

Processo de formação de governos: conciliando perspectivas teóricas para a análise dos estados brasileiros¹

Vítor Eduardo Veras de Sandes-Freitas²

Introdução

Uma parte da preocupação dos cientistas políticos que se focam nos partidos políticos é compreender como eles influenciam no processo decisório, principalmente a partir da ocupação de cargos no governo. Parte relevante da literatura sobre governos partidários, particularmente sobre seu processo de formação, tem se preocupado com o governo nacional, dando pouca atenção às unidades subnacionais. Ao elucidar aspectos relevantes do relacionamento dos partidos políticos no nível regional, estadual e local, compreende-se mais a fundo o próprio funcionamento da democracia nos países.

A literatura especializada tem evidenciado que a formação de governos é resultado de um processo complexo de negociação entre o chefe do Executivo e lideranças partidárias. Ou seja, grande parte da literatura tem focado as variáveis endógenas à relação Executivo-Legislativo. No entanto, os acordos pré-eleitorais podem

influenciar as decisões tomadas no momento de formação de governo. A partir disso, dois aspectos são aventados para compreender o processo de formação de governos partidários: (1) os formadores de governo se reportam a acordos traçados previamente no momento eleitoral³; (2) e necessitam estabelecer pactos governativos com as lideranças partidárias, tendo em vista a aprovação da agenda de governo.

Este artigo visa apresentar uma perspectiva pouco utilizada, que considera conjuntamente a arena eleitoral e governamental como forma de compreender a fundo o processo de formação de governos, com foco nos estados brasileiros. Para isso, o trabalho buscou conectar duas literaturas que têm tido pouca convergência no Brasil: a que trata das influências da arena eleitoral e outra acerca da arena governamental (coalizões de governo). Apresenta-se um modelo teórico de análise para o processo de formação de governos nos estados brasileiros, não focalizando, portanto, uma análise empírica de casos no Brasil.

-
- 1 Este artigo tem como base o debate teórico presente em minha tese de doutorado intitulada *Alianças partidárias nos estados brasileiros: das coligações às coalizões de governo* (SANDES-FREITAS, 2015), financiada com recursos da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp, processo nº 2011/11543-0), defendida em 2015 no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp).
 - 2 Professor adjunto da Universidade Federal do Piauí (UFPI). Doutor em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Atualmente é secretário executivo da regional Nordeste da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP-NE). Coordena o Grupo de Pesquisa sobre Partidos Políticos (Geppol) e tem pesquisado sobre partidos políticos, coligações eleitorais e coalizões de governo. E-mail: vitorsandes@ufpi.edu.br
 - 3 O trabalho seminal de Abranches (1988) aponta a relevância dos acordos eleitorais na formação de governos. Deheza (1995) e Golder (2006), na mesma linha, destacam a relação existente entre coligações eleitorais e coalizões de governo. Porém, entende-se que uma pesquisa de caráter qualitativo poderia esmiuçar o modo como ocorre a relação entre acordos estabelecidos na arena eleitoral e o processo de formação de governos.

A necessidade de convergência teórica se dá sobretudo porque os partidos políticos, que são centrais no processo de formação de governos, podem se associar formalmente em duas arenas: eleitoral e governamental. Na primeira, os partidos participam de coligações tendo em vista potencializar o desempenho da candidatura, visando recompensas eleitorais (votos para seus candidatos) ou pós-eleitorais (cargos e/ou políticas). Na segunda, os partidos buscam concretizar sua entrada no governo a partir da participação na coalizão governamental.

Este artigo está organizado em três tópicos. O primeiro foca as contribuições da literatura quanto à formação de governos partidários a partir de acordos entre formador do governo (chefe do Executivo ou Primeiro Ministro) e os partidos políticos, ou seja, das alianças que geram coalizões de governo. No segundo, trata-se dos estudos sobre a formação de governos no Brasil, dando ênfase às particularidades dos governos estaduais. Na última parte, apresenta-se a possibilidade teórica de incorporar os acordos estabelecidos na arena eleitoral para compreender a formação de governos subnacionais brasileiros.

Governos partidários e coalizões de governo

Existe uma série de estudos na literatura internacional que aborda o tema das coalizões de governo, principalmente os sistemas parlamentaristas europeus (BROWNE; FRANKLIN, 1973; BUDGE; KEMAN, 1990; LAVER; SCHOFIELD, 1990; LAVER; SHEPSLE, 1990; STRØM, 1990). Boa parte desses estudos tem partido de modelos de análise que buscam entender a formação de governos como um complexo processo de negociação entre o chefe do Executivo, parlamentares e lideranças partidárias. A coalizão passaria a existir a partir do momento em

que partidos e governo firmam um acordo que envolve troca de cargos entre aliados e a conquista da maioria legislativa por parte do chefe do Executivo. As recompensas ministeriais seriam proporcionais ao tamanho do partido no Legislativo.

De modo geral, os estudos analisam a formação de coalizões focando exclusivamente a relação Executivo-Legislativo. Esse jogo teria como participantes apenas o chefe do Executivo e as lideranças partidárias com cadeiras no Legislativo, visando unicamente obter maioria legislativa (por parte do chefe do Executivo) e conquistar cargos (por parte das lideranças partidárias).

Partindo do debate mais geral sobre coalizões, é válido afirmar que a composição do governo resulta de um complexo arranjo dentro de um amplo contexto partidário (LAVER, 1998). A literatura que trata da formação de governos nos regimes democráticos, independentemente dos sistemas (parlamentarista ou presidencialista), dá atenção a esse processo como resultado de uma elaborada negociação entre os partidos representados no Legislativo e o Executivo. Sendo assim, os partidos têm sido os atores políticos mais relevantes no momento de formar governos, pois são fundamentais tanto na arena eleitoral, na composição de alianças e coligações, como na arena governamental, participando da composição dos cargos políticos não eletivos. Grande parte dos partidos vê a participação na esfera governamental como forma de buscar sua sustentação enquanto organização.

Na análise da formação de governos, o pressuposto teórico de que os partidos necessitam de cargos vem do modelo que considera esses atores como motivados pela busca de cargos (*office-seeking motivation*). Os partidos estariam interessados primariamente em assegurar o acesso a cargos, inserindo seus líderes no governo e, por consequência, desfrutando dos recursos de patronagem (WOLINETZ, 2002,

p. 150)⁴. A busca por cargos pode ocorrer tanto por parte de partidos pequenos quanto dos grandes. No que toca aos grandes partidos, seus líderes buscam se inserir nos quadros do governo para ter mais acesso aos recursos de poder. Já os pequenos, almejam participar da coalizão para alavancar carreiras políticas. Em suma, os partidos buscam constantemente ocupar cargos para ter acesso aos recursos do Estado.

Katz e Mair (1995; 2009) afirmam que cada vez mais se destaca a relação simbiótica entre Estado e partido. Para os autores teria se constituído um novo modelo de partido, denominado partido cartel (*cartel party*), o qual é concebido a partir da interpenetração com o Estado, garantindo aos partidos envolvidos recursos políticos e de desenvolvimento. Conforme os autores: “o conceito de ‘partido cartel’ foi inicialmente proposto como uma forma de dar atenção aos padrões de conflito ou cooperação partidária, assim como de competição, e também como forma de enfatizar a influência do Estado sobre o desenvolvimento dos partidos” (2009, p. 755)⁵. Seguindo o argumento de Katz e Mair, essas relações podem ser evidenciadas pelas subvenções estatais para a manutenção dos partidos, nas regulações estabelecidas para atividades partidárias, bem como para uso oficial dos meios de comunicação para a divulgação de suas atividades, além da possibilidade do:

acesso à máquina estatal de que os partidos desfrutavam e que fornecia uma fonte de patronagem e apoio; e o acesso aos cargos do governo, que acreditamos ter se tornado cada vez mais comum – de tal forma que já no final da década de 1980 havia pouquíssimos partidos importantes que não tinham desfrutado de uma experiência recente em cargos governamentais em nível nacional. (KATZ; MAIR, 2009, p. 755)⁶

Entrelaçando-se com o Estado, os partidos buscariam cartelizar o sistema, ou seja, cooperariam com outros partidos visando assegurar acesso aos recursos estatais, que, em última instância, são fundamentais para manutenção da agremiação. Como consequência, os partidos nesse modelo buscariam diminuir os espaços dos oponentes. Portanto, a busca de cargos e outros recursos estatais estaria entre os objetivos prioritários dos partidos cartel⁷.

Como consequência da ocupação de cargos, as agremiações terminam por influenciar e participar diretamente do processo de formulação e implementação de políticas públicas. As organizações partidárias, ao perseguirem recursos políticos para seu desenvolvimento, passam a dirigir as ações do Estado. O foco, então, passa a estar não nos vínculos das organizações partidárias com a sociedade, mas no seu estreito relacionamento com o Estado, que lhes garante recursos políticos e econômicos fundamentais para seu desenvolvimento.

4 Para Wolinetz (2002), o tipo de motivação definiria o tipo de partido. Dessa forma, existiriam três tipos-ideais de partido, conforme sua orientação: *office-seeking*, *policy-seeking* e *vote-seeking*.

5 No original: “the concept of the ‘cartel party’ was first proposed as a means of drawing attention to patterns of inter-party collusion or cooperation as well as competition, and as a way of emphasizing the influence of the state on party development”. (Todas as traduções aqui citadas são de minha responsabilidade.)

6 No original: “the access to the state machinery that parties enjoyed, and that provided a source of patronage and support; and access to government office, which we found had become increasingly commonplace - such that already by the end of the 1980s, there were very few parties of note that had not enjoyed a recent experience in government office at the national level”.

7 Apesar da referência de Katz e Mair (2009) à busca dos partidos políticos por cargos, a obra dos autores, assim como a literatura derivada que trata de partidos cartel, não tem como foco a formação de governos, mas a organização partidária em si. A referência à tese dos partidos cartel vem para deixar evidente que os partidos têm buscado cada vez mais se aproximar do Estado em busca dos cargos governamentais.

Outro pressuposto considerado sobre a ação dos partidos na negociação estabelecida com o Executivo é quanto à busca por políticas (*policy-seeking motivation*). Os partidos, em última instância, estariam interessados em influenciar a agenda de governo, seja na aprovação de leis ou no direcionamento de políticas públicas. Assim, buscariam votos e cargos como meio de conseguir políticas. Wolinetz (2002, p. 150) explicita que, em geral, os partidos *policy-seeking* podem ser coesos ideologicamente e programáticos ou apenas partidos que buscam políticas específicas.

Nessa mesma abordagem, Blondel (1994) afirma que a forma como os partidos participam dos governos pode impactar as políticas adotadas por eles. Existem, portanto, variações no conteúdo dos governos partidários, a depender do espaço e do grau de influência concedido aos partidos. O autor entende que outros aspectos devem ser considerados além do espaço ocupado pelos partidos no governo em termos de pastas ministeriais, por três motivos: (1) alguns ministros podem ter mais poder do que outros, ou seja, existe desigualdade entre as pastas; (2) o fato de um partido ter participação no governo não quer dizer que suas políticas serão adotadas; e (3) alguns governos são apoiados por partidos que não possuem cargos governamentais, sendo que o *payoff* para o partido é constituído por políticas.

Dessa forma, verifica-se que a análise da relação governo-partido é complexa; dependendo do foco, o estudo deve explorar outra abordagem. Se uma pesquisa buscar o grau de influência dos partidos nas políticas adotadas pelo governo, deve levar em conta que os partidos são *policy-seeking* e, por isso, cargos seriam apenas

um meio para obter políticas, influenciando a agenda do governo. Por outro lado, quando o foco da pesquisa é a conquista de espaços de poder pelos partidos, seja na área eleitoral ou governamental, deve ter como pressuposto que os partidos buscam prioritariamente cargos, ou seja, são *office-seeking*. É válido afirmar, no entanto, que partidos e políticos podem agir na busca de políticas e/ou de cargos, dependendo das circunstâncias e do contexto político⁸.

O espaço a ser ocupado pelos partidos no gabinete⁹ depende do número de cadeiras conquistado no Parlamento. Esses foram os achados de Budge e Keman (1990) ao analisarem a formação de coalizões em países europeus fundadas em sistemas parlamentaristas. Assim, quanto mais cadeiras parlamentares conquistadas por uma agremiação, maior seu poder de barganha e, por consequência, maior capacidade de obter cargos concedidos pelos chefes de governo. A presença dos partidos em pastas ministeriais e sua influência nas políticas de governo dependem, portanto, do seu desempenho eleitoral, já que é este fator que definirá seu tamanho no Legislativo.

Os estudos que tratam da formação de governos nos países europeus têm buscado apresentar, por um lado, informações sobre os governos (número de partidos; quantidade de cadeiras e de cargos conquistados no gabinete; posição ideológica dos partidos que formam o governo; e o tipo de governo formado, se majoritário ou minoritário) e, por outro, analisar a duração e estabilidade dos governos. Para além da análise descritiva dos governos, a literatura tem procurado estabelecer modelos para compreender como se forma e se mantém uma dada coalizão.

8 Como afirma Laver (1998), a maioria das pesquisas tende a optar por um ou outro tipo de motivação (*office-seeking* ou *policy-seeking*).

9 O gabinete é composto pelos cargos de primeiro escalão, distribuídos pelo chefe do poder Executivo ou pelo Primeiro Ministro e que definem as principais políticas adotadas pelo governo.

Uma abordagem que ajuda a compreender melhor as coalizões, desde o processo de formação do governo até sua manutenção, é a *demand bargaining approach*, nos termos de Morelli (1999, p. 810). Segundo o autor, os agentes que participam de uma coalizão não fazem ofertas sequenciais, mas demandas, ou seja, buscam compensações por sua participação em dada coalizão. Conforme essa abordagem, quem faz o primeiro movimento é o chefe do Executivo, seguido pelas demandas sequenciais feitas por todos os membros, levando à formação do governo. Caso não haja consenso, todas as demandas são invalidadas e o jogo recomeça até a compatibilização do conjunto de demandas que tendem a formar um governo majoritário, isto é, que possibilita o apoio de mais de 50% do Legislativo.

Assim, a formação de governos depende, no primeiro momento, do chefe de Estado eleito e de sua proposta de distribuição de cargos, que visa cumprir acordos estabelecidos com aliados. No segundo momento, o gabinete, assim como a proporcionalidade das pastas distribuídas a cada partido, precisa ser aprovado pelos participantes da coalizão. Ao longo do tempo a dinâmica de forças estabelecida entre os partidos pode mudar, e novos acordos podem ser feitos visando manter a coalizão.

Em democracias parlamentaristas, o intrincado processo de formação de governos envolve, portanto, uma série de etapas sequenciais que dependem de regras formais e informais do jogo. Bäck e Dumont (2008) detalham melhor como isso ocorre:

O processo de formação de governo geralmente começa com as consultas formais do chefe de Estado com um número de atores. Os líderes da maioria dos partidos representados no Parlamento são convidados pelo chefe de Estado a fim de informá-los sobre suas expectativas e preferências como atores principais do jogo de formação. Na maioria das vezes, o primeiro-ministro em fim de mandato, o *speaker*¹⁰ da Câmara Legislativa, e os líderes de grupos socioeconômicos também são convidados, e, com base nessas consultas, o chefe de Estado nomeará um *formateur*¹¹. [...] Cada partido escolhe um número de negociadores, e delegações a convocar, seguindo uma agenda estabelecida pelo *formateur*. Enquanto as negociações entre delegações prosseguem, o *formateur* se reporta ao chefe de Estado até que um acordo seja assinado por todos os partidos envolvidos na negociação. Note que o papel do chefe de Estado no processo pode variar de uma efetiva participação no processo completo como descrito aqui, para uma função meramente cerimonial, como nos casos da Alemanha e da Irlanda. [...] Negociações do governo acabam com a assinatura de um documento entre os partidos, que pode ser um acordo governamental abrangente ou mínimo, e uma proposta de alocação de pastas. (p. 354-355)¹²

10 *Speaker* é o cargo equivalente a presidente da Câmara dos Deputados no Brasil (LIMONGI, 1994).

11 *Formateur* é a liderança política escolhida pelo chefe de Estado para conduzir a formação de um governo de coalizão em democracias parlamentaristas. O *formateur party* é considerado o partido responsável por modelar a formação de governo, ou seja, responde pelo “primeiro movimento” no processo de barganha com outros partidos. Nos sistemas presidencialistas, o presidente faz o papel do *formateur*, pois é ele quem decide sobre a formação de governo.

12 No original: “The process of government formation generally starts with the formal consultations of the Head of State with a number of actors. The leaders of most parties represented in parliament are invited by the Head of State in order to inform him/her on their expectations and preferences as main actors of the formation game. Most of the time the outgoing Prime Minister, the speaker(s) of the legislative chamber(s), and leaders of socioeconomic groups are also invited, and on the basis of these consultations the Head of State will appoint a *formateur*. [...] each party selects a number of negotiators, and delegations convene, following an agenda set by the *formateur*. As the negotiations between delegations proceed, the *formateur* reports to the Head of State up until an agreement is signed by all negotiating parties. Note that the role of the Head of State in the process may vary from an effective involvement in the full process as depicted here, to a purely ceremonial function as in the cases of Germany and Ireland. [...] Government negotiations end up with the signing of a document between parties, which may be a comprehensive or a minimal governmental agreement, and a proposal of portfolio allocation”.

Entende-se, portanto, que a formação de governos em democracias parlamentaristas é um processo complexo por envolver uma série de atores e de estratégias entre os partidos, visando estabelecer acordos para distribuição de cargos e, por consequência, cumprir a agenda de governo. As instituições são responsáveis por estruturar este processo. Sobre isso, Strøm, Budge e Laver (1994) afirmam que

as instituições são uma grande parte do que constrange os partidos em suas negociações. A formação e a manutenção de governos são processos altamente estruturados e sua variedade de características institucionais influencia o conjunto de opções disponíveis para os *formateurs*. (p. 305)¹³

As instituições delimitam o espaço de atuação dos atores. É a partir dos constrangimentos institucionais que operam os jogos estabelecidos entre os atores políticos no processo de formação de governos. Dentro desse jogo é importante ressaltar que, logicamente, os *formateurs* estariam interessados em formar governos, minimizando custos (recursos políticos) e maximizando benefícios (aprovar sua agenda de governo). Os recursos políticos são bens escassos, finitos, de posse do *formateur*. Assim sendo, a busca seria pela “coalizão ótima”, aquela formada por um número mínimo de partidos para compor uma coalizão majoritária, as chamadas “coalizões minimamente vencedoras”, nos termos de Riker (1962). Para o autor, um dos precursores dos estudos sobre formação de governos de coalizão, seria racional ceder apenas o necessário, principalmente para quem está

no controle da situação, neste caso, para o *formateur*. Riker se opõe à argumentação de Downs (1957) de que os partidos políticos buscam maximizar votos ou apoios. Para ele, a busca ocorre até haver certeza da vitória, ou seja, formando governos de coalizão majoritária, com o mínimo dispêndio de recursos. Após a formação, dever-se-ia manter este tipo de coalizão.

Além do ajuste na distribuição de recursos políticos, neste caso, dos cargos, outro quesito importante é a proporcionalidade, pensada inicialmente por Gamson (1961). Para o autor, há um *payoff* estabelecido para todos os participantes, neste caso, para os partidos políticos. Estão em jogo os cargos, benefícios aos partidos participantes, e eles serão distribuídos conforme a proporcionalidade da contribuição partidária na coalizão. Em suma, as condições da teoria de Gamson são as seguintes:

(1) Há uma decisão a ser tomada e existem mais do que duas unidades sociais tentando maximizar sua parcela dos *payoffs*; (2) nenhuma alternativa isolada maximizará o *payoff* para todos os participantes; (3) nenhum participante tem poderes ditatoriais, isto é, ninguém possui recursos iniciais suficientes para controlar a decisão sozinho; e (4) nenhum participante tem poder de veto, ou seja, nenhum membro deve ser incluído em todas as coalizões vencedoras. (p. 374)¹⁴

O modelo de Gamson se tornou uma espécie de lei na ciência política, pois segue o pressuposto da proporcionalidade do poder relativo de cada participante em relação aos

13 No original: “Institutions are a large part of what constrains parties in their bargaining. Government formation and maintenance are highly structured processes, and a variety of institutional features impinge on the choice set available to government *formateurs*”.

14 No original: “1. There is a decision to be made and there are more than two social units attempting to maximize their share of the payoffs. 2. No single alternative will maximize the payoff to all participants. 3. No participant has dictatorial powers, i.e., no one has initial resources sufficient to control the decision by himself. 4. No participant has veto power, i.e., no member *must* be included in every winning coalition”.

demais membros da coalizão vencedora. Então “nós somos levados a prever que a coalizão mais barata será formada” (Ibidem, p. 382)¹⁵. Tanto o modelo de Riker quanto de Gamson foram fundamentais para pensar a formação de governos de coalizão na perspectiva *office-seeking* dos partidos políticos.

A essa leitura pode ser adicionada a variável ideologia como parte do processo de formação e manutenção de coalizões. A proximidade ideológica entre os parceiros é um fator que gera compromissos mais duradouros e, conseqüentemente, confere maior durabilidade à coalizão. A formação de governos não se trata apenas de um jogo de distribuição de recursos; envolve também a elaboração e execução de políticas públicas. Por isso, as suposições relacionadas à orientação *policy-seeking* dos partidos também deve ser levada em conta.

É nesse sentido que as contribuições de Axelrod (1970) são importantes para pensar a formação de governos. Para o autor, o conflito de interesses potenciais dentro da coalizão aumenta em função da distância ideológica entre os participantes. Quanto maior essa distância, mais heterogênea e instável é a coalizão. Inversamente, quanto maior a proximidade ideológica entre os participantes da coalizão, mais homogênea, estável e duradoura ela é; quando conectadas ideologicamente, são denominadas pelo autor de “coalizões mínimas conectadas vencedoras” (*minimal connected winning coalitions*). Assim, os acordos estabelecidos entre os atores determinam o perfil ideológico da coalizão e conseqüentemente sua estabilidade.

A teoria das coalizões considera esses três pressupostos básicos: tamanho da coalizão (RIKER, 1962); proporcionalidade dos

participantes em relação ao seu peso político (GAMSON, 1961); e seu perfil ideológico (AXELROD, 1970). Esses pressupostos são influenciados pela teoria de jogos, mas da forma como eles foram pensados não é possível saber ao certo como os acordos são alcançados. Isso se deve ao fato de serem baseados em modelos cooperativos, cujo foco é a própria coalizão, prevendo a cooperação dos partidos participantes para obter uma solução em comum acordo. Nessa abordagem, examinam-se os *payoffs* das coalizões possíveis e aquela formada será a mais valiosa (LAVER, 1998). Diferentemente desse modelo, nos jogos não cooperativos a unidade de análise é o indivíduo participante, que está preocupado em fazer o máximo para si mesmo (KREPS, 1990); ou seja, o foco incide sobre os partidos e suas estratégias individuais. O governo a ser formado não é necessariamente o mais valioso, mas o melhor para as partes, no caso, para os partidos individualmente. Em conformidade com este argumento, Laver (1998) afirma:

O resultado do processo de formação do governo é deduzido como algum equilíbrio que resulta do jogo de uma estratégia individual ótima estabelecida por cada um dos participantes. [...] o argumento substantivo de que as instituições importam incentiva e é facilitado pela modelagem de processos particulares como jogos não cooperativos intimamente ligados aos detalhes institucionais de um caso particular. A intuição motriz é que a construção e a quebra de governos é um produto das regras institucionais locais do processo de formação do governo, abrangendo questões como a seqüência na qual os líderes partidários são solicitados a formar governos, os procedimentos para votos de investidura e não confiança e a alocação de determinadas jurisdições de política a *portfolios* de gabinete específicos. Cada ator explora características do terreno institucional local em que ocorre a

15 No original: “we are led to predict that the cheapest coalition will form”.

formação do governo para identificar e estabelecer uma estratégia ótima. (p. 4)¹⁶

Assim sendo, os jogos não cooperativos estão mais alinhados às análises recentes sobre formação de governos, pois levam em conta tanto as características institucionais locais quanto os interesses dos participantes do processo. Esse tipo de jogo pode ser simultâneo ou sequencial: no primeiro, os jogadores não conseguem conhecer as ações dos outros, dado que o jogo ocorre ao mesmo tempo para todos; no segundo, jogam em seqüência, ou seja, um sabe o movimento do outro. Assim, continua a suposição de que os modelos partem da racionalidade dos atores, mas considerando que o jogo é estabelecido pelas partes, no caso pelos partidos, que calculam como deve ser sua ação individual, levando em conta o movimento de todos os participantes no processo de formação de governos: os *formateurs*, os partidos e os políticos¹⁷.

Os modelos teóricos discutidos servem para balizar as análises empíricas. Assim sendo, além das questões institucionais que delimitam o espaço de atuação dos atores, deve-se considerar uma multiplicidade de variáveis que podem incidir sobre as estratégias dos atores e o resultado obtido. Não se pode, portanto, tomar modelos fechados de análise para

compreender a formação de governos, mas levar em conta o tipo de sistema (parlamentarista ou presidencialista), os poderes constitucionais dos atores envolvidos e seus interesses.

Os governos formados podem ser de vários tipos, conforme os acordos estabelecidos entre o chefe do governo e as lideranças partidárias do Legislativo, os quais operam sob as regras institucionais que influenciam a racionalidade dos agentes políticos envolvidos. Utilizando o critério de Deheza (1995, p. 4-5), os governos podem ser definidos a partir de duas variáveis: (1) número de partidos que participam do gabinete; e (2) percentual de parlamentares aliados que a distribuição de pastas realizada pelo chefe do governo garante junto ao Parlamento.

Quanto ao primeiro critério, os governos podem ser definidos como de um só partido ou de coalizão. Considerando a segunda variável, os governos podem ser majoritários ou minoritários. Governos majoritários garantem mais de 50% de apoio no Legislativo, enquanto os minoritários não garantem o apoio da maioria. No Quadro 1 podem ser observados quatro tipos de governo: (a) de partido majoritário (*single party majority government*); (b) de partido minoritário (*single party minority government*); (c) de coalizão minoritária (*minority coalition*); e

16 No original: "The outcome of the government-formation process is deduced as some equilibrium that results from the playing of an optimal individual strategy by each of the participants. [...] the substantive argument that institutions do matter both encourages and is facilitated by the modeling of particular processes as noncooperative games closely tied to the institutional details of a particular case. The driving intuition is that the making and breaking of governments is a product of the local institutional rules of the government-formation process, encompassing such matters as the sequence in which party leaders are asked to form governments, the procedures for votes of investiture and no confidence, and the allocation of particular policy jurisdictions to particular cabinet portfolios. Each actor exploits features of the local institutional terrain within which government formation takes place to identify and deploy an optimal strategy".

17 Analisando democracias parlamentaristas, Bäck e Dumont (2008) argumentam que a composição completa de um governo não é resultado de uma escolha feita em conjunto pelo sistema, como um ator toma a iniciativa de escolher uma fórmula, apresentando-a a alguns partidos em detrimento de outros. Dessa forma, para o contexto em análise (em que primeiramente se seleciona um *formateur* e posteriormente se forma o governo propriamente dito), os autores decompõem a seqüência, analisando-a como um jogo de dois estágios, combinando para isso modelos cooperativos e não cooperativos de ação dos atores na formação de governos.

(d) de coalizão majoritária (*majority coalition*), que pode ser subdividida em coalizão

minimamente ganhadora (*minimal winning coalition*)¹⁸ e ampla coalizão (*large coalition*).

Quadro 1 Classificação dos tipos de governo

Considerando a quantidade de partidos no Executivo	Considerando % de cadeiras que a distribuição de pastas realizada pelo chefe do Executivo garante no Parlamento	
	Minoria do apoio legislativo (menos de 50%)	Majoria do apoio legislativo (mais de 50%)
Um partido	Governo minoritário de um partido (<i>Single-party minority government</i>) Apenas um partido possui pastas no gabinete e não garante a maior parte do apoio legislativo.	Governo majoritário de um partido (<i>Single-party majority government</i>) Apenas um partido possui pastas no gabinete e garante a maior parte do apoio legislativo.
Dois ou mais (de coalizão)	Governo de coalizão minoritária (<i>Minority coalition government</i>) Dois ou mais partidos possuem pastas no gabinete. Porém, não garantem a maior parte do apoio legislativo.	Governo de coalizão majoritária* (<i>Majority coalition government</i>) Dois ou mais partidos possuem pastas no gabinete, garantindo a maior parte do apoio legislativo.

* Uma coalizão majoritária pode ser baseada em uma coalizão minimamente ganhadora (*minimal winning coalition*) – cuja maioria legislativa é obtida pelo apoio de 50% do Parlamento e de mais um parlamentar – ou ser ampla coalizão (*large coalition*) – cujo apoio legislativo é garantido por 50% do Parlamento e dois ou mais parlamentares.

Fonte: Elaborado pelo autor com base na classificação de Deheza (1995).

Mudanças em uma das variáveis ao longo do mandato podem alterar o status do governo (se minoritário ou majoritário) e a quantidade de partidos que possuem pastas no gabinete. Deheza (1995, p. 5-6) elenca possíveis mudanças em governos de democracias parlamentares: (1) quando se altera a composição partidária do gabinete; (2) quando há troca de Primeiro Ministro; e (3) quando há eleições parlamentares.

A literatura que analisa as coalizões em democracias parlamentaristas costuma destacar a importância da formação de coalizões majoritárias, pois elas garantem estabilidade dos gabinetes e maior duração dos governos. Isso

se deve ao fato de que governos com amplo apoio no Legislativo não geram problemas de governabilidade para o chefe do Executivo. Assim, governos minoritários são geralmente caracterizados como incompatíveis com o próprio funcionamento da democracia. São retratados, sobretudo, como governos de baixa efetividade.

Em contraposição a essa visão, Strøm (1990) analisa as razões para existirem governos minoritários em democracias parlamentaristas da Europa Ocidental. Segundo ele, esses governos são comuns, e isso se deve não à ineficiência dos atores em compor uma coalizão, mas ao comportamento racional das

18 Nas coalizões minimamente vencedoras, o status majoritário é garantido de forma mínima, ou seja, ao se retirar um dos membros da coalizão esta se torna minoritária (RIKER, 1962, p. 40).

lideranças partidárias relevantes. Ainda segundo o autor, diferentes padrões de formação de gabinete podem ser explicados por características institucionais e estruturais do sistema político, as quais podem levar à formação de governos minoritários.

Dessa forma, governos de minoria podem existir a depender dos custos do compromisso político para o chefe do governo e para os líderes partidários envolvidos na formação de governo. As características de dada coalizão dependem dos acordos estabelecidos entre os envolvidos na distribuição de cargos, que levam em consideração as características políticas institucionais (*polity*)¹⁹. Assim, as condições institucionais (estrutura da negociação) e a busca pelo equilíbrio dos acordos políticos a serem sustentados ao longo do tempo (motivação dos atores políticos governamentais) são aspectos fundamentais que devem ser considerados nos estudos sobre formação de governos. A racionalidade permanece a mesma, ainda que as estratégias possam mudar diante das alterações do ambiente de negociação.

Apesar de boa parte dessas análises sobre tipos de governo se basearem no modelo de democracia parlamentarista europeu, é possível estender os critérios discutidos para a análise dos sistemas presidencialistas. No sistema parlamentarista o Executivo é dependente do Parlamento, ou seja, o chefe do governo e seu gabinete respondem politicamente à legislatura, sendo dela um produto. Dessa forma, a coalizão governante deve contar com apoio de uma maioria legislativa que assegura o voto de confiança do Legislativo (LAVER; SCHOFIELD, 1990). Já nos sistemas presidencialistas, o chefe do Executivo não é dependente do Congresso por um voto de confiança. A prerrogativa constitucional de nomear e demitir ministros é do chefe do Executivo, não cabendo ao Legislativo interferir no processo de composição de um gabinete ministerial (AMORIM NETO, 2000)²⁰.

Diferente do sistema parlamentarista, teoricamente, o presidencialismo teria problemas quanto à manutenção e estabilidade do regime democrático, por concentrar os poderes no Executivo²¹. Entretanto, os receios

19 Outro ponto importante a ser considerado é o *trade-off* que enfrentam os *formateurs* no momento da formação de governo entre controle ou durabilidade, isto é, entre controlar a parte de recursos destinada aos aliados e os recursos totais. Dessa forma, é importante saber se o *formateur* já espera a estabilidade do governo, pois isso pode levar à proposição de governos menos inclusivos (coalizões minoritárias) em vez de governos inclusivos (coalizões majoritárias). A partir disso, Diermeier, Eraslan e Merlo (2007) buscaram analisar os efeitos de um aspecto constitucional fundamental para compreender o processo de formação de governos e o *trade-off* dos *formateurs*: o bicameralismo. Analisando os efeitos da responsabilidade dual na composição e estabilidade de governos de coalizão em democracias parlamentares bicamerais, o estudo aponta que o bicameralismo não afeta a duração média dos governos, mas tem efeito significativo sobre sua composição. Quando a responsabilidade dual é removida, os termos do *trade-off* mudam, de forma que coalizões minoritárias se tornam relativamente mais atraentes, embora a duração do governo seja a mesma.

20 Para Cheibub, Przeworski e Saiegh (2004), a diferença do presidencialismo em relação ao parlamentarismo é que “apenas o presidente pode oferecer pastas e outros partidos podem rejeitar essa oferta, porque eles esperam ter um desempenho muito melhor na próxima eleição se eles se mantiverem na oposição. Então, um presidente minoritário passa a enfrentar uma legislatura hostil e ninguém pode fazer nada contra isso” (p. 566). No original: “only the president can offer portfolios and other parties may reject this offer, say because they expect to do much better in the next election if they remain in the opposition. Then a minority president faces a hostile legislature and no one can do anything about it”.

21 Linz (1990) destaca duas razões para a instabilidade do regime democrático sob o sistema presidencialista: (1) o presidencialismo opera de acordo com a regra do *winner-take-all* – um arranjo que tende fazer política democrática como um jogo de soma-zero, no qual o candidato vencedor ganha tudo e o perdedor não leva nada, não tendo acesso aos recursos de poder do Executivo. Por consequência, esse sistema elevaria a tensão e a polarização. (2) Há dificuldade de cooperação entre o presidente eleito e os partidos derrotados, impossibilitando a formação de coalizões de governo.

relativos à estabilidade dos regimes democráticos em sistemas presidencialistas foram desfeitos, principalmente com a estabilidade de democracias presidencialistas na América Latina, como o caso da Argentina, do Chile e do Brasil. Outro ponto é a existência de uma série de governos de coalizão em sistemas presidencialistas²². Segundo Raile, Pereira e Power (2010, p. 323), a presença de coalizões em sistemas presidencialistas tem sido a forma mais comum de democracia na América Latina. No entanto, se diferentemente das democracias parlamentaristas, o presidente e seu gabinete de governo não têm mandatos dependentes do Parlamento, quais os incentivos para o presidente formar governos de coalizão?

O argumento apresentado pela literatura é que os presidentes formariam coalizões em busca da governabilidade, pois, apesar de não dependerem do voto de confiança do Legislativo, os chefes do Executivo precisam realizar pactos com parlamentares, visando aprovar sua agenda de governo. Para isso, eles buscam estabelecer compromissos com as lideranças partidárias de modo a obter o apoio da maioria do Congresso, como forma de favorecer a aprovação de proposições legislativas de seu interesse. Desse modo, os gabinetes ministeriais passam a ser permeáveis às agremiações partidárias, formando governos partidários, assim como no caso de democracias parlamentaristas.

Deheza (1995), sobre os sistemas presidencialistas na América Latina, conclui que a maioria dos governos do período analisado por ela (1958-1994) era de coalizão. Segundo a autora, os presidentes têm sido obrigados a negociar com outros partidos e a

distribuir ministérios a seus oponentes, seja por recompensa ao apoio recebido nas eleições presidenciais, para obtenção de uma maioria parlamentar, seja pela necessidade de firmar acordos restaurativos entre os partidos que garantam participação no governo (Ibidem, p. 23-24). Em trabalho mais recente sobre as democracias presidencialistas da América Latina, Martínez-Gallardo (2011) encontra os mesmos resultados de Deheza, mas com dados da década de 1980 à metade de 2000. Nas palavras da autora: “coalizões são a forma mais comum de governo nos países presidencialistas da América Latina hoje em dia” (p. 81)²³.

Conforme Deheza (Op. cit.), a existência ou não de uma coalizão está ligada ao sistema partidário do país, se bipartidário ou multipartidário e se pouco ou muito fragmentado. Em sistemas bipartidários, a tendência é que se formem governos de um partido, enquanto nos sistemas multipartidários o número de partidos políticos relevantes no Legislativo cria incentivos para a existência de coalizões. Quando o multipartidarismo é aliado à alta fragmentação, a tendência é haver necessidade de coalizões com múltiplos partidos, devido à busca pela formação de uma base governista.

Multipartidarismo e alta fragmentação impactam diretamente os custos de negociação do chefe do Executivo com o Legislativo. Conquistar o apoio da maioria dos parlamentares é fundamental para que o presidente obtenha governabilidade e, com isso, possa implementar as políticas de governo. Porém, os partidos com maior número de cadeiras conquistadas possuem maior poder de barganha, o que leva o presidente a fazer concessões quanto à montagem das pastas ministeriais, passando

22 Cheibub, Przeworski e Saiegh (2004), analisando o perfil de quase todas as democracias do mundo entre 1946 e 1999, concluíram que as coalizões são mais comuns em sistemas parlamentaristas do que nos presidencialistas.

23 No original: “Coalitions are the most common form of government in the presidential countries of Latin America today”.

o Executivo a ser mais permeável aos interesses partidários. Com isso, o presidente tem que construir amplas coalizões multipartidárias para assegurar a aprovação de seus programas e políticas (MAINWARING, 1997, p. 56).

Quando nenhum partido obtém maioria, especialmente no caso de sistemas multipartidários, a formação de governo passa a ser resultado de um elaborado processo de negociação entre os partidos representados no Legislativo. Se, por um lado, o presidencialismo confere ao chefe do Executivo a prerrogativa de nomear os ocupantes de cargos político-administrativos no governo (ministérios, secretarias, coordenações de programas sociais, presidência, direções de autarquias etc.), por outro, o multipartidarismo e a alta fragmentação partidária tornam improvável que algum partido consiga sozinho alcançar maioria parlamentar, elevando o número de atores relevantes com os quais o chefe do Executivo tem de negociar para aprovar a agenda do governo.

Outro aspecto a ser destacado em sistemas presidencialistas e que pode impactar a formação de governos diz respeito aos poderes do Executivo perante o Legislativo. Considerando os poderes legislativos do presidente, sua dependência do apoio dos legisladores é variável. Presidentes podem possuir uma série de poderes, como iniciar a legislação, vetar propostas aprovadas no Legislativo e emitir decretos, os quais teriam menos incentivos para se submeter às vontades do Legislativo. Esse é o argumento de Shugart e Carey (1992), que afirmam também a necessidade de presidentes sem poderes legislativos buscarem apoio do Legislativo; caso contrário, não conseguem aprovar sua agenda de governo.

Contrariando esse argumento, Figueiredo e Limongi (1999) analisam o caso brasileiro e evidenciam que, mesmo quando os presidentes detêm mais poderes legislativos, é necessário negociar com as lideranças partidárias presentes no Legislativo. Essa característica institucional

do caso brasileiro, no entanto, não garante a aprovação automática da agenda do governo. É necessário, para isso, o apoio expresso da maioria dos legisladores. Assim, os autores atentam para a necessidade de considerar as “variáveis organizacionais próprias à estruturação dos trabalhos legislativos” (p. 22) para compreender a relação Executivo-Legislativo em sistemas presidencialistas. A formação de coalizões majoritárias é fundamental, portanto, para a condução de governos, mesmo em sistemas presidencialistas em que presidentes possuem grandes prerrogativas legislativas.

A estabilidade das coalizões é um aspecto também destacado pela literatura. Martínez-Gallardo (2011) analisa a duração de 121 gabinetes em doze países da América Latina do final da década de 1980 à metade dos anos 2000. A autora verifica que presidentes fortes terão menos incentivos para alcançar acordos com parceiros de coalizão e, por isso, a probabilidade de a negociação falhar será mais alta. Ou seja, presidentes que contam com fortes poderes legislativos tendem a ter gabinetes com duração menor do que presidentes mais fracos. Assim, a autoridade presidencial mais forte é associada à alta instabilidade dos gabinetes, uma vez que estes são mais propensos ao término devido à falha na negociação com outros partidos. Observa-se que os poderes do chefe do Executivo perante o Legislativo são fundamentais para compreender a formação e a estabilidade de gabinetes.

Independentemente das particularidades institucionais dos países que adotam o presidencialismo, os presidentes possuem um grande desafio: garantir a governabilidade, se necessário disponibilizando recursos de poder aos outros partidos com representação no Legislativo (nomeação em cargos públicos e direcionamento de recursos para determinadas políticas públicas). Assim, ao formar governos, a distribuição de cargos para outros partidos visa sobretudo conseguir apoio legislativo para viabilizar a

implementação da agenda de governo, evitando, por conseguinte, a paralisia decisória.

Presidencialismo de coalizão e o processo de formação de governos no Brasil

Especificamente quanto ao caso brasileiro, os estudos sobre formação de governos no nível federal possuem espaço relevante na produção acadêmica da ciência política nacional, principalmente com as obras de Abranches (1988), Meneguello (1998) e Amorim Neto (2000; 2003; 2007). Suas conclusões apontam para a existência de proporcionalidade entre os gabinetes formados e a bancada governista na Câmara dos Deputados. Os acordos para compor coalizões são conduzidos mediante negociações com lideranças partidárias, a fim de ampliar a base de apoio ao governo. Os presidentes brasileiros têm distribuído cargos de primeiro escalão (ministérios) para os partidos aliados no Legislativo.

A forma como o sistema político brasileiro opera foi denominado por Abranches (1988) de “presidencialismo de coalizão”, termo que tem sido utilizado correntemente na literatura da ciência política nacional para analisar a particularidade do sistema presidencialista do país. Sua singularidade, segundo o autor, seria que “o Brasil é o único país que, além de combinar a proporcionalidade, o multipartidarismo e o ‘presidencialismo imperial’, organiza o Executivo com base em grandes coalizões” (p. 31), visando garantir a governabilidade.

Uma diferença no modo como são formadas coalizões no Brasil em comparação com os sistemas parlamentaristas europeus é a mesma já destacada em outros sistemas presidencialistas: o presidente não depende do voto de confiança do Parlamento, tendo total autonomia para compor seu gabinete (ministérios), com a prerrogativa de nomear e demitir ministros. Assim, como destaca

Amorim Neto (2007), o centro de gravidade do regime político brasileiro se concentra no poder Executivo. Nesse sentido, afirma: “a Constituição de 1988, assim como todas as outras Constituições republicanas que teve o país, confere ao chefe do Executivo amplos poderes sobre a administração pública” (p. 132).

Contudo, é válido destacar que a governabilidade do presidencialismo brasileiro se deve à necessidade que os presidentes têm de compor coalizões, cedendo cargos e políticas para os partidos com base parlamentar. Um exemplo do poder de barganha que o Legislativo tem sobre o presidente é que, mesmo quando este edita uma medida provisória, não há garantia que ela será aprovada; é necessário obter apoio da maioria do Legislativo para aprovar a medida. Sem fazer e cumprir acordos que conquistarão esse apoio, “presidentes, simplesmente, não governam” (LIMONGI, 2006, 245).

O presidente, ao indicar aqueles que irão compor os ministérios, considera, portanto, a necessidade de obter apoio de parcela majoritária do Legislativo. Para tanto, a composição do gabinete em nível federal, conforme Abranches (1988), obedece a dois eixos: o partidário e o regional. Neste nível a sustentação política não requer considerar apenas a variável partidária, mas também a regional, pois é esta que dá sustentação política aos governos. A equação utilizada pelo governo para montar a coalizão leva em conta não apenas a conquista da maioria numérica no Parlamento, mas também da maioria qualificada, possibilitando, assim, maior controle das votações no âmbito do Legislativo. Por isso se deve levar em conta o aspecto partidário e o regional. Além de apoio legislativo, os presidentes compõem seus gabinetes considerando também a representação dos estados brasileiros, o que traduz a importância da variável regional para compor os governos (ABRANCHES, 1988; MENEGUELLO, 1998).

A agenda de pesquisas na ciência política brasileira tem se preocupado em analisar o padrão das coalizões presidenciais no Brasil, buscando verificar o perfil dos gabinetes formados, o tipo de governo (de coalizão ou não) e o tamanho do apoio legislativo conquistado (se majoritário ou minoritário). Tem-se verificado no país a tendência de os presidentes formarem governos de coalizão, obtendo apoio da maioria no Legislativo e incluindo uma série de partidos com representação no Legislativo.

O sistema político brasileiro não é menos democrático, tampouco instável, por ser um presidencialismo sustentado por coalizões. Assim como os sistemas parlamentaristas europeus, o “presidencialismo de coalizão” é baseado em negociações políticas que garantem a aprovação da agenda do governo.

A literatura recente sobre formação de governos no Brasil, no entanto, tem negligenciado um aspecto importante nesse processo, já exposto por Abranches (1988): a relação entre os acordos estabelecidos na arena eleitoral e a formação de governos. Para o autor, antes da distribuição de cargos visando apoio legislativo, os presidentes também procuram cumprir os acordos realizados na arena eleitoral através das coligações. Segundo o autor, esse seria o primeiro momento na composição dos arranjos políticos que darão posterior sustentação aos governos. Somente após este primeiro passo é que se iniciaria a disputa por cargos e o estabelecimento de compromissos relativos a um programa mínimo de governo na arena governamental. O último passo seria transformar a aliança em coalizão efetivamente governante, na qual governos e aliados irão negociar a formulação e implementação de políticas (Ibidem, p. 28).

Além disso, têm sido poucos os trabalhos que analisam o processo de formação de governo nos estados brasileiros, ou seja, que focam o modo como governadores distribuem cargos para seus aliados. No nível federal, vimos que os estudos apontam a existência de governos de coalizão, tendo em vista a conquista do apoio de maioria legislativa, de modo a dar respaldo à agenda de governo. Já no nível estadual, pouco se sabe sobre a relação Executivo-Legislativo. A maioria dos estudos tem focado a produção legislativa, verificando taxas de sucesso dos governadores e não a forma como eles controlam ou distribuem cargos para os partidos aliados²⁴. Em geral, os pressupostos teóricos dos trabalhos sobre a formação de governos estaduais são baseados em estudos que tratam da composição de gabinetes no nível federal. Ou seja, os governadores se assemelhariam aos presidentes, e os deputados estaduais aos deputados federais. Governadores, assim, precisam negociar com parlamentares estaduais apoio legislativo para poderem governar. Nesses termos, questiona-se: pode-se falar de “presidencialismo de coalizão estadual”? Os governadores têm incorporado aos gabinetes os partidos aliados na arena eleitoral? Eles visam a distribuir cargos de primeiro escalão para obter apoio legislativo, como ocorre no nível federal?

Há diferenças na formação dos governos de coalizão nos níveis subnacionais. Uma das principais é a relação Executivo-Legislativo. Apesar de o federalismo estabelecer a organização político-administrativa nos estados brasileiros, incluindo a relação entre os poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário), o contexto institucional estadual é diferenciado do nacional, o que nos leva a questionar se, assim

24 Recentemente têm sido produzidos alguns trabalhos sobre formação de governos estaduais, com foco na análise dos governos partidários (LEITE, 2010; MASSONETTO, 2014; NUNES, 2009; PASSOS, 2013; SANDES-FREITAS, 2015).

como na esfera federal, os gabinetes estaduais são formados mediante distribuição de pastas das secretarias aos partidos nos governos estaduais brasileiros.

Abrucio (1998) destaca que, com o advento da redemocratização e a promulgação da Constituição de 1988, o Legislativo ganhou mais poderes, passando a ter maior capacidade decisória e de fiscalização do Executivo. Contudo, essas mudanças praticamente ficaram circunscritas ao nível federal. Nos estados, em vez de equilíbrio entre os poderes, houve uma hipertrofia do Executivo, emergindo o que o autor denominou de “ultrapresidencialismo estadual”. Para analisar o fenômeno, Abrucio considerou a atuação dos governos nos estados brasileiros no período de 1991 a 1994, observando as seguintes características: (1) o governador é o principal agente em todas as etapas do processo de governo, relegando a Assembleia Legislativa a um plano secundário; e (2) os mecanismos de controle do Poder Público são pouco efetivos, tornando “o sistema político estadual um presidencialismo sem *check and balances*” (Ibidem, p. 87).

Abrucio explica que os amplos poderes de agenda, além dos recursos orçamentários e políticos a seu dispor – perante a Assembleias Legislativas frágeis –, criam um cenário bastante favorável para os governadores. Nos estados, grande parte da fragilidade das Assembleias diante do Executivo reside nos limites quanto à adoção de políticas próprias. O Legislativo estadual possui pouca autonomia para legislar sobre questões básicas, como energia elétrica, trânsito, tráfico, minas, recursos minerais e educação. Essas questões dependem de regulamentação federal (Souza, 2003, p. 170). Dessa maneira, a hipótese é que nos estados o “presidencialismo de coalizão” não funciona da mesma forma como ocorre no nível federal, devido ao desequilíbrio existente entre os poderes Executivo e Legislativo estaduais.

Nos estados, os governadores possuem muito mais prerrogativas em comparação ao Legislativo estadual, o que garante sua maior centralidade no processo de formação de governos. Este é um elemento institucional fundamental para compreender as diferenças entre os dois níveis de governo analisados. Conforme o argumento de Laver (1998) apresentado anteriormente, a formação de governos é resultado das regras institucionais locais, neste caso, estaduais, que atribuem um papel central ao chefe do Executivo e coadjuvante às lideranças partidárias no Legislativo. Ou seja, se existem governos compostos por múltiplos partidos nos estados, uma das razões para isso pode residir nas relações já estabelecidas entre as agremiações partidárias em outros momentos, como nas eleições, por meio de coligações eleitorais. Assim sendo, entende-se que a reprodução do modelo que considera somente variáveis endógenas à relação Executivo-Legislativo é insuficiente para compreender a relação entre governos e partidos nos estados brasileiros.

Analisando o processo de formação de governos dos estados de São Paulo e do Piauí no período de 1995 a 2010, Sandes-Freitas e Massonetto (2017) concluem que:

Boa parte das condições para a formação de gabinetes já aparece na arena eleitoral, quando parte dos seus apoiadores participaram de coligações vencedoras. Os governadores têm se preocupado em ceder cargos aos principais partidos aliados nas eleições, em vez de buscar, a todo custo, maior proporcionalidade na distribuição dos cargos, levando em consideração o peso dos partidos no Legislativo [...] A arena eleitoral, portanto, é uma importante variável para poder se analisar o processo de formação de governos estaduais, ainda que não seja suficiente, dada a necessidade do estabelecimento de acordos mínimos com as lideranças partidárias nas Assembleias (p. 139).

Nesse sentido, deve-se buscar a compreensão mais ampla da política estadual, considerando tanto os aspectos institucionais da

arena de governo específicos dos estados, que se refletem na relação Executivo-Legislativo e na formação de gabinetes, quanto as questões estratégicas eleitorais que fazem os partidos seguirem ou não os ditames da competição eleitoral. Portanto, para estudar as dinâmicas políticas estaduais deve-se não apenas utilizar modelos que expliquem a relação entre partidos e governos no nível federal, mas criar novas abordagens que contemplem a especificidade da atuação dos partidos nas unidades subnacionais estaduais brasileiras.

Das coligações às coalizões de governo

Em um sistema multipartidário com eleições de caráter majoritário para o Executivo nos estados, como no Brasil, os partidos mais competitivos são levados a formar uma base de apoio com partidos aliados na arena eleitoral, tanto formalmente (por meio de coligações eleitorais) quanto informalmente. As coligações eleitorais são formadas quando determinados candidatos optam pelo apoio formal de outros partidos para potencializar sua força eleitoral. Já os partidos que participam das alianças buscam garantir apoio para suas candidaturas e também obter cargos na administração pública no momento posterior às eleições. Logo, pequenas agremiações partidárias, com poucas chances de vitória para o Executivo, podem ampliar suas chances de conseguir cargos governamentais. Além disso, as coligações podem fortalecer os laços entre os partidos visando outras eleições.

Seguindo esse argumento, Golder (2006) afirma que os acordos pré-eleitorais são fundamentais considerando os objetivos dos partidos políticos. Por meio desses acordos, os partidos podem entrar em um governo, desde que haja compatibilidade na plataforma programática governamental. A relevância do argumento de Golder é que ela considera uma parte da

racionalidade dos atores políticos pouco discutida na literatura: a relação entre coligações eleitorais e coalizões de governo.

Analisar a relação entre coligação e coalizão se justifica porque os partidos podem optar por formar alianças eleitorais esperando ser recompensados posteriormente com a participação no governo. A recorrência de eleições periodicamente torna possível a consolidação de laços entre os partidos nos estados, gerando compromissos que conectam as arenas eleitoral e governamental. Dessa forma, a possibilidade de realizar alianças formais na arena eleitoral influencia as estratégias dos partidos políticos. As alianças, assim, possuem uma motivação pragmática para os partidos: eles precisam dos recursos do poder para manter a organização (KATZ; MAIR, 1995).

Golder (2006) elenca três razões para centrar a análise nas coligações eleitorais: (1) coligações podem ter um significativo impacto sobre os resultados eleitorais e sobre os tipos de políticas que serão adotadas; (2) as estratégias de coligação empregadas pelos partidos podem ter importantes implicações para a natureza representativa dos governos; e (3) coligações não são um fenômeno raro, muito pelo contrário, são bastante recorrentes. A autora analisou as eleições de 1946 a 1998 em vinte democracias parlamentares e verificou que 44% das 292 eleições analisadas tinham ao menos uma coligação, e aproximadamente 1/4 de todos os governos formados depois das eleições tinham se baseado em acordos pré-eleitorais (Ibidem, p. 193-194). Se aplicarmos o raciocínio para o nível subnacional, onde acordos de governo também são feitos, há razões para acreditar que as coligações eleitorais influenciam governos estaduais formados.

Em uma análise sobre os sistemas presidencialistas da América Latina, Kellam (2015) defende que os partidos políticos não podem usar os acordos pré-eleitorais para assegurar sua influência na distribuição de cargos, pois partidos *office-seeking* não teriam

incentivos para punir um candidato presidencial que falha ao cumprir suas promessas. Essa argumentação, porém, pode ter alcance minimizado diante das razões expostas por Golder (2006) e já explicitadas. Ademais, caso não sejam contemplados com suas demandas (políticas ou cargos), os partidos podem punir o governo na arena legislativa ou nas eleições posteriores.

Na mesma linha argumentativa de Golder, Deheza (1995) já demonstrava que a formação de governos de coalizão nas democracias presidencialistas da América Latina depende tanto dos acordos pós-eleitorais (entre o chefe do Executivo e os partidos na arena governamental) quanto dos acordos pré-eleitorais. Os governos de coalizão seriam formados primeiramente levando em conta as alianças pré-eleitorais que os partidos estabelecem para poder concorrer às eleições. O segundo passo seria compor alianças visando o apoio legislativo, ou seja, a governabilidade.

Os argumentos apresentados corroboram aquele levantado por Abranches (1988) quando tratava do processo de formação de governos, cujo primeiro passo seria estabelecer coligações eleitorais como base política para acordos pós-eleitorais. Assim sendo, destaca-se a importância de analisar conjuntamente a dinâmica eleitoral e as motivações que levam os atores políticos a se associarem a determinados partidos nos pleitos, bem como o processo de formação de governos e a consequente lógica de distribuição de cargos a aliados.

Além disso, é válido destacar que, num sistema político marcado por variabilidade nos subsistemas partidários estaduais, deve-se levar em conta as especificidades de atuação dos partidos nos cenários políticos dos estados, seja na arena eleitoral seja na governamental. Como afirma Downs (1998), ao focar casos estaduais, pode-se comparar diferentes unidades de uma mesma nação, o que permite centrar a atenção nas escolhas estratégicas dos

partidos em cada contexto, reavaliando a tese da agremiação partidária como ator unitário.

Ao analisar o contexto estadual, deve-se sobretudo compreender os partidos como unidades compostas de políticos que possuem vínculos com o espaço em disputa, isto é, possuem trajetórias políticas históricas que impõem particularidades regionais aos acordos.

Considerações finais

A maior parte dos trabalhos sobre formação de governos considera os atores como unitários, tanto os partidos envolvidos no processo de negociação com o Executivo quanto os governos formados. De acordo com Laver (1998, p. 22), não é que os teóricos considerem essa característica como menos importante; o problema está em incorporá-la de maneira rigorosa em modelos que analisam o processo de formação de governos. A dificuldade dos modelos está, portanto, em adequar as teorias ao contexto em análise. Assim, devem-se compreender os partidos como coalizões de políticos, com vínculos estratégicos, que os fazem agir como unidades de forma a obter mais benefícios no jogo político.

A questão abordada neste artigo não tem o apoio legislativo como variável dependente, mas o processo de formação de governos. Dada a autonomia que o chefe do Executivo tem para distribuir cargos, ele pode cumprir tanto os acordos eleitorais quanto aqueles estabelecidos com as lideranças parlamentares. Por isso, foi necessário mobilizar duas literaturas que tratam do mesmo tema de forma diferente, mas que conjuntamente são capazes de elucidar as razões do estreitamento ou distanciamento político entre determinados partidos nas duas arenas.

Por isso, propõe-se que, para compreender o processo de formação de governos subnacionais, sejam considerados aspectos

institucionais do jogo político a fim de entender em que espaço político os atores estabeleceram estratégias visando compor seus gabinetes de governo. Portanto, devem ser considerados três aspectos, a partir da discussão realizada neste artigo: (1) a estrutura da competição eleitoral e da formação de governos, fatores que condicionam as

estratégias dos atores políticos estaduais ao longo do tempo; (2) a governabilidade buscada pelo chefe do Executivo a partir de acordos na arena governamental; e (3) a busca dos partidos por consolidar parcerias já constituídas na arena eleitoral, a fim de obter novos êxitos eleitorais em pleitos subsequentes.

Referências

- ABRANCHES, Sérgio Henrique H. O presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-33, 1988.
- ABRUCIO, Fernando Luiz. O ultrapresidencialismo estadual. In: ANDRADE, Regis de Castro (Org.). *Processo de governo no município e no estado: uma análise a partir de São Paulo*. São Paulo: Edusp, 1998. p. 87-116.
- AMORIM NETO, Octavio. Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 43, n. 3, p. 479-519, 2000.
- AMORIM NETO, Octavio. O presidencialismo de coalizão revisitado: novos dilemas, velhos problemas. In: TAVARES, José Antônio Giusti Tavares (Org.). *O sistema partidário na consolidação da democracia brasileira*. Brasília, DF: Instituto Teotônio Vilela, 2003. p. 83-100.
- AMORIM NETO, Octavio. O Poder Executivo, centro de gravidade do sistema político brasileiro. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (Orgs.). *Sistema político brasileiro: uma introdução*. 2. ed. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Unesp, 2007. p. 131-141.
- AXELROD, Robert. *Conflict of interest*. Chicago: Markham, 1970.
- BÄCK, Hanna; DUMONT, Patrick. Making the first move: a two-stage analysis of the role of formateurs in parliamentary government formation. *Public Choice*, New York, n. 135, p. 353-373, 2008.
- BLONDEL, Jean. Party government: myth or reality? *Reihe Politikwissenschaft*, Viena, n. 20, p. 1-16, 1994.
- BROWNE, Eric C.; FRANKLIN, Mark N. Aspects of coalition payoffs in European Parliamentary Democracies. *American Political Science Review*, New York, n. 67, p. 453-468, 1973.
- BUDGE, Ian; KEMAN, Hans. *Parties and democracy: coalition formation and functioning in twenty states*. Oxford: Oxford University Press, 1990.
- CHEIBUB, José Antonio; PRZEWORSKI, Adam; SAIEGH, Sebastian. Government coalitions and legislative success under presidentialism and parliamentarism. *British Journal of Political Science*, Cambridge, v. 34, n. 4, p. 565-587, 2004.

- DEHEZA, Grace Ivana. *Coaliciones de gobierno en el sistema presidencial: América Latina*. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL LATIN AMERICAN STUDIES ASSOCIATION, 19., 1995, Washington, DC. *Proceedings* [...] Pittsburgh: University of Pittsburgh, 1995. p. 1-36.
- DIERMEIER, Daniel; ERASLAN, Hülya; MERLO, Antônio. Bicameralism and government formation. *Quarterly Journal of Political Science*, Hanover, v. 2, n. 3, p. 227-252, 2007.
- DOWNS, Anthony. *An economic theory of democracy*. New York: Harper, 1957.
- DOWNS, William M. *Coalition government, subnational style: multiparty politics in Europe's regional Parliaments*. Columbus: Ohio State University Press, 1998.
- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.
- GAMSON, William A. A theory of coalition formation. *American Sociological Review*, Thousand Oaks, v. 26, n. 3, p. 373-382, 1961.
- GOLDER, Sona Nadenichek. *The logic of pre-electoral coalition formation*. Columbus: Ohio State University Press, 2006.
- KATZ, Richard S.; MAIR, Peter. Changing models of party organization and party democracy: the emergence of the cartel party. *Party politics*, London, v. 1, n. 1, p. 5-28, 1995.
- KATZ, Richard S.; MAIR, Peter. The cartel party thesis: a restatement. *Perspectives on Politics*, New York, v. 7, n. 4, p. 753-766, 2009.
- KELLAM, Marisa. Why pre-electoral coalitions in presidential systems? *British Journal of Political Science*, Cambridge, v. 47, n. 2, p. 391-411, 2015.
- KREPS, David. M. *Game Theory and economic modeling*. Oxford: Clarendon, 1990.
- LAVER, Michael. Models of government formation. *Annual Review of Political Science*, Palo Alto, v. 1, n. 1, p. 1-25, 1998.
- LAVER, Michael; SCHOFIELD, Norman. *Multiparty government: the politics of coalition in Europe*. New York: Oxford University Press, 1990.
- LAVER, Michael; SHEPSLE, Kenneth A. Coalitions and cabinet government. *American Political Science Review*, New York, v. 84, n. 3, p. 873-890, 1990.
- LEITE, Breno Rodrigo de Messias. *Governos de gabinete e coalizões cíclicas no ultrapresidencialismo estadual: a experiência no Pará*. 2010. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal do Pará, Belém, 2010.
- LIMONGI, Fernando. O novo institucionalismo e os estudos legislativos: a literatura norte-americana recente. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, São Paulo, n. 37, p. 3-38, 1994.

- LIMONGI, Fernando. Presidencialismo e governo de coalizão. *In*: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Orgs.). *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG, 2006. p. 237-257.
- LINZ, Juan José. The perils of presidentialism. *Journal of Democracy*, Baltimore, v. 1, n. 1, p. 51-69, 1990.
- MAINWARING, Scott. Multipartyism, robust federalism, and presidentialism in Brazil. *In*: MAINWARING, Scott; SHUGART, Matthew Soberg (eds.). *Presidentialism and democracy in Latin America*. New York: Cambridge University Press, 1997. p. 55-109.
- MARTÍNEZ-GALLARDO, Cecília. Out of the cabinet: what drives defections from the government in presidential systems? *Comparative Political Studies*, Thousand Oaks, v. 45, n. 1, p. 62-90, 2011.
- MASSONETTO, Ana Paula. *Presidencialismo estadual em São Paulo: o que une os partidos na coalizão*. 2014. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2014.
- MENEGUELLO, Rachel. *Partidos e governos no Brasil contemporâneo (1985-1997)*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.
- MORELLI, Massimo. Demand competition and policy compromise in legislative bargaining. *American Political Science Review*, New York, v. 93, n. 4, p. 809-820, 1999.
- NUNES, Felipe. *Governos de coalizão e resultados de soma positiva em Minas Gerais e no Rio Grande do Sul 1999-2006*. 2009. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009.
- PASSOS, Manoel Caetano de Araújo. *Estabilidade e rotatividade do secretariado no Rio Grande do Sul: 1991-2002 – governos de minoria e governos de maioria*. 2013. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013.
- RAILE, Eric; PEREIRA, Carlos; POWER, Timothy. The Executive Toolbox: building legislative support in a multiparty presidential regime. *Political Research Quarterly*, Salt Lake, v. 2, n. 64, p. 323-334, 2010.
- RIKER, William H. *The theory of political coalitions*. New Haven: Yale, 1962.
- SANDES-FREITAS, Vítor Eduardo Veras de. *Alianças partidárias nos estados brasileiros: das coligações às coalizões de governo (1986-2010)*. 2015. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2015.
- SANDES-FREITAS, Vítor Eduardo Veras de; MASSONETTO, Ana Paula. (Ultra)presidencialismo de coalizão estadual: uma análise a partir dos casos de São Paulo e do Piauí (1995-2010). *Cadernos Adenauer*, Rio de Janeiro, v. 18, n. 2, p. 119-142, 2017.
- SHUGART, Matthew; CAREY, John M. *Presidents and Assemblies: constitutional design and electoral dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

SOUZA, Celina. Democratización, federalismo y gasto social en el Brasil. *In: PARLEMO, Vicent. (comp.). Política brasileña contemporánea: de Collor a Lula en años de transformación.* Buenos Aires: Instituto Di Tella: Siglo Veintiuno de Argentina, 2003. p. 155-194.

STRØM, Kaare. *Minority government and majority rule.* Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

STRØM, Kaare; BUDGE, Ian; LAVER, Michael J. Constraints on cabinet formation in parliamentary democracies. *American Journal of Political Science*, Bloomington, v. 38, n. 2, p. 303-335, 1994.

WOLINETZ, Steven B. Beyond the catch-all party: approaches to the study of parties and party organization in contemporary democracies. *In: GUNTHER, Richard; MONTERO, José Ramón; LINZ, Juan (eds.). Political parties: old concepts and new challenges.* Oxford: Oxford University Press, 2002. p. 136-165.

Resumo

Processo de formação de governos: conciliando perspectivas teóricas para a análise dos estados brasileiros

Este artigo tem como objetivo apresentar uma discussão teórica sobre a formação de governos para pensar o caso brasileiro, em específico os governos estaduais. A literatura especializada tem evidenciado que a formação de governos é resultado de um processo complexo de negociação entre o chefe do Executivo e lideranças partidárias. Ou seja, grande parte da literatura tem focado as variáveis endógenas à relação Executivo-Legislativo. No entanto, os acordos pré-eleitorais podem influenciar as decisões tomadas no momento de formação de governo. Nesse sentido, este artigo apresenta a possibilidade de conciliar essas duas vertentes da literatura sobre a formação de governos, apontado que ambas são complementares para compreender esse intrincado processo.

Palavras-chaves: Formação de Governos; Coalizões; Relação Executivo-Legislativo; Coligações Eleitorais; Estados Brasileiros.

Abstract

Government formation process: reconciling theoretical perspectives for the analysis of Brazilian states

This article aims to present a theoretical discussion about the formation of governments in order to think about the Brazilian case, specifically the state governments. Specialized literature has shown that the formation of governments is a result of a complex process of negotiation between the chief executive and party leaders. That is, a large part of literature has focused on the endogenous variables to the executive-legislative relation. However, pre-election agreements can influence decisions made at the time of government formation. In this sense, this article presents the possibility of reconciling these two strands of literature on the formation of governments, pointing out that both are complementary to understand this intricate process.

Keywords: Formation of Governments; Coalitions; Executive-Legislative Relation; Electoral Coalitions; Brazilian States.

Résumé

Processus de formation des gouvernements: en conciliant les perspectives théoriques pour l'analyse des états brésiliens

Cet article vise à présenter une discussion théorique sur la formation des gouvernements afin de réfléchir à propos du cas brésilien, en particulier les gouvernements étatiques. La littérature spécialisée met en évidence que la formation des gouvernements est le résultat d'un complexe processus de négociation entre le chef de l'exécutif et les chefs des partis.

C'est-à-dire, une grande partie de la littérature s'est concentrée sur, les variations endogènes à la relation Exécutif-Législatif. Néanmoins, les accords préélectoraux peuvent influencer les décisions prises au moment de la formation du gouvernement. En ce sens, cette étude présente la possibilité de concilier ces deux éléments de la littérature sur la formation des gouvernements, en soulignant que tous les deux sont complémentaires pour la compréhension de ce procès ardu.

Mots-clés: Formation des Gouvernements; Coalitions; Relation Exécutif-Législatif; Coalitions Électorales; États Brésiliens.