispor, durante todo o mandato esse recurso. Feitas essas considerações, pode-se observar que algumas oscilações ocorrem de governo para governo quando se considera o percentual temático sobre o total de MPs editadas. O gráfico II apresenta esses resultados.

Gráfico II



Como se pode observar, apesar de modesto, o percentual de MPs relativas a temas econômicos vem crescendo consistentemente ao longo dos governos que se sucedem. A contrapartida desse crescimento relativo é o decréscimo relativo das demais. Mas se essa é uma primeira característica, ainda pouco expressiva, talvez a análise dos itens constitutivos de cada um desses temas pode nos revelar outras características mais relevantes. Nossa ênfase recairá sobre as matérias econômicas.

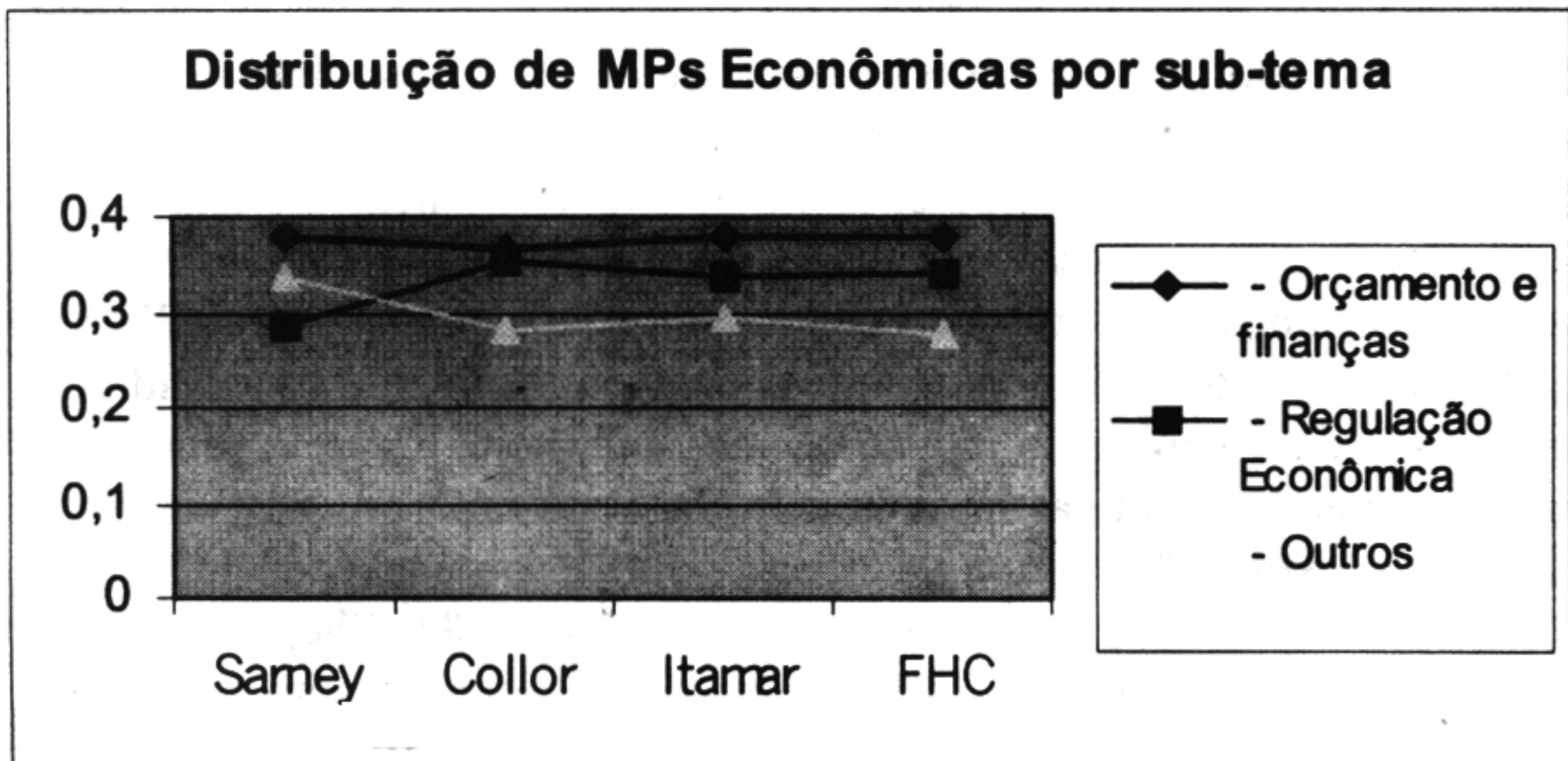
Ao analisarmos a composição das MPs classificadas como econômicas, pode ser observada uma constância da participação relativa daquelas

¹² O governo Sarney, que inaugurou o uso de MPs, teve apenas mais um ano e meio de mandato após o primeiro uso de MPs. Collor utilizou esse recurso em seus dois primeiros anos. O ano de 1992 foi atípico, dado o início do processo de seu impeachment. Itamar finalizou o mandato de Collor e teve imensas dificuldades políticas em seu início.

associadas às questões de orçamento e finanças e um inicial crescimento, seguida por estabilização daquelas ligadas à regulação econômica. Isso ocorre, a despeito de, no governo Fernando Henrique Cardoso não haver nenhum Plano de estabilização econômica e, ao contrário, terem ocorrido dois Planos heterodoxos de estabilização durante o governo Sarney e outros dois, da mesma linha, no governo Collor, além do Plano Real, na fase final do governo Itamar Franco.¹³

Nesse contexto, o anômalo, portanto parece ser a “excessiva” quantidade relativa de MPs de regulação econômica editadas pelo governo Fernando Henrique Cardoso, ao invés da maior incidência de mesma matéria, nos governos anteriores.

Gráfico III



A pesar de não dispormos, no presente momento, de informações mais aprofundadas sobre a questão, uma hipótese plausível para o elevado número de MPs sobre regulação, seria a necessidade de ajustes sobre o mercado financeiro e sobre a abertura à iniciativa privada de atividades até então exclusivas do estado (privatização de rodovias, telefonia, distribui-

¹³ Deve-se destacar o fato de que a implementação legal de planos heterodoxos de estabilização econômica exigem quantidades superlativas de MPs para sua regulamentação, tendo em vista a ingerência inexorável sobre contratos e acordos realizados entre os agentes econômicos.

ção de energia elétrica, etc.), além dos ajustes decorrentes do “longo” período de estabilização econômica vivida pela país após o Plano Real.

As evidências até aqui apresentadas parecem indicar que as MPs têm sido utilizadas pelo Executivo como elemento estratégico na condução de suas prioridades governativas, especialmente no que concerne à condução da política econômica. Como veremos na seção subsequente, a produção de MPs pode, sob certas circunstâncias e dada a estrutura legal e institucional que torna disponível esse recurso ao presidente, representar uma particular forma de interação entre o Executivo e o Legislativo.

III. O PRESIDENCIALISMO À LUZ DA TEORIA DA DELEGAÇÃO

O presidencialismo pode ser concebido como um regime no qual o eleitorado designa dois agentes para representá-lo e para os quais delega poderes, isto é, o presidente e o Congresso (Shugart e Carey, 1992). Porém, para usar a noção de Strom (s.d.), “a cadeia delegativa” do presidencialismo não pára por aí. O presidente, por sua vez, delega poderes aos ministros e à burocracia, assim como o Congresso delega, externamente, poderes ao presidente e, internamente, aos partidos e comissões. Relações de delegação são, por definição, relações hierárquicas. Para entendê-las, vamos aqui utilizar o chamado “principal-agent model” (aqui traduzida como o modelo mandante-agente), inicialmente formulado por estudiosos da organização industrial, mas que, hoje, é amplamente utilizado na ciência política. Inicialmente, faremos uma breve revisão dos principais textos da literatura de ciência política sobre tal modelo (Kiwiet e McCubbins, 1991; Lupia e McCubbins; Moe, 1984; Shepsle e Weingast, 1995), para, depois, aplicá-lo ao caso do presidencialismo brasileiro.

O modelo mandante-agente é um instrumento analítico extremamente apropriado para o estudo de processos delegativos na política porque visa justamente esclarecer questões de controle hierárquico em contextos de assimetria de informações e de conflito de interesses (Moe, 1984, 757). Segundo este autor, “O modelo mandante-agente é a expressão analítica da relação de agenciamento, na qual uma parte, o mandante, entra em um acordo contratual como outra parte, o agente, na expectativa de que este, subsequentemente, escolherá ações que produzam o resultado desejado pelo mandante” (1984-756).

Ao contratar um agente, um mandante está sempre sob a incerteza de não saber se o agente escolherá, subsequentemente, ações que produzam

os resultados por ele, o mandante, esperados (por exemplo, quando um cidadão contrata um advogado para defendê-lo na justiça). Os agentes podem explorar a vantagem estratégica que sua posição lhe confere para promover seus próprios interesses em detrimento dos interesses do mandante. Este é o significado da assimetria de informações: ao contratar um agente, o mandante desconhece a capacidade e a real disposição do agente para realizar a tarefa que lhe será consignada. Os mandantes se antecipam racionalmente à perspectiva destes resultados adversos construindo um estrutura de interação que permita evitá-los. O relacionamento entre agente e mandante torna-se, portando, conflitivo por natureza.

Esse conflito gera dois tipos de perdas por agenciamento (“agency losses”): 1) perdas por agenciamento decorrentes das ações dos agentes contrárias aos interesses do mandante; e 2) perdas por agenciamento que resultam dos esforços envidados pelo mandante para controlar as ações do agente.

As perdas por agenciamento podem ser expressas pela noção de custos de transação. Toda relação mandante-agente envolve custos de informação para o mandante na medida em que este procura descobrir possíveis ações ocultas dos agente. A obtenção dessas informações e os meios para eliminar ações ocultas geram custos de transação. Os custos de transação são os custos incorridos pelo mandante para coordenar suas ações com as do agente e para motivar o agente a agir de acordo com suas expectativas (Milgrom e Roberts, 1992, 29).

As perdas por agenciamento podem crescer até o ponto onde a utilidade da delegação torna-se menor do que aquela que obteria o mandante caso não houvesse contratado agente nenhum. Isto acontece quando o mandante não tem condição de saber se o que agente faz é do seu interesse e quando agente não tem incentivos para agir de acordo com os interesses dos mandante (Lupia e McCubbins, 1998, 79-93). Segundo estes autores, se isto se dá, a delegação transforma-se em abdicação. A questão, então, é: como podem efetivamente os mandantes mitigar as perdas por agenciamento?

Mitigar as perdas por agenciamento significa induzir o agente a se comportar de maneira favorável aos interesses do mandante e diminuir os custos de transação gerados pelo esforço de controle do agente. Para Kiewiet e McCubbins (1991, 27-34), há quatro técnicas de superação das perdas por agenciamento: 1) estabelecimento de contratos; 2) mecanis-

mos de seleção; 3) mecanismos de monitoramento; e 4) controles institucionais. Señão, vejamos:

1) Estabelecimento de contratos

Ao propor um contrato, um mandante pode mitigar as perdas por agenciamento ao mudar os incentivos do agente. Um empregador (o mandante) pode oferecer um contrato com uma cláusula determinando que o salário do funcionário contratado (o agente) seja uma função de sua produtividade, induzindo o agente a ajustar seu esforço às expectativas do mandante sem aumentar os custos de execução do contrato.

2) Mecanismos de seleção

Ao contratar um agente, um mandante não é capaz de prever seu futuro desempenho. Altas perdas por agenciamento podem ocorrer caso o mandante adquira uma impressão falsa da habilidade e da disposição do agente. O mandante deve, portanto, se basear em alguma informação apresentada pelo agente que possa sinalizar pelo menos alguns aspectos do perfil de possíveis agentes a serem contratados, evitando-se assim uma seleção equivocada (Kiewiet e McCubbins, 1992, 29-31).

3) Mecanismos de monitoramento

A fim de evitar ações e informações ocultas, os mandantes frequentemente estabelecem alguns procedimentos para se inteirarem das atividades dos agentes. A requisição de relatórios é o mais usual. Policiamento e investigações são também aplicados como métodos de monitoramento. Não obstante, os mandantes podem desenvolver estratégias indiretas, tal como envolver uma terceira parte na sua relação com o agente. As atividades dos agentes podem não afetar apenas os interesses do mandante. Amiúde, elas afetam terceiros. Os mandantes podem acionar uma terceira parte no intuito de fazê-la atuar como se fosse um “alarme contra incêndio”. Na medida em que a terceira parte tem um incentivo para observar e influenciar as ações do agente, sua participação na relação mandante-agente pode se tornar uma mecanismo de supervisão potencialmente menos custoso e mais confiável do que o policiamento e a investigação (Kiewiet e McCubbins, 1991, 31; McCubbins e Schwartz, 1987).

4) Controles institucionais

Controles institucionais são contramedidas tomadas pelos mandantes à guisa de eliminar ações dos agentes que possam ferir seus interesses. O mandante pode contratar um terceiro agente para controlar o desempenho

de outro agente. Trata-se de uma medida que exerce uma função de segu-
ro para o mandante e simultaneamente modifica os incentivos do agente.

Processos de delegação no presidencialismo

Passamos agora a aplicar os princípios da teoria da delegação ao caso particular do presidencialismo brasileiro, tratando apenas das delegações externas entre os poderes do Estado. O eleitorado brasileiro delega autoridade a três agentes encarregados de representar e fazer valer seus interesses: o presidente, Câmara dos Deputados e o Senado. Entre estes agentes, estabelecem-se também várias delegações. O presidente delega poderes aos membros das duas casas legislativas quando compõe seu gabinete com membros do Congresso (Amorim Neto, 1994) e quando constitui líderes que o representem no processo legislativo. Estas são delegações informais, pois que não se encontram inscritas na Constituição.

A Câmara e o Senado delegam Poder Legislativo ao Executivo quando da decretação de MPs e, como o próprio nome indica, concedem legislação delegada solicitada pelo presidente e autorizam a execução do orçamento da União. Estas são delegações formais cujos procedimentos são traçados pela Constituição (Carey e Shugart, 1998). Entre a Câmara e o Senado, a necessidade de envio de propostas de emenda à Constituição e de projetos de lei aprovados em uma Casa para revisão na outra pode ser concebida como um controle institucional estabelecido por seus mandantes, o eleitorado, para que uma verifique o desempenho da outra. Da mesma forma, o veto presidencial é também um mecanismo de controle institucional do Executivo sobre o Legislativo.

O modelo institucional brasileiro, em sua dinâmica, pode ser definido como um conjunto complexo de delegações cruzadas. Sua complexidade é dada pelos altos custos de transação que a coordenação de todas estas delegações exige. Em virtude desta complexidade, a probabilidade de paralisia decisória e de instabilidade é alta. Por outro lado, esta mesma complexidade oferece várias alternativas de controle do Executivo e das Casas do Congresso. O Executivo é controlado ao ter que fazer delegações a Câmara e ao Senado; a Câmara, ao ter que fazer delegações à presidência e ao Senado; e o Senado, à presidência e à Câmara.

Há duas modalidades hipotéticas para a realização da tarefa de coordenação: 1) o governo partidário — cabem aos partidos a coordenação deste processo. O ponto ideal do governo partidário é a existência de um parti-

do que ocupe a presidência e seja majoritário na Câmara e no Senado e, em assim sendo, reduza os custos de transação ao reduzir o número das partes envolvidas; e 2) a liderança presidencial — a presidência, em virtude de sua centralidade por ser um ator individual, isto é, sem ter os problemas de formação de maioria típicos de Câmara e Senado, age como o polo de fixação do sistema. Para tanto, o presidente deve acomodar-se frequentemente com as Casas do Congresso para operar em sintonia fina os processo delegatórios.

Dada a fraqueza organizacional dos partidos políticos no Brasil, o foco particularista da atuação de seus membros no Congresso, e a fragmentação do sistema partidário, a liderança presidencial emerge como a modalidade mais viável de coordenação do processo político. Há, por assim dizer, uma relação simbiótica entre uma presidência hegemônica na condução do processo político e partidos fracos e fragmentados. No entanto, a tarefa da presidência é facilitada se for respaldada pelos maiores partidos do Congresso (mais abaixo, tratamos de elaborar precisamente como se dá a coordenação presidencial).

A mais estável presidência desde 1988, a de Cardoso entre 1995 e 1999, primeira em que um presidente popularmente eleito conseguiu não apenas terminar seu mandato, mas também se reeleger, caracterizou-se pela combinação da liderança presidencial com o apoio dos maiores partido do Congresso. Neste caso, a coordenação presidencial foi simplificada porque o chefe de governo, em seu esforço de acomodação com o legislativo, partia de uma posição majoritária no Congresso.

Quais são os cenários políticos possíveis quando o chefe do governo não tem apoio majoritário no Congresso? Há duas alternativas: ou presidente rende-se à necessidade de acomodação em posição minoritária, uma situação que pode ser facilmente por ele percebida como de alto risco de abdicação de seu mandato ou ele pode agir unilateralmente, se valendo de suas prerrogativas constitucionais e acionando também o potencial plebiscitário da presidência e reivindicar para si, como muito bem apontou Lijphart (1994), um mandato mais legítimo do que o do Congresso.

Fernando Collor, que não dispunha de apoio majoritário, recorreu, em grandes proporções a dois expedientes, isto é, apelos plebiscitários e recurso abusivo a MPs (no primeiro ano de sua presidência). A Sarney e Franco, como não dispunham de mandatos populares, restou amargar duríssimas concessões, o que não os impediu também de se valer das MPs.

Como visto na seção anterior, o paradoxo do presidencialismo brasileiro, hoje, é que a presidência que mais contou com apoio parlamentar, a de Cardoso, foi aquela que mais emitiu MPs. Significa isto que o Congresso abdicou de seus poderes legislativos? Para resolver tal problema, precisamos, acima de tudo, saber em que condições a delegação se torna abdicação. Recentemente, Lupia e McCubbins (1998, 79-93) examinaram detidamente esse problema. Abaixo, procuramos brevemente resumir as proposições destes autores para, em seguida, adaptá-las ao caso das MPs.

De acordo com Lupia e McCubbins, duas condições determinam o resultado de um processo de delegação, a condição de conhecimento e a condição de incentivo. A primeira é satisfeita se e somente se o mandante pode corretamente inferir se ou não a proposta de ação que um agente lhe faz é melhor para ele do que o *statu quo* (situação na qual o agente não faz nenhuma proposta). A segunda é satisfeita se o agente tem algum incentivo para fazer uma proposta que é melhor, para o mandante, do que o *statu quo*. Se as duas condições são satisfeitas, então, a delegação é exitosa. Se apenas uma é satisfeita, prevalece o *statu quo*, resultado neutro do ponto de vista do mandante. Por último, se as duas condições não são satisfeitas, a delegação vira abdicação.

Traduzindo as duas condições para o caso específico das MPs no Brasil, devemos, então, fazer duas perguntas baseados na suposição de que, no que concerne à edição de MPs, o Executivo seja o agente constitucional do Congresso. Primeira, têm as maiorias legislativas como saber se uma MP é melhor para si do que o *statu quo*? Segunda, tem o Executivo algum incentivo para enviar ao Congresso MPs que sejam melhores para a maioria legislativa do que o *statu quo*?

Quanto à primeira pergunta, é notório a baixa capacidade informacional e técnica do Congresso brasileiro, o que nos levaria, inicialmente, a crer que a resposta é negativa. Todavia, como bem lembram Lupia e McCubbins, um dos mecanismos de monitoramento mais utilizados por mandantes, em regimes democráticos, é o uso de “alarme contra incêndios”. Neste sentido, não é preciso que o Congresso possua grandes conhecimentos técnicos para saber se uma MP vai ou não de encontro a seu interesse. Basta que o Congresso ouça as partes que serão afetadas por uma MP para que saiba se uma MP é melhor do que o *statu quo*. O problema com este argumento, porém, é, como afirmam Limongi e Figueiredo (1998), que uma MP pode alterar o próprio *statu quo*. Nas palavras dos autores,

a promulgação de decreto [MP] implica a imediata alteração do *statu quo*. Ao analisá-lo, o Congresso não opta entre o *statu quo* anterior (SQ) e aquele a ser produzido pela promulgação da medida (SQmp), mas sim entre SQmp e uma situação em que a MP é rejeitada após ter vigorado e surtido efeito (MPrej). Digamos que para a maioria dois legisladores a seguinte relação de preferência seja verdadeira: SQ>SQmp>MPrej, onde o símbolo > significa “é preferido a”. Logo, a maioria aprova a MP. Se a MP fosse introduzida como um projeto de lei ordinária, seria rejeitada. Por surtir efeito no ato de sua promulgação, o recurso à edição de MPs é uma arma poderosa nas mãos do Executivo. Congressistas podem ser induzidos a cooperar (1998, 89).

Limongi e Figueiredo, porém, não levam em conta que o Congresso tem o poder de regular, como acima mencionado, os efeitos de uma MP entre sua data de publicação e sua de data de rejeição. Se isto é fato, então, tais efeitos (o que os autores chamam de MPrej) não se sobrepõem completamente ao *statu quo* no cálculo dos parlamentares. Assim, o intervalo entre a emissão de uma MP pelo Executivo e sua votação pelo Congresso é justamente o período que tem o último para escutar possíveis “alarmes contra incêndio” acionados pelos grupos sociais afetados por uma MP. Ou seja, tal qual predito pela teoria, trata-se de um mecanismo de monotiramento eficiente e de baixo custo, convenientemente à disposição de um Congresso notoriamente despreparado, do ponto de vista técnico, para avaliar o impacto de decisões governamentais.

Destarte, a alta taxa de reedição de MPs pode ser entendida como o resultado não da passividade, incapacidade ou desinteresse do Congresso em apreciá-las, mas, isto sim, como consequência de uma escolha da maioria parlamentar no que concerne à melhor maneira de obter informações sobre seus efeitos. Posto de outra maneira, o atraso com que o Congresso decide sobre MPs é uma forma dele adaptar-se às perdas decorrentes do agenciamento legislativo feito pelo Executivo. Sendo assim, é plausível afirmar que o Congresso brasileiro tem como saber se uma MP é melhor do que o *statu quo*.

Por último, tem o Executivo algum incentivo para enviar ao Congresso MPs que sejam melhores para a maioria legislativa do que o *statu quo*? De acordo com uma vertente da literatura citada na introdução, a resposta é negativa, uma vez que há um conflito estrutural entre os interesses “modernos” representados pelo primeiro e os “atrasados”, pelo último

(Campos, 1975; Furtado, 1971; Soares, 1973). Nós não concordamos com tal visão.

Em primeiro lugar, nenhuma evidência há de que o Executivo e o Legislativo tenham, respectivamente, monopólio da representação da “modernidade” e do “atraso”. Em realidade, parece mais evidente que ambos os poderes contenham parcelas de representação tanto do “atraso” quanto do “moderno”. A convivência de gramáticas políticas diferentes — e, em alguns casos antagônicas — antes de representar a exceção, tem sido a regra na política brasileira (Nunes, 1997). O Executivo participa dessa múltipla gramática em frentes vitais de atuação: no jogo de formação de majorias legislativas, no atendimento de demandas particularistas de setores e regiões, e no esforço de ganhar (ele próprio) e ajudar seus aliados a ganharem eleições. Em suma, em vez de um conflito estrutural de interesses entre o Executivo e o Legislativo, o que existe, de fato, é um conjunto de interesses e preferências múltiplas que podem ser circunstancialmente coordenados ou não pelos membros de ambos os poderes.

A questão que agora se põe é: como é feita tal coordenação no Brasil? É praticamente consensual entre os analistas do presidencialismo brasileiro que o melhor instrumento para a consecução desta tarefa é a formação de gabinetes de coalizão (Aranches, 1988; Amorim Neto, 1994; s.d.; Deheza, 1997; Mainwaring, 1997; Thibaut, 1998), que visam garantir, de um lado, o devido apoio legislativo ao Executivo e, de outro, a adequada participação dos partidos na condução do Executivo. Aliás, tal solução não é nenhuma surpresa dado o sistema multipartidário brasileiro.

Todavia, é preciso ter em mente que nem todos os presidentes têm incentivos para formar governos de coalizão. Em geral, presidentes filiados a partidos com pequena representação parlamentar têm preferido governar unilateralmente a ceder às demandas dos partidos majoritários no Congresso. Collor é o melhor exemplo de tal comportamento, que se verificou com outros presidentes latino-americanos, tal como Fujimori, no Peru, Bucaram, no Equador e Caldera, em sua segunda presidência, na Venezuela. Ademais, dado que no presidencialismo não existem mecanismos formais que permitam afiançar de forma eficaz acordos de coalizão, tais quais o caráter colegiado das decisões do gabinete e a moção de censura ao governo presentes no parlamentarismo, as coalizões formadas naquele regime tendem a ser mais instáveis (Mainwaring, 1993).

Ainda assim, é possível afirmar que, no Brasil, o Executivo tem incentivos para editar MPs que atendam aos interesses da maioria parlamentar

na medida em que se crie um mecanismo político —uma coalizão multipartidária— que permita —*ex post*— ajustes nas propostas feitas pelo Executivo de acordo com os interesses da maioria parlamentar, sem os quais a única alternativa que restaria ao Congresso como forma de manifestação de suas preferências seria uma obstinente obstrução ao Executivo ou, em casos mais agudos, o conflito aberto.

Por exemplo, um deputado membro de um partido pertencente a um gabinete de coalizão, ao saber que um grupo de interesse que representa se sente afetado por um artigo de uma dada MP, pode comunicar-se com o ministro do seu partido para tentar modificá-la. Há uma boa probabilidade de que tal modificação seja feita caso corresponda ao desejo da maioria dos deputados que apoiam a coalizão governativa. Não à toa que grande parte das MPs reeditadas tem seus textos modificados para justamente atender a reclamos dos aliados do governo.

O jogo de reedição modificada de MPs —sob um governo de coalizão—permite que o Congresso se adapte às perdas por agenciamento geradas pela delegação que faz ao Executivo, fazendo com que essa tenha êxito ou não vire abdicação. Porém, caso o deputado não pertença aos partidos da coalizão, governativa, só lhe resta o caminho da oposição às MPs. E caso não haja um governo de coalizão, é praticamente inevitável que o uso de MPs gere sérios conflitos entre o Executivo e o Legislativo.

IV. TESTANDO AS HIPÓTESES

Nesta seção, procuramos mostrar empiricamente como gabinetes de coalizão permitem à maioria parlamentar se adaptar eficazmente às perdas por agenciamento geradas pela edição de MPs pelo Executivo. O problema operacional de tal esforço é que todos os gabinetes formados no Brasil entre 1985 e 1999 têm políticos de mais de um partido ocupando postos ministeriais. Tal característica dá a aparência de que todos os gabinetes são de coalizão, isto é, uma aliança entre mais de um partido para a partilha de cargos executivos. Para resolver este problema, é preciso que entendamos, em primeiro lugar como se formam as coalizões no Brasil. Para tanto, usaremos comparações com regimes parlamentaristas para facilitar nossa exposição.

Idealmente, coalizões deveriam se armar em torno de um acordo programático, por meio do qual os partidos buscariam conciliar suas diferenças ideológicas. Aliás, esta é a prática consagrada nos regimes parlamen-

tares escandinavos, onde freqüentemente se formam gabinetes minoritários, que, não obstante, conseguem aprovar medidas de governo após fazer concessões à oposição parlamentar.

No Brasil, no entanto, assim como na grande maioria dos sistemas multipartidários, sejam eles presidencialistas ou parlamentaristas, as coalizões são cimentadas principalmente por meio da partilha de postos ministeriais. Até aí, tudo muito claro e simples. Porém, há partilhas e partilhas do bolo ministerial, e estas variam de acordo com o tipo de sistema de governo sob o qual se opera.

Nos regimes parlamentares europeus, vige, em geral, a regra da proporcionalidade, qual seja, a cada partido é dada aproximadamente uma fatia do ministério proporcional ao peso relativo que tem na maioria parlamentar comandada pelos membros da coalizão governante. Afinal, como no parlamentarismo a sobrevivência de um gabinete depende da tolerância da maioria legislativa, nada mais natural que um partido exija uma recompensa política à altura de sua contribuição para a permanência do governo e paga em moeda política sólida e estável, isto é, cargos no executivo.

Como é, então, feita a partilha no presidencialismo brasileiro? Também segue a norma da proporcionalidade? A resposta é: as vezes, sim; as vezes, não. Isto porque, como já dito anteriormente, os presidentes brasileiros têm a faculdade constitucional de nomear livremente seus ministros. Ou seja, é uma deliberação privada do chefe de governo ater-se ou não ao critério de proporcionalidade ou a qualquer outro critério. Entretanto, uma breve incursão na, por assim dizer, histórica ministerial do presidencialismo (democrático) no Brasil mostra que os presidentes que mais seguiram o critério da proporcionalidade foram os que mais tiveram apoio parlamentar. Senão, vejamos.

Tomemos o caso paradigmático do presidente Juscelino Kubitschek (1956-1961). Este formou seu ministério com políticos de quatro partidos, PSD, PTB, PSP e PR. O velho PSD, maior partido do Congresso, contribuía com 52% das cadeiras da maioria de 221 deputados da coalizão governante. JK consignou 4 dos seus 8 ministérios civis ao PSD, isto é, 50% das pastas. Ao PTB, que dispunha de 25% dos deputados dentro da maioria, o presidente alocou duas pastas, exatamente 25% do conjunto de ministérios civis. O PSP, com 14% dos deputados, recebeu uma pasta, 12.5% dos ministérios, mesmo percentual conseguido pelo PR, que, por sua vez, detinha 9% das cadeiras dentro da maioria. Esta distribuição de

ministérios, muito próxima da proporcionalidade perfeita, permaneceu constante ao longo de toda a presidência de JK, mesmo após a ampla e única substituição de titulares realizada em junho de 1958.

É, pois, altamente plausível associar a alta e estável taxa de apoio parlamentar de que usufruiu JK ao longo de seu mandato à sua judiciosa política de nomeações ministeriais.

Analisemos agora o ministério de Collor (1990-1992), caso apostado ao de JK. O PFL foi o esteio parlamentar deste presidente, contribuindo, em média, com 50% dos deputados dos vários partidos que passaram pelos ministérios entre a posse e a destituição de Collor. No entanto, o PFL dirigiu apenas dois ministérios, aproximadamente 20% do total de ministérios civis mantidos pelo chefe de governo. Outro dado revelador da presidência de Collor: dos 11 presidentes que tivemos entre 1946 e 1964 e entre 1985 e 1999, Collor foi o que menos nomeou ministros filiados a partido algum, apenas 14 num total de 27 nomeações para pastas civis (52%). Não à toa que foi tão frágil seu apoio parlamentar. Cumpre notar que o cálculo do percentual de ministérios não leva em conta o peso político que cada partido atribui às diferentes pastas. Esta é, porém, a maneira mais simples de fazermos comparações entre presidências.

Por último, passemos ao primeiro governo de Cardoso. Ao final de 1998, eram filiados ao partido do presidente Cardoso, o PSDB, cujos deputados representavam 24% dos 396 deputados da base de apoio do governo, 5 dos 19 membros civis do primeiro escalão do governo com statu ministerial, nomeadamente, Bresser Pereira, Pedro Malan, Mendonça de Barros, José Serra e Paulo Renato Sousa. Isto representava 26% do ministério, um percentual muito próximo à proporcionalidade perfeita. Todavia, PFL e PMDB, com 28% e 22% dos deputados da base de apoio parlamentar, respectivamente, chefiavam 16% e 11% dos ministérios civis. Ou seja, os principais parceiros do PSDB tinham, com base no critério de proporcionalidade, motivos para se queixar do governo.

Ainda que a apoio parlamentar com que tenha contado Cardoso durante seu primeiro mandato seja muito superior ao de Collor, os frequentes conflitos com que se deparou o atual presidente nas negociações com seus aliados, máxime com o PMDB, se devem em boa medida à sensação que tinham os últimos de ser inadequadamente tratados ou recompensados pelo governo.

Portanto, a correspondência entre o peso parlamentar dos partidos e sua representação ministerial é um bom indicador do grau de solidez legi-

saltiva de uma coalizão multipartidária no Brasil. Tal correspondência pode ser medida de forma agregada através de um índice matemático. Aplicando-se o índice de desproporcionalidade construído por Rose (1984) para medir o desvio da proporcionalidade entre cadeiras e votos que uma dada eleição pode produzir, obtém-se a fórmula:

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

Onde: M_i é o percentual de participação ministerial de um partido i em um determinado gabinete.

P_i é o porcentual de cadeiras que o partido i controla dentro do total de deputados pertencentes aos partidos que integram o ministério.

Chamemos tal índice de Taxa de Coalescência do Gabinete (C). Para se calcular C , devem-se somar os valores $|M_i - P_i|$ (as barras indicam que apenas o módulo da subtração é contado) para todos os partidos representados no gabinete e para todos os ministros, tenham eles filiação partidária ou não, e, depois, dividi-se o total por 2. Subtrai-se de 1 o resultado da divisão e encontra-se a taxa de coalescência.

Quais são as propriedades do índice? Um gabinete cujas pastas estejam distribuídas em perfeita harmonia com o peso parlamentar dos partidos que o integram, isto é, no qual cada um dos partidos tem idênticos percentuais de participação ministerial e de força parlamentar e no qual todos os ministros tem filiação partidária, terá uma taxa de coalescência máxima, ou seja, 1. Isto, é, o índice estabelece um padrão de perfeito equilíbrio (valor 1) entre cadeiras parlamentares e postos ministeriais. Qualquer desbalanceamento em relação a este padrão é detectado, permitindo que se determine o quão a distribuição das pastas ministeriais é mais ou menos ponderada em relação à dispersão partidária das cadeiras parlamentares. Em nossa análise empírica, vamos supor que quanto mais alto o valor de C , mais sólida é a coalizão entre os partidos e o presidente.

Nossa hipótese é que quanto maior índice de coalescência do Gabinete menor será a taxa de edição de MPs originais, preferindo o chefe do Executivo uma negociação permanente com sua base parlamentar de modo a corrigir ou aprimorar dispositivos legais através da reedição de MPs com alterações. No caso oposto, quando o chefe do Executivo opta —ou por

qualquer outra razão é levado a— por governar sem amplo apoio parlamentar, o recurso das MPs originais torna-se a forma predominante de ação governativa.

Uma forma simples de verificar a validade dessa proposição pode ser através do coeficiente de correlação linear entre as séries de dados. Tomadas as séries de dados do número de MPs originais editadas pelos governos, ano a ano, e seus respectivos coeficientes de coalescência¹⁴ os resultados do coeficiente de correlação são apresentados na tabela a seguir.

Tabela 3
Dados utilizados e coeficiente de correlação
MPs originais e índice de coalescência

Governos	Anos	MPs originais	Índice
<i>Sarney</i>	89	88	0,41
Collo	90	76	0,40
	91	9	0,40
Francor	92	4	0,62
	93	47	0,50
	94	91	0,22
Cardoso	95	32	0,57
	96	33	0,59
	97	37	0,60

	Originais	Índice
Originais	1	
Índice	-0,697073622	1

Como se pode verificar, o sinal do índice de correlação se mostra adequado e sua magnitude é elevada, indicando, como se esperava, correlação negativa e significativa entre as duas séries de dados. Há, no entanto, dois pontos destoantes na série de dados: os anos finais do governo de

14 Foram aqui desprezados os anos de 1988, tendo em vista que o uso de MPs se iniciou apenas em outubro daquele ano; 1998 por dispormos apenas de dados que vão até março. Para os demais anos nos quais houve alteração do Gabinete, os índices foram calculados através da média ponderada de cada Gabinete.

Collor —que teve inclusive a ameaça formal, através de proposta do então parlamentar Nelson Jobim de restrição ao uso de MP (power, 1998)— e o primeiro ano do governo de Franco (1992), logo após o impeachment de Collor.

Utilizando-se o mesmo procedimento para os dados, mas expurgando-se das série esses dois anos, obtém-se um resultado muito mais expressivo: o coeficiente de correlação salta do valor $-0,697073622$ para $-0,91855$, indicando expressiva correlação negativa entre ambos.

Uma outra medida de ajustamento entre as séries pode ser dada através da análise de regressão, utilizando-se o método de mínimos quadrados. Dessa forma, regredindo o total de MPs originais contra o índice de coalescência, obtém-se os seguintes resultados:

Tabela 4
Resultados da análise de regressão

Característica	Série Completa	Série Expurgada
R Múltiplo	0,69707	0,91855
R-quadrado	0,48591	0,84374
R-quadrado ajustado	0,41247	0,81249
Observações (n)	9	7
Coefficiente α	127,49	140,629
Estatística t	3,9104	8,50683
P-valor	0,00582	0,00037
Coefficiente β	-169,47	-176,41
Estatística t	-2,5722	-5,196
P-valor	0,0389	0,00348

Em ambas as regressões os sinais dos coeficientes são os esperados (negativos), as estatísticas t's e os p-valores são aceitáveis, indicando haver regressão entre as variáveis. Especialmente no caso da séries expurgada, os resultados são especialmente animadores, tendo em vista o elevado grau preditivo do modelo e os resultados de t e dos p-valores, esses muito próximos de zero.

Os resultados aqui apresentados devem ser vistos de forma indicativa e não conclusiva, dado o reduzido tamanho da amostra. No entanto, se a pequena série aqui analisada, de fato representar uma tendência e não

apenas um comportamento dentro de uma série mais longa —a ser constituída no futuro— a questão por nós colocada pode ter uma conclusão diferente daquelas que têm dominado a literatura sobre o tema.

Esta conclusão, não custa repetir, é de que o recurso às MPs, é tanto maior quanto mais fraca é a coordenação entre o Executivo e o Legislativo no Brasil, como consequência de uma política de formação ministerial que não dá aos principais partidos sua devida participação no Executivo. Porém, quando o presidente opta por oferecer tal participação aos partidos, ou seja quando uma sólida coalizão multipartidária é constituída, a reedição pura ou modificada de MPs serve como mecanismo de controle do Congresso sobre o Executivo e como mecanismo de ajuste das preferências de ambos os poderes.

V. CONCLUSÃO

Como visto, a natureza delegatória da dinâmica política brasileira impõe a acomodação dos partidos políticos no Executivo como um imperativo para a coordenação entre este e o Legislativo. A insistência com que se propugna a reforma do sistema de governo no Brasil decorre da constatação de que um Executivo presidencialista puro freqüentemente não tem incentivos para cumprir a tarefa de coordenação que lhe cabe, máxime quando pertence a partidos pequenos. Esta tarefa tornou-se ainda mais premente, a partir de 1989, com a crescente fragmentação do sistema partidário. Desde então, o Brasil tem vivido o pior dos mundos sob o presidencialismo puro: alta fragmentação partidária, partidos fracos o presidentes dotados de extensos poderes legislativos. Os dois primeiros aspectos aumentam dramaticamente os custos de coordenação, e o último, diminui os incentivos para fazê-la.

A chave da reforma institucional é a eliminação dos desincentivos à coordenação política. Estes desincentivos têm sua fonte nas extensas prerrogativas constitucionais da presidência, que geram, no seu titular, a tentação de agir unilateralmente. Poder-se-ia redarguir com base no argumento de que basta termos menos fragmentação partidária para que se restabeleçam as condições para uma efetiva coordenação do processo político, sem necessidade de uma reforma do sistema de governo. Ora, tal raciocínio implica em entregar a busca de maior eficiência política ao acaso, uma vez que não podemos saber se isso jamais ocorrerá.

Neste sentido, um sistema de governo semi-presidencial é uma alternativa que poderia eliminar as fontes de desincentivos à coordenação política e que manteria concomitantemente a eleição direta do chefe de Estado.

Segundo Duverger (1978, 1981) e Shugart e Carey (1992), o semipresidencialismo tem as seguintes características:

- 1) A escolha direta do presidente pelo eleitorado;
- 2) O presidente tem um leque considerável de poderes;
- e) A existência de um primeiro-ministro e de um gabinete dependentes de confiança parlamentar.

O que diferencia o sistema semi-presidencial do presidencialismo puro é a responsabilidade constitucional do primeiro-ministro e do gabinete perante o parlamento. O que o diferencia do parlamentarismo puro é a eleição direta do chefe de Estado e a extensão dos poderes que este pode vir a ter. Duverger (1986, 7-8) deixou claro que tal regime não poderia ser denominado de “semi-parlamentar”, como alguns pretendiam, porque no parlamentarismo, como acima já mencionado, a vontade popular só tem uma expressão, as eleições legislativas.

As regras e a prática do regime semi-presidencial divergem (Duverger, 1978). Há casos em que o poder efetivo do presidente é superior ao que lhe atribuiu a constituição e, em outros, esta relação se inverte. Para se apreender a dinâmica política efetiva de um regime semi-presidencial, é preciso avaliar como suas regras constitucionais interagem com os atores políticos, isto é, líderes e partidos.

A dinâmica de um regime semi-presidencial é dada pela relação do presidente com o primeiro-ministro e o gabinete. Há, portanto, três formas possíveis: 1) a alternância —o regime alterna fases em que o presidente subordina o primeiro-ministro e o gabinete e tem autoridade sobre o governo como se fosse um presidente em regime presidencialista puro; e fases em que o primeiro-ministro e seu gabinete monopolizam praticamente toda a autoridade governamental, restando ao chefe de Estado as prerrogativas que lhe outorga a Constituição; 2) a parlamentarista —os partidos controlam permanentemente o executivo e o legislativo e reduzem o chefe de Estado à funções meramente simbólicas, apesar dos poderes que as Constituições a estes atribuem, como em um regime parlamentarista puro; e 3) a diarquia —pode significar a demarcação de áreas distintas do governo para o presidente e para o primeiro-ministro ou a ausência de uma hierarquia clara entre os dois ramos do executivo, gerando

uma competição pela autoridade governamental entre o presidente e o primeiro-ministro.

Um regime semi-presidencial atacaria diretamente a fonte de desincentivos à coordenação política ao reduzir drasticamente as atribuições privativas do presidente, máxime no que se refere à seus poderes legislativos. Ao presidente, além da prerrogativa de sancionar, promulgar e fazer publicas as leis, deveria apenas ser atribuído o poder de vetar leis, tal qual em Portugal. Ao reduzir as prerrogativas presidenciais, reduzir-se-ia também o temor de perdê-las. A chefia do governo caberia a um primeiro-ministro investido pela Câmara de cuja confiança seria dependente. Ou seja, ao primeiro-ministro seriam transferidas as antigas funções governativas do presidente, passando aquele a ser, juntamente com o gabinete, o novo centro de coordenação do processo político.

Sob a regra semi-presidencial, a coordenação do conjunto de delegações cruzadas passaria a ter como modalidade principal o governo partidário. O partidos integrantes do gabinete, capitaneados pelo primeiro-ministro, atuarim como delegatários contratados pela Câmara para realizar a tarefa de coordenação do processo político. Em havendo delegação, corre-se sempre o risco de abdicação. Neste sentido, ao se instituir um gabinete dependente da confiança da Câmara cria-se um mecanismo automático de revogação de delegação caso o gabinete não cumpra sua tarefa a contento da Câmara. A confiança parlamentar é um mecanismo de monitoramento de acordos políticos que reduz os custos de transação entre as partes ao diminuir os riscos de abdicação. Eis porque, em teoria, um gabinete ancorado na confiança parlamentar é um expediente de coordenação política mais eficiente do que a liderança presidencial.

Todavia, a debilidade organizacional de partidos brasileiros e a fragmentação do sistema partidário poderiam minar a eficiência do gabinete enquanto mecanismo de coordenação. Este é o risco de uma proposta semi-presidencial. Ainda que a mútua dependência entre gabinete e parlamento possam criar incentivos para uma maior disciplina dos partidos porque estes passariam a ser co-responsáveis pelo desempenho do governo, a verdade é que este fruto só seria colhido a médio prazo. A curto prazo, os riscos de instabilidade decorrentes de repetidos votos de censura aos gabinetes seriam altos. Para diminuir tal risco, deve-se inserir na Constituição uma cláusula estipulando que da moção de censura deve constar a simultânea indicação de nome para primeiro-ministro e o seu programa de governo, tal como sugerido por Lamounier (1992, 46). Esta

norma é a chamada moção de censura construtiva, inscrita no artigo 67 da Constituição alemã e do artigo 113 da Constituição espanhola, que determina que, para derrubar um gabinete, o parlamento aprove outro por maioria, no mesmo ato.

A moção de censura construtiva seria apenas uma compensação à fraqueza dos partidos. O fortalecimento dos partidos deveria ser alcançado também por reformas na legislação partidária, necessidade que foi sempre reconhecida pelos que defendem a reforma do sistema de governo. Estas reformas deveriam incluir, supondo a preservação do sistema proporcional, a proibição de coligações nos pleitos proporcionais a fim de evitar a proliferação de micro-legendas artificiais; a substituição do sistema de listas abertas pelo de listas fechadas para reforçar a autoridade das executivas nacionais sobre seus deputados; e, para coibir a migração partidária, os mandatos parlamentares deveriam pertencer aos partidos e não aos legisladores.

Um regime presidencial, no Brasil, deve reservar ao chefe de Estado um papel fundamental, conferindo-lhe a condição de símbolo supremo da unidade nacional, árbitro do governo, condutor da política externa e comandante em chefe das forças armadas. Ao alcá-lo acima do jogo político, protegeria uma instância do poder executivo do descrédito que a opinião pública devota à classe política. Seu mandato fixo criaria uma referência de estabilidade em contraponto à ebulição inerente à administração do governo e às disputas no Congresso. A arbitragem presidencial se ampararia nas suas atribuições privativas de indicar e exonerar o primeiro-ministro e de dissolver a Câmara dos Deputados e de convocar novas eleições.

A superioridade do governo semi-presidencial sobre o presidencialismo puro está em que aquele dissocia competência constitucional de influência política enquanto este procura, por força de dispositivos legais, transformar ambas em uma identidade. De acordo com o registro de nossa história, esta identidade tem se mostrado falsa na prática política.

Nada, em um regime semi-presidencial tal qual proposto aqui, impediria que o chefe de Estado fizesse sentir o peso de sua investidura democrática nas decisões do governo se este fosse o principal do maior partido na Câmara ou se tivesse ascendência política sobre a coalizão majoritária, tal qual se dá na França. O governo semi-presidencial não “cassa” o mandato do presidente, senão que cria um filtro partidário para sua influência sobre o governo, sob a condição de estar sintonizado com o

maior partido e com os partidos que compõem a maioria parlamentar. Quanto o perfil do presidente não se ajusta a esta condição, ele é “punido” institucionalmente com um papel mínimo nas decisões governamentais e com sua influência circunscrita às competências constitucionais de chefe de Estado e de árbitro do governo.

Ademais, uma proposta de regime semi-presidencial representa uma interpretação realista e responsável das lições de nossos 32 anos (os 18 anos do período 1946-1964 mais os 14 do período 1985-1999) de presidencialismo democrático: instituiria um mecanismo mais eficiente de coordenação de um processo político complexo e instável, o gabinete, e reconheceria a possibilidade de uma influente liderança presidencial, mas somente se esta estivesse filtrada pelas forças majoritárias no Congresso.

Uma dinâmica de alternância *à la* francesa, seria possível na medida em que algum presidente se afirmasse como o principal líder do partido ou da coalizão majoritária na Câmara. A liderança presidencial, nestes casos, sobrepunha e subordinava a do primeiro-ministro. A dinâmica puramente parlamentarista seria muito improvável porque a fraqueza de nossos partidos incentivaria um papel ativo do chefe de Estado na formação dos gabinetes, respaldado nos seus poderes constitucionais para tanto. Nas situações em que o presidente não fosse o líder da maioria, este papel, somado à condição de chefe das forças armadas e de condutor da política externa, criariam um ambiente favorável à dinâmica diárquica. O arriscado cenário de diarquia competitiva da experiência portuguesa de 1976-1982 seria muito improvável porque o presidente não poderia investir um gabinete sem a confiança parlamentar, tal como fez Ramalho Eanes entre 1979 e 1980. Um cenário como o de Wimar, com quedas frequentes de gabinetes causadas por coalizões de veto, também seria improvável por causa do voto de censura construtivo.

O princípio que norteia uma proposta semi-presidencial é o da redução drástica dos poderes legislativos presidenciais. Caso tal proposta não possa ser implementada, existe a possibilidade de reformas cosméticas do presidencialismo puro, como a introdução do direito de censura dos ministros pela Câmara. Este expediente é muito perigoso porque pode gerar uma lógica perversa como aquela observada em Weimar: gabinetes investidos pelo presidente, mas desfigurados pelo voto de censura irresponsável do parlamento. Esta não é uma alternativa recomendável porque, ao invés de promover maior cooperação entre executivo e legislativo, suscitará ainda mais confrontação.

Resta àqueles que desejam reformas constitucionais para estabelecer condições efetivas de governo pugnar pela reforma partidária. O forte incentivo para a reforma partidária, porém, proviria da necessidade de se ajustar a estrutura partidária ao gabinete de um regime semi-presidencial. A experiência brasileira mostra que tão difícil quanto mudar o sistema de governo é mudar o sistema eleitoral e partidário porque deputados e senadores não têm incentivos para mudar as regras eleitorais pelas quais foram eleitos e com as quais já estão acostumados. Neste sentido, o resultado do plebiscito sobre o sistema de governo, realizado em abril de 1993, chancelou o *statu quo* institucional, qual seja, a relação simbiótica entre presidência forte e partidos fracos. Contudo, fortalecer os partidos sem lhes dar responsabilidade pelo governo e manter uma presidência forte poderia ser uma fonte renovada de conflito entre o Executivo e o Legislativo. Caso o presidente não tivesse maioria, sua agenda poderia ser completamente bloqueada por uma oposição disciplinada, tal qual aconteceu na Venezuela sob os governos de Caldera (1969-1974), Herrera Campíns (1979-1984), e Caldera novamente entre 1994 e 1999 (Coppedge, 1994). Esta seria, de todas, a pior alternativa para o Brasil. Diante dela, é preferível manter o atual sistema de governo.

VI. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRANCHES, Sérgio H. Hudson de, "Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro", *Dados*, 31:5-38, 1988.
- ALMEIDA, Acir dos Santos, *A escolha constitucional dos poderes do presidente: o caso da medida provisória. Dissertação de mestrado*, Rio de Janeiro, IUPERJ, 1988.
- AMORIM NETO, Octavio, "Formação Ministerial em Sistemas Presidencialistas Multipartidários: O Caso Brasileiro (1946-1964)", unpublished M.A. thesis, Rio de Janeiro, Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), 1991.
- , "Formação de Gabinetes Ministeriais no Brasil: Coalizão versus Cooptação", *Nova Economia*, 4:9-34, 1994.
- , "Party Politics and Cabinet Formation in Brazil", paper presented at the 19th meeting of the Latin American Studies Association, Washington, D.C., 1995.

- , “Of Presidents, Parties, and Ministers: Cabinet Formation and Legislative Decision-Making Under Separation of Powers”, Unpublished Ph.D. dissertation, San Diego, University of California, 1998.
- y SANTOS, Fabiano, “The Executive Connection: Explaining the Puzzles of Party Cohesion in Brazil”, paper presented at the 20th meeting of the Latin American Studies Association, Guadalajara, 1997.
- BELOCH, Israel y ALVES DE ABREU, Alzira, *Diccionario Histórico-Biográfico Brasileiro*, 4 vols., Rio de Janeiro, Forense Universitária, 1984.
- CAMPOS, Roberto, “O Poder Legislativo e o Desenvolvimento”, en Mendes, Candido (org.), *O legislativo e a tecnocracia*, Rio de Janeiro, Imago Editores Ltda. e Conjunto Universitário Candido Mendes, 1975.
- CAREY, John M. y SHUGART, Mathew S., “Calling Out the Tanks os Filling Out the Forms?”, en Carey, John M., Shugart, Matthew S. (eds.), *Executive Decree Authority*, Nueva York, Cambridge University Press, 1998.
- CPDOC. N.d. Ministros de Estado da República, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas.
- DEHEZA, Grace Ivana, “Gobiernos de coalición en el sistema presidencial: América del Sur”, unpublished doctoral dissertation, Florence, European University Institute, 1997.
- , “Gobiernos de coalición en el sistema presidencial: América del Sur”, en Nohlen, Dieter y Fernández B., Mario (eds.), *El presidencialismo renovado: instituciones y cambio político en América Latina*, Caracas, Nueva Sociedad, 1998.
- DUVERGER, Maurice, “Le Concept de Régime Semi-Présidentiel”, *Les régimes semi-présidentiels*, organizado por Maurice Duverger, Paris, Presses Universitaires de France, 1986.
- , “A New Political System Model: Semi-Presidential Government”, *European Journal of Political Research*, 8, 2, 1980.
- , *Échec au Roi*, Paris, Albin Michel, 1978.
- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub y LIMONGI, Fernando, “Mudança Constitucional, Desempenho do Legislativo e Consolidação Institucional”, *Revista Brasileira de Ciência Sociais*, ano 19, núm. 9, 1995a.
- , “Partidos Políticos na Câmara dos Deputados: 1989-1994”, *Dados*, 38:497-524, 1995b.

- , “Presidencialismo e Apoio Partidário no Congresso”, *Monitor Público*, núm. 8, jan/fev/mar, 1996.
- , “O Congresso e as Medidas Provisórias: Abdicação ou Delegação”, *Novos Estudos Cebrap*, 47:127-154, 1997.
- FURTADO, Celso, “Political Obstacles to Economic Growth in Brazil”, en Veliz, Claudio (ed.), *Obstacles to Change in Latin America*, Londres, Oxford University Press, 1971.
- HIPPOLITO, Lúcia, *De raposas e reformistas: o PSD e a experiência democrática brasileira, 1945-1964*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1985.
- JONES, Mark P., *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies*, Notre Dame, University of Notre Dame Press, 1995.
- KIEWIET, D. Roderick y McCUBBINS, Mathew, *The Logic of Delegation. Congressional Parties and the Appropriations Process*, Chicago, University of Chicago Press, 1991.
- LAMOUNIER, Bolívar, “Estrutura Institucional e Governabilidade na Década de 1990”, *O Brasil e as reformas políticas*, organizado por João Paulo dos Reis Velloso, Rio de Janeiro, José Olympio, 1992.
- , “Brazil at an Impasse”, *Journal of Democracy*, 5:72-87, 1994.
- LAVER, Michael y SCHOFIELD, Norman, *Multiparty Government: The Politics of Coalition in Europe*, Nueva York, Oxford University Press, 1990.
- LIJPHART, Arend, “Presidentialism and Majoritarian Democracy: Theoretical Observations”, en Linz, Juan y Valenzuela, Arturo (eds.), *The Failure of Presidential Democracy: Comparative Perspectives*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1994.
- LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil de, *Partidos políticos brasileiros 1945/1964*, Rio de Janeiro, Ed. Graal, 1983.
- , *Democracia e instituições políticas no Brasil dos anos 80*, São Paulo, Edições Loyola, 1993.
- , “O Mercado Político e o Sistema Partidário no Brasil: 1945 a 1990”, en Diniz, E. et al., *O Brasil no rastro da crise*, São Paulo, Ed. Hucitec, 1994.
- , “A Reimplantação do Multipartidarismo: efeitos Institucionais e Contextuais”, en Lima Júnior, O. B., *O sistema partidário brasileiro*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas Editora, 1997.
- LIMONGI, Fernando y CHEIBUB FIGUEIREDO, Argelina, “Bases Institucionais do Presidencialismo de Coalizão”, *Lua Nova*, 44:81-106, 1998.

- LINZ, Juan J., "Presidential versus Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?", en Kinz, Juan J. y Valenzuela, Arturo, *The Failure of Presidential Democracy: The Case of Latin America*, vol. 2, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1994.
- LUPIA, Arthur y MCCUBBINS, Matthew D., *The Democratic Dilemma: Can Citizens Learn What They Need to Know?*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998.
- MAINWARING, Scott, "Politicians, Parties, and Electoral Systems: Brazil in Comparative Perspective", *Comparative Politics*, 24:21-43, 1991.
- , "Presidentialism, Multiparty Systems and Democracy: The Difficult Equation", *Comparative Political Studies*, 26:198-228, 1993.
- , "Multipartism, Robust Federalism and Presidentialism in Brazil", en Mainwaring, Scott, y Shugart, Matthew S. (eds.), *Presidentialism Democracy in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997.
- y PÉREZ LIÑÁN, Aníbal, "Party Discipline in the Brazilian Constitutional Congress", *Legislative Studies Quarterly*, 22:453-483, 1998.
- y SHUGART, Matthew S., "Conclusion: Presidentialism and the Party System", en *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Mainwaring, Scott y Shugart, Matthew S. (eds.), Cambridge, Cambridge University Press, 1997.
- MOE, Terry, "An Assesment of the Positive Theory of 'Congressional Dominance'", *Legislative Studies Quarterly*, 12, 4, 1987.
- , "The New Economics of Organization", *American Journal of Political Science*, 28, 4, 1984.
- RASMUSEN, Eric, *Games and Information. An Introduction to Game Theory*, Cambridge, MA: Basil Blackwell, 1989.
- NICOLAU, Jairo Marconi, *Multipartidarismo e democracia: um estudo sobre o sistema partidário brasileiro (1985-1994)*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1996.
- NUNES, Edson, *A gramática política brasileira: clientelismo e insulamento burocrático*, Rio de Janeiro, Jorge Zahar editor, 1997.
- NUNES, Edson et al., "Economia Política do Poder e Modernização na Democracia Brasileira", en Velloso, João Paulo dos Reis y Albuquerque, Roberto (coords.), *Fórum Nacional: Os Grandes Desafios do Novo, Governo Governabilidade e Reforma. Parte 2: Poder e Governabilidade*, Rio de Janeiro, José Olympica, 1995.

- PESSANHA, Charles, "Relações Entre os Poderes Executivo e Legislativo no Brasil: 1946-1994", unpublished doctoral dissertation, São Paulo, University of São Paulo, 1997.
- , "A Delegação Legislativa no Brasil: O Decreto-Lei e a Medida Provisória, 1965-1998", *A ousadia crítica: ensaios para Gabriel Cohn*, Londrina, Ed. UEL, 1998.
- POWER, Tomothy J., "Tje Pen is Mightier Than the Congress: Presidential Decree Power in Brazil", en Carey, John M. y Shugart, Matthew S. (eds.), *Executive Decree Authority*, Nueva York, Cambridge University Press, 1998.
- ROSE, Richard, "Electoral Systems: A Question of Degree or of Principle", en Lijphart, Arend y Grofman, Bernard (eds.), *Choosing and Electoral System: Issues and Alternatives*, Nueva York, Praeger, 1984.
- SANTOS, Fabiano, "Microfundamentos do Clientelismo Político no Brasil", *Dados*, 38:459-496, 1995.
- , "Patronagem e Poder de Agenda na Política Brasileira", *Dados*, 40:465-491, 1997.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos, *Sessenta e quatro: anatomia da crise*, São Paulo, Vértice, 1986.
- SARTORI, Giovanni, *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, Nueva York, New York University Press, 1997.
- SOARES, Gláucio A.D., *Sociedade e política no Brasil*, São Paulo, Difel, 1973.
- SOUZA, Maria do Carmo C. de, *Estado e partidos políticos no Brasil*, São Paulo, Ed. Alfa-ômega, 1976.
- STROM, Kaare. S. D., "Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies", *Delegation and Accountability in Western European Parliamentary Democracies*, organizado por Kaare Strom, Torbjorn Bergman e Wolfgang Mueller, Oxford, Oxford University Press, no prelo.
- TAFNER, Paulo, "Desproporcionalidades e Exclusão no Sistema Político Brasileiro", dissertação de mestardo, Rio de Janeiro, IUPERJ, 1997.
- , "Plano Real, Reformas e Perspectivas 1996", *Perspectivas 1996*, Rio de Janeiro, IPEA/DIPES, 1996.

THIBAUT, Bernhard, *Präsidentalismus und Demokratie in Lateinamerika: Argentinien, Brasilien, Chile und Uruguay im Historischen Vergleich*, Leske + Budrich, 1996.

—, “El Gobierno de la Democracia Presidencial: Argentina, Brasil, Chile y Uruguay en una Perspectiva Comparada”, en Nohlen, Dieter y Fernández B., Mario (eds.), *El presidencialismo renovado: instituciones y cambio político en América Latina*, Caracas, Nueva Sociedad, 1998.

Tabela 3
Gabinetes presidenciais no Brasil (1985-1999)

Presidente e Gabinete	Período no Poder	Partidos Representados no Gabinete	Duração em dias	Taxa de Coalescência do Gabinete	Partido do presidente e sua percentagem de Cadeiras na Câmara
Sarney I ^a	(03/85-02/86)	PMDB-PFL-PTB-PDS	337	0.66	PMDB (41.8%)
Sarney II	(02/86-01/89)	PMDB-PFL	1065	0.64	PMDB (44.7%)
Sarney III	(01/89-03/90)	PMDB-PFL	424	0.41	PMDB (35.4%)
Collor I ^b	(03/90-10/90)	PMDB-PFL-PRN	213	0.40	PRN (5.1 %)
Collor II	(10/90-01/92)	PFL-PDS-PRN	460	0.40	PRN (5.1 %)
Collor III	(01/92-04/92)	PFL-PDS	86	0.30	PRN (6.0 %)
Collor IV	(04/92-10/92)	PFL-PDS-PSDB-PTB-PL	174	0.46	PRN (6.0 %)
Franco I	(10/92-01/93)	PMDB-PFL-PSDB-PTB-PDT-PSB	117	0.62	sem partido
Franco II	(01/93-05/93)	PMDB-PFL-PSDB-PTB-PDT-PSB-PT	113	0.59	sem partido
Franco III	(05/93-09/93)	PMDB-PFL-PSDB-PTB-PSB	105	0.51	sem partido
Franco IV	(09/93-01/94)	PMDB-PFL-PSDB-PTB-PP	123	0.48	sem partido
Franco V	(01/94-01/95)	PMDB-PFL-PSDB-PP	362	0.22	sem partido
Cardoso I ^c	(01/95-04/96)	PSDB-PMDB-PFL-PTB	480	0.57	PSDB (12.1%)
Cardoso II	(04/96-01/99)	PSDB-PMDB-PFL-PTB-PPB-PPS	981	0.60	PSDB (15.8%)

^a Este gabinete foi nomeado pelo presidente eleito Tancredo Neves (PMDB), que caiu enfermo na véspera de sua posse. Ele veio a morrer 38 dias mais tarde sem haver sido empossado.

^b O primeiro ministro da Agricultura nomeado por Collor, Joaquim Roriz (PST), foi desconsiderado porque ficou no cargo apenas 14 dias.

^c O ministro da Cultura de Cardoso, Francisco Weffort, era filiado ao PT quando foi nomeado em jainero de 1995. Todavia, ele abandonou. O partido logo após sua nomeação. Daí não ter sido incluído o PT como um dos partidos representados no governo de Cardoso.

Fonte: CPDOC (s.d.), *Ministros de Estado da República*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas; e dados fornecidos por Antônio Octávio Cintra e José L. M. Dias.

Fontes adicionais:

Sarney - *Keesing's Contemporary Archives*, vol. 31, núm. 6, 1985, pp. 33642-33650; *Veja*, 12 de fevereiro, 1986, pp. 16-21; *Veja*, 11 de janeiro, 1989, pp. 34-36;

Collor - *Veja*, 14 de março, 1990, pp. 26-31; *Veja*, 15 de abril, 1992, pp. 18-26;

Franco - *Veja*, 7 de outubro, 1992, pp. 34-49; *Journal do Brasil*, 20 de agosto, 1993, p. 2; *Journal do Brasil*, 21 de agosto, 21, 1993, p. 4; *Journal do Brasil*, 29 de agosto, 1993, p. 12;

Cardoso - *Istoé*, 4 de janeiro, 1995, pp. 21-29.