

Governos Minoritários no Presidencialismo Latino-Americano: Determinantes Institucionais e Políticos*

Argelina Cheibub Figueiredo¹

Júlio Canello²

Marcelo Vieira³

¹Professora do Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP-UERJ) e pesquisadora associada do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebrap). E-mail: argelina@iesp.uerj.br.

²Doutorando em Ciência Política no Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP-UERJ) e pesquisador do Núcleo de Estudos sobre o Congresso (NECON), da mesma instituição. E-mail: jcanello@iesp.uerj.br.

³Doutorando em Ciência Política no Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP-UERJ). E-mail: mvieira@iesp.uerj.br.

INTRODUÇÃO

O debate sobre “os perigos” do presidencialismo norteou a produção acadêmica sobre a América Latina nos anos 1980 e no início dos 1990. Presumia-se que a adoção de um sistema de separação de poderes, típico da mais longa democracia do planeta, com um sistema multipartidário de moldes europeus redundaria em governos minoritários fadados ao fracasso (Linz, 1990; Mainwaring, 1993; Ames, 2001; Lamounier, 1992; Jones, 1995; Abranches, 1988).

* Agradecemos a José Antonio Cheibub, Zairo Cheibub e Richard Locke seus comentários a versões preliminares deste texto, bem como aos participantes das seguintes instituições e congressos em que apresentamos versões anteriores a esta: Weatherhead Center for International Affairs, Harvard University; Political Science Department, Massachusetts Institute of Technology (MIT); Núcleo de Estudos sobre o Congresso (Necon), Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP-UERJ); Lemann Brazilian Institute, University of Illinois; Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP), Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP) e International Political Science Association (IPSA). Somos particularmente gratos a Andrés Mejía Acosta, David Altman, Kenneth Benoit, José Antonio Cheibub, Simone Diniz, Mercedes Montero, Octavio Amorim Neto, Mónica Pachón, Aníbal Pérez-Liñán, Sebastian Saiegh, Luciana Santana, Sergio Toro e Nina Wiesehomeier, que gentilmente compartilharam suas bases de dados ou informações. Em especial, agradecemos aos pareceristas da revista *Dados* os comentários que muito contribuíram para melhorar o texto. Por fim, agradecemos o apoio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp) e da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (Faperj).

DADOS – *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 55, nº 4, 2012, pp. 839 a 875.

A realidade das novas democracias, com o redesenho de suas instituições, e a expansão da política comparada, com novos modelos e análises empíricas mais sistemáticas, levaram a constatações que questionaram essa primeira onda de estudos e deram origem a novas questões. Estudos de caso e comparativos mais recentes mostraram que a combinação entre presidentes minoritários e legislativos multipartidários não gera o padrão esperado de relação conflituosa entre os dois poderes (Deheza, 1998; Figueiredo e Limongi, 1999; Amorim Neto, 2006; Santos, 2003; Chasqueti, 2001; Cheibub, Przeworski e Saiegh, 2004; Cheibub, 2007). As condições institucionais consideradas necessárias e/ou suficientes, portanto, não davam conta do fenômeno que se pretendia explicar, ou seja, a ineficácia do governo, as crises políticas recorrentes e o colapso da democracia.

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

Neste artigo, procuramos cobrir essa lacuna começando pela investigação das razões políticas e institucionais que levam presidentes a formar governos minoritários e a permanecer à frente deles. Partimos das principais proposições da literatura sobre presidencialismo e sobre governos minoritários no parlamentarismo para investigar sob que condições presidentes eleitos sem maioria legislativa optam por formar gabinetes minoritários¹.

Parte das análises sobre presidencialismo e seus prognósticos sobre a sorte de governos minoritários se apoia em premissas motivacionais e comportamentais diversas para o estudo de diferentes tipos de governo. Esses estudos enfatizam o efeito de traços institucionais do sistema de governo no comportamento de atores políticos, alterando suas predisposições para agir desta ou daquela maneira caso se trate de presi-

dencialismo ou de parlamentarismo. A primeira geração de estudos sobre o presidencialismo ressalta a influência de seus traços institucionais básicos: a independência dos mandatos e a dupla legitimidade. Presidentes são considerados pouco propensos à formação de maiorias governativas. De um lado, em consequência da independência de seu mandato, o presidente se tornaria “relutante” em ceder poder para a construção de maiorias governativas. Além disso, o caráter nacional de sua eleição “frequentemente leva os presidentes a superestimar seus poderes” (Jones, 1995:6; tradução dos autores). A prerrogativa de escolher unilateralmente seus ministros apenas reforçaria essa propensão. Assim, presidentes tenderiam a agir de acordo com crenças formadas pelas regras do sistema de governo. Para a corrente mais recente, inaugurada por Shugart e Carey (1992), não são os traços essenciais do presidencialismo que afetam seus resultados, mas aqueles aspectos que diferenciam internamente esse sistema de governo, como os poderes legislativos do presidente, particularmente os poderes de agenda. Presidentes com fortes poderes de agenda tenderiam a enfrentar maiorias congressuais, ou seja, “[...] presidentes com poderes legislativos substanciais podem ter significativa influência sobre a legislação mesmo quando seus partidos não alcançam maioria” (Mainwaring e Shugart, 1997:41; tradução dos autores).

Nas duas correntes, as motivações e o comportamento dos atores decorrem de traços institucionais do sistema de governo. Com isso, ferem uma das regras básicas da análise institucional, de acordo com a qual as premissas motivacionais e comportamentais dos atores políticos devem ser as mesmas em diferentes arranjos institucionais (Diermeier e Krehbiel, 2003). Caso contrário, não é possível comparar seus efeitos. Na realidade, instituições constituem obstáculos ou diferentes oportunidades para o sucesso de estratégias e ações políticas de atores racionais visando atingir seus objetivos, mas não afetam predisposições individuais.

Partimos do suposto de que, no presidencialismo, bem como no parlamentarismo, presidentes, agindo como chefes de governo, visam governar de forma efetiva. Portanto, a despeito da independência de seu mandato e da prerrogativa institucional que lhes dá livre-arbítrio na escolha de seus ministros, se os presidentes pretendem alcançar esse objetivo, serão forçados a buscar o apoio dos partidos. Só não o farão se tiverem a expectativa de que esse apoio possa vir espontaneamente de coalizões legislativas. Nesse caso, não seria necessário dividir o poder

por meio da alocação de postos ministeriais a outros partidos, podendo o presidente ou sua coalizão de governo permanecer em condições minoritárias². Por sua vez, além de cargos, os líderes partidários têm interesse em políticas públicas e votos em eleições futuras (Strom, 1990; Cheibub, Przeworski e Saiegh, 2004).

Vale observar ainda que a atribuição de poderes legislativos ao chefe do governo não é uma característica inerente ao presidencialismo³ e muito menos está uniformemente distribuída nos países que o adotam (Shugart e Carey, 1992). Nesse contexto, um de nossos objetivos é verificar se e em que medida a extensão dos poderes legislativos do presidente afeta a incidência de governos minoritários na América Latina.

Para examinarmos as razões políticas e institucionais que levam presidentes a formar e a permanecer à frente de governos minoritários, utilizamos uma base de dados que, tendo o país/ano como unidade de análise, conta com 287 anos em 14 países da América Latina, entre 1979 e 2011. Durante esse período, foram formados 130 governos/gabinetes. Para nossa análise, governos/gabinetes ministeriais são formados com base na distribuição de pastas ministeriais a partidos políticos e não coincidem necessariamente com o início e o fim do mandato presidencial. O presidente pode convidar partidos que, ao ratificarem a participação de seus membros, passam a fazer parte do governo tanto no início quanto no decorrer do mandato presidencial.

O artigo está estruturado em três seções. Na primeira, enfocamos as principais teorias sobre governos minoritários a fim de identificar e discutir os fatores mais relevantes que, de acordo com a literatura, influenciam a formação desses governos. Na segunda seção, mostramos a extensão e a distribuição de governos minoritários na América Latina. Na terceira, construímos modelos de análise multivariada para examinar algumas hipóteses da literatura, discutir os resultados encontrados e apresentar interpretações alternativas. Concluímos ressaltando os principais achados da pesquisa.

GOVERNOS MINORITÁRIOS NO PRESIDENCIALISMO: TEORIAS

Para a primeira geração de estudos, liderada por Juan Linz, as características institucionais básicas do presidencialismo impunham obstáculos praticamente intransponíveis para o governo eficaz e a estabilidade democrática. A inexistência de incentivos para a formação de coalizões seria o primeiro problema a ser superado. Uma vez que não de-

pendem do Legislativo para sua sobrevivência e têm plena liberdade de escolher seus ministros, presidentes minoritários tendem a governar sozinhos. Para essa literatura, no presidencialismo, governos só podem ser bem-sucedidos se o partido do presidente obtém maioria de cadeiras no Legislativo. Paradoxalmente, nesse tipo de arranjo institucional, a possibilidade de governos eficazes depende da distribuição de preferências partidárias.

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

No seminal *Presidents and Assemblies*, Shugart e Carey (1992) chamam a atenção para as diferenças no presidencialismo, dando origem a uma nova e fértil agenda de pesquisa. Para esses autores, o problema do presidencialismo não está em suas características institucionais básicas – legitimidade dual e mandato fixo –, mas na extensão dos poderes do presidente. Como afirmam, “as críticas aos regimes presidenciais não devem ser feitas como se todas as presidências fossem iguais; essas críticas, na verdade, se aplicam mais veementemente aos presidentes fortes” (1992:165; tradução dos autores).

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

Em questões legislativas, sugerimos que assembleias relativamente fortes, e não presidências fortes, devem estar associadas a governos mais efetivos e estáveis, pois assembleias possibilitam um contínuo ajustamento de conflitos. Uma assembleia representa a diversidade de uma sociedade política muito mais do que um Executivo dependente dos humores do presidente poderia fazê-lo. Por causa das diversas forças representadas na sociedade, tal órgão tem o potencial de abarcar os

pontos de vista divergentes e chegar a acordos a seu respeito. A legitimidade democrática dual condenada pelos críticos do presidencialismo [...] é minimizada na medida em que a assembleia tenha um papel legislativo maior que o do presidente (1992:165; tradução dos autores)⁴.

Quando o presidente tem amplos poderes legislativos, dois resultados são esperados. Presidentes fortes geram conflitos entre os dois poderes, pois o Executivo tende a impor sua agenda. Novamente, traços institucionais afetam a propensão do presidente a negociar ou não com o Legislativo. Se o Legislativo é paroquial, tem origem uma perversa divisão de trabalho entre os dois poderes. Observa-se o “segredo da ineficiência” onde parlamentares são livres para servir suas bases, ainda que dentro de limites – sobretudo fiscais – que não ameacem políticas nacionais, a cargo do Executivo. Sendo assim, “regimes que maximizam a articulação entre particularismo local nas eleições congressuais tendem a estar associados a presidências muito fortes” (Shugart e Carey, 1992:167; tradução dos autores). Nesse caso, o governo pode ou não ter o apoio da maioria, mas é persistente a ideia de que poderes legislativos, principalmente de decreto, estão associados a presidentes minoritários (Carey, 2005:103-107).

A despeito da ênfase na diversidade, a tese da origem institucional do conflito entre Executivo e Legislativo se mantém intacta, assim como a associação entre presidentes com extensos poderes legislativos e governo minoritário. Essa associação está presente também na contribuição de Mainwaring e Shugart (1997) ao mostrarem a interação entre poderes institucionais e partidários, e na tentativa de classificação de Cox e Morgenstern (2002).

Em sua tipologia sobre padrões de relação Executivo-Legislativo na América Latina, Cox e Morgenstern sustentam que os presidentes dessa região são tipicamente “proativos”, diante de assembleias “reativas”, mas as estratégias presidenciais variam de acordo com seus poderes “unilaterais” e a composição partidária da assembleia. Presidentes politicamente fracos recorrem a poderes unilaterais, o contrário ocorrendo com presidentes politicamente fortes (2002:450). Isso significa que governos minoritários farão mais uso de seus poderes. A existência desses poderes definirá ainda suas estratégias legislativas e de composição de seus gabinetes (Amorim Neto, 2006).

Uma nova vertente analítica nega, teórica e empiricamente, tais predições, indicando a possibilidade de formação e sucesso de governos de

coalizão com base em premissas motivacionais equivalentes às usadas no estudo dos países parlamentaristas europeus (Cheibub, Przeworski e Saiegh, 2004; Cheibub, 2007). Partindo da premissa de que políticos buscam cargos, votos e políticas públicas, a motivação política do presidente é a implementação de políticas públicas, e ele se preocupa com elas. Quanto ao aspecto institucional, não são as diferenças básicas entre os dois sistemas de governo que importam. O mandato fixo, por exemplo, só se torna importante dependendo da localização da política pública vigente e de condições institucionais e políticas especificadas nos vários modelos propostos (Cheibub, Przeworski e Saiegh, 2004:570-573).

Negretto (2006) também procura identificar situações em que conflitos entre Executivo e Legislativo ou interrupções de mandatos podem ocorrer na América Latina. Os piores desempenhos, ou seja, a probabilidade de observar altos graus de conflito entre os poderes depende, como no trabalho de Cheibub, Przeworski e Saiegh (2004), do controle pelo partido ou coalizão governamental do legislador mediano ou do legislador de veto. Seus resultados mostram que presidentes que saem minoritários da eleição mas são capazes de formar coalizões majoritárias não enfrentarão problemas com o Legislativo. Poucos problemas também enfrentam os presidentes que, mesmo minoritários, têm em seu partido o legislador que ocupa a posição mediana do plenário. No entanto, presidentes que não formam coalizões majoritárias, permanecendo minoritários, tenderão a ter alto grau de conflito com o Legislativo, com uma situação não necessariamente de fracasso se em sua base estiver o legislador de veto.

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

Em trabalho de grande impacto na análise comparada, Strom (1990) examina a formação de governos minoritários na Europa continental de 1945 a 1987. Empiricamente, seu trabalho chama a atenção para a

significativa proporção de governos minoritários no parlamentarismo europeu – cerca de um terço –, sistema que, em princípio, requer a aprovação, senão formal, pelo menos tácita de maiorias. Considerados até então decorrentes de crises, instabilidade, clivagens ou cultura política, Strom argumenta que governos minoritários resultam de escolhas racionais feitas por líderes partidários, motivados por políticas, e limitadas por estruturas institucionais. Mecanismos institucionais internos ao Legislativo afetam a aprovação de políticas públicas, e regras do processo eleitoral afetam as chances eleitorais dos diferentes partidos. Se a oposição não pode influenciar políticas públicas sem participar no governo, poderá aceitar fazer parte deste, mas fará isso dependendo dos efeitos que sua participação poderá ter nas eleições futuras, função das regras do jogo eleitoral.

Com essas inovações, a análise de governos minoritários alcançou novo patamar no estudo do parlamentarismo. No entanto, como entender o fenômeno no presidencialismo? O que leva presidentes a permanecerem minoritários? Suas razões são muito diferentes das que motivam os primeiros-ministros?

Nossa resposta é que não são as diferenças institucionais básicas entre os dois sistemas que influenciam o cálculo presidencial para a decisão de permanecer minoritário. Na verdade, coalizões de governo que não alcançam maioria legislativa são formadas muitas vezes. Presidentes podem ser levados a formar governos minoritários seja porque não conseguiram a adesão de outros partidos, seja porque decidiram não incorporar novos partidos antes de completar maioria legislativa. Em ambos os casos, as decisões dos atores políticos envolvidos não são afetadas por características básicas do sistema de governo.

A teoria de Strom para a ocorrência de governos minoritários não inclui características do sistema de governo. Da mesma forma, as premissas comportamentais e motivacionais em que se apoia o autor se aplicam igualmente ao presidencialismo. Ou seja, assim como *formateurs* e partidos parlamentares, partidos políticos e presidentes são atores racionais e motivados por políticas públicas. Com base nessas premissas, é possível derivar previsões opostas às da literatura existente.

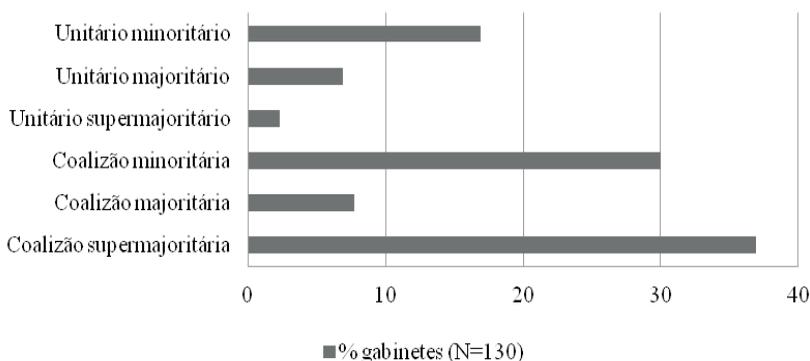
GOVERNOS MINORITÁRIOS NA AMÉRICA LATINA: FATOS

Governos minoritários ocorrem frequentemente na América Latina. Nos últimos trinta anos, quase metade dos presidentes latino-america-

nos formou gabinetes minoritários unipartidários ou em coalizão com partidos que, juntos, ocupam uma minoria de cadeiras na Câmara baixa. A base de dados analisada compreende 79 mandatos presidenciais e 130 coalizões governativas que, no total, correspondem a 287 anos, considerando o período de 1979 a 2011. Seu formato não envolve apenas a formação de coalizões no início do mandato do presidente, como é mais comum, mas também as mudanças de coalizão ocorridas durante o mandato presidencial. O critério usado para demarcar o fim e o começo dos governos é o mesmo definido por Müller e Strom para os sistemas parlamentares: “1) qualquer mudança na composição dos partidos que compõem o gabinete; 2) qualquer mudança na identidade do primeiro-ministro; 3) qualquer eleição geral, seja porque foi demandada por lei pelo fim do período intereleitoral constitucional, seja porque foi precipitada pela dissolução prematura do Parlamento” (2000:12)⁵.

No Gráfico 1, distinguimos seis tipos de gabinete: três unipartidários, quando o partido do presidente monopoliza os ministérios, e três de coalizão, nos quais as pastas ministeriais são divididas entre partidos apoiadores. Os gabinetes são classificados como supermajoritários, quando a coalizão ou o partido do presidente ocupa mais de 55% das cadeiras no Legislativo; majoritários, quando a coalizão ou partido possui um número de cadeiras maior que 50% mais uma, até 55% na Câmara baixa ou única; e minoritários, quando a coalizão ou partido do presidente obtém menos de 50% das cadeiras legislativas.

Gráfico 1
Gabinetes Unitários e de Coalizão na América Latina
1979-2011



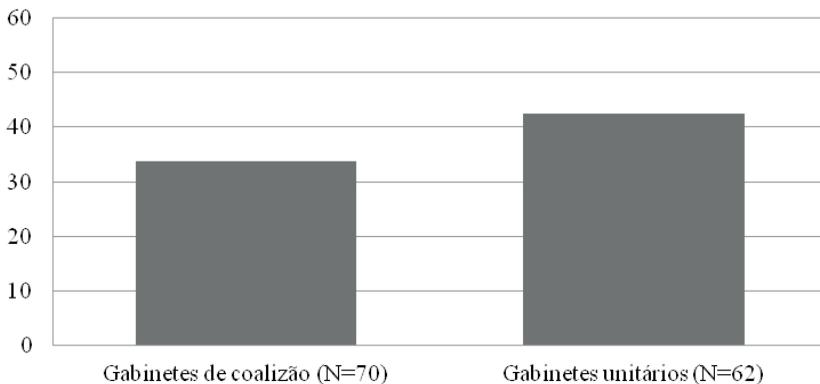
Fonte: Base de dados, IESP-UERJ/Cebrap⁶.

O primeiro aspecto a destacar no Gráfico 1 é que a maioria dos gabinetes formados nesse período é de coalizão, correspondendo a 74,6% do total dos governos. Esses resultados confirmam achados de estudos recentes indicando que presidentes eleitos por partidos minoritários não optam necessariamente por governar sozinhos. No entanto, um percentual significativo dos presidentes busca aliados em outros partidos, mas não atinge a maioria de cadeiras (30%). Como mostra o Gráfico 1, o segundo tipo mais frequente de gabinete corresponde aos governos de coalizão minoritária. Nos gabinetes unipartidários, o tipo mais frequente é também o minoritário. Somando os casos unipartidários e de coalizão, os governos sem maioria correspondem a 47,7% do total de gabinetes.

No Gráfico 2, é possível observar o apoio legislativo médio dos gabinetes minoritários quando os presidentes governam apenas com seu partido ou em coalizão. O percentual médio de cadeiras dos governos minoritários unipartidários é superior ao de governos de coalizão: 42,5% e 33,8%, respectivamente, considerando o país/ano como unidade de análise.

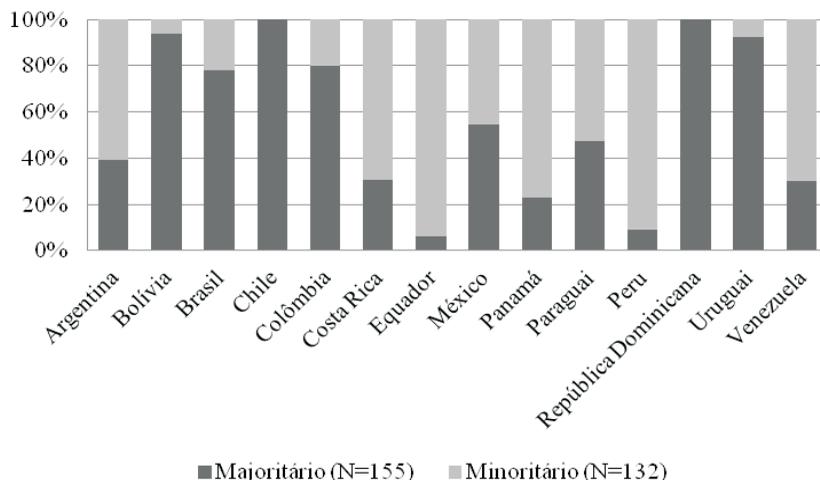
No Gráfico 3, tendo como unidade o país/ano, analisamos a distribuição de gabinetes majoritários e minoritários na América Latina. Alguns países, como o Chile e a República Dominicana, formaram apenas governos majoritários. Por outro lado, no Equador e no Peru, são raras as experiências com esse tipo de governo. Entretanto, a maioria dos países apresenta tanto governos minoritários quanto majoritários.

Gráfico 2
Porcentagem Média de Apoio Legislativo em Governos
Minoritários por Tipos de Gabinete – 1979-2011



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

Gráfico 3
 Status Legislativo do Gabinete/Ano por País
 1979-2011



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

A variação entre países e ao longo do tempo em um mesmo local reforça a importância de examinar os incentivos e as condições, políticas e institucionais, para a formação de gabinetes que não se traduzem em maioria legislativa.

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

GOVERNOS MINORITÁRIOS NO PRESIDENCIALISMO: DETERMINANTES

Nosso objetivo é investigar a influência de fatores institucionais e políticos na ocorrência de governos minoritários na América Latina. Mui-

tos outros fatores contribuem para esse fenômeno. No entanto, partimos do suposto de que esses fatores – sobretudo os sociais, culturais e econômicos – podem ser mantidos constantes e, por isso, não os incluímos nos modelos examinados.

Procuramos testar modelos compreendendo as variáveis mais enfatizadas pela literatura geral sobre presidencialismo. Seleccionamos algumas hipóteses sobre as condições políticas e institucionais que, segundo a literatura, dão origem a governos minoritários e os impedem de produzir governos efetivos, gerando instabilidade política e, possivelmente, colapso da democracia.

Dentre os fatores políticos, destaca-se o número de partidos, ou seja, o nível de fragmentação do sistema partidário. A previsão de que o número de partidos afeta a formação de governos minoritários se deve à pressuposição de que o sistema de governo não oferece incentivos para a formação de coalizões e para a obtenção de maiorias. Dessa forma, o aumento no número de agremiações com expressão parlamentar aumenta a probabilidade de governos minoritários.

A literatura também considera a posição do presidente no espectro ideológico. Seu extremismo contribui para a dificuldade de formar coalizões e/ou alcançar maiorias legislativas. Tendo sua legitimidade originária diretamente das urnas, o presidente espera poder contar com o apoio eleitoral obtido, buscando mobilizar a população em seu favor e, por isso, não busca o apoio partidário (O'Donnell, 1994).

O grau de polarização do sistema partidário traz ainda mais dificuldades à formação de maiorias legislativas. O suposto aqui é que os atores políticos são motivados por políticas e teriam pouco incentivo para chegar a um acordo sobre suas posições ideais para formar um governo de coalizão majoritário.

Sendo assim, dessa primeira abordagem da literatura, é possível derivar as seguintes hipóteses:

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

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

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

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

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

Tendo em vista a etapa do processo decisório sobre a qual o poder legislativo do presidente pode incidir, essa hipótese pode ser desdobrada em duas:

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

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

Estudos recentes sobre governos de coalizão no presidencialismo procuram também avaliar os efeitos do ciclo eleitoral sobre a ocorrência de governos minoritários e, mais especificamente, sobre a ruptura de coalizões. O argumento é que a proximidade do fim do mandato leva a uma fuga dos partidos da coalizão de governo em virtude da competição nas eleições seguintes. Esse argumento está presente também nos estudos inspirados em trabalhos de Juan Linz que consideram a Presidência o grande prêmio político. Seguindo essas indicações, testaremos a hipótese abaixo.

H5: Quanto mais próximas as eleições presidenciais, maior a probabilidade de governos minoritários.

A premissa de que os atores são racionais e motivados por políticas nos permite formular previsões contrárias às três primeiras hipóteses da literatura listadas anteriormente. Já foi demonstrado que o número de partidos não tem efeitos independentes importantes para a formação de coalizões, o desempenho do governo e a queda da democracia (Cheibub, Przeworski e Saiegh, 2004; Cheibub, 2007). Nossa expectativa, portanto, não é a de que a fragmentação do sistema partidário, o extremismo do presidente e a dispersão ideológica do Parlamento au-

mentem as chances de governos minoritários. Essas variáveis podem ser irrelevantes ou até ter efeito negativo sobre a formação de governos minoritários.

O cálculo do presidente é influenciado por seu objetivo de governar, produzir políticas públicas e, para tanto, esse ator precisa da aprovação do Legislativo. Se o presidente espera obter apoio legislativo por meio da oferta de cargos ministeriais, a expectativa é que procure incorporar novos partidos no governo. Se, ao contrário, espera contar com o apoio de coalizões legislativas formadas de forma *ad hoc*, por afinidades em torno de políticas públicas específicas, ele não tem por que oferecer parcelas de poder, podendo permanecer minoritário e ainda assim obter sucesso legislativo.

Uma das razões que podem levar um presidente a permanecer minoritário, sendo grande ou pequeno o número de partidos parlamentares, é se a distância ideológica entre eles for pequena. Nesse caso, o presidente pode governar sem precisar abrir mão de poder com a incorporação de novos partidos no governo. No entanto, se a distância ideológica for grande, o presidente pode não ser capaz de negociar políticas e obter apoio legislativo *ad hoc*, e por isso passa a ser necessário chamar os partidos para compor a coalizão de governo e alcançar uma maioria sistemática, oferecendo ministérios e cargos em troca de apoio político no Legislativo (Cheibub, Przeworski e Saiegh, 2004).

Já a associação entre governos minoritários e poderes legislativos se assenta na premissa, equivocada a nosso ver, de que estes influenciam a disposição do presidente em negociar ou não com o Legislativo (Shugart e Carey, 1992; Cox e Morgenstern, 2002; Amorim Neto, 2006). Sendo assim, não esperamos encontrar essa associação, pois poderes legislativos, constitucionalmente atribuídos, podem aumentar a influência do Executivo na formulação de políticas, mas não lhe permitem agir contra maiorias congressuais. Mesmo o poder de decreto, o mais forte desses instrumentos por ter força de lei, não dispensa a aprovação congressual. Por isso, podem servir como instrumentos de negociação, mas não como formas de passar por cima do Legislativo.

Por outro lado, a facilidade do presidente de manter o veto pode influenciar sua decisão de permanecer minoritário. Além de constituir um mecanismo de negociação, um veto forte pode impedir que medidas muito afastadas do ponto ideal do presidente sejam aprovadas. Para manter o veto, porém, é importante ter em suas fileiras o “legislador de

veto”, ou seja, ser capaz de negar ao Legislativo a maioria constitucionalmente exigida para a derrubada do veto presidencial, capacidade essa que varia em função da dificuldade de derrubada do veto (exigência de quórum e maiorias) e do tamanho do apoio legislativo do presidente.

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

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

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

Dados e Métodos

Para a análise dos determinantes da formação de governos minoritários, as hipóteses indicadas foram testadas por meio de modelos de regressão logística, pelo método de máxima verossimilhança, estimando as probabilidades e chances de o gabinete existente em dado ano em cada país ser minoritário.

O banco de dados utilizado conta com 287 anos/observações relativos a 14 países da América Latina, compreendendo o período entre 1979 e 2011, durante o qual 130 governos/gabinetes foram formados. Desse total, 223 observações são relativas a presidentes eleitoralmente minoritários, sendo considerados 221 casos na análise estatística⁷. Cada observação corresponde ao registro de um país/ano, formato que permite não somente examinar a relação entre as variáveis no momento em que um novo gabinete é formado mas também possibilita investigar a manutenção do mesmo gabinete *vis-à-vis* a possíveis mudanças nas variáveis independentes, especialmente as de ordem política, que ocorrem durante a permanência de um governo. Ou seja, a preocupação

analítica recai sobre a decisão contínua de formar e manter gabinetes ministeriais minoritários.

Os países e períodos incluídos na amostra são: Argentina (1984-2011), Bolívia (1994-2003 e 2006-2011), Brasil (1989-2011), Chile (1990-2011), Colômbia (1992-2011), Costa Rica (1986-2011), Equador (1979-2011), México (1989-2010), Panamá (1990-2002), Paraguai (1993-2011), Peru (2001-2011), República Dominicana (2004-2011), Uruguai (1985-2010) e Venezuela (1979-1998)⁸.

Variável dependente

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

Variáveis independentes

Partindo das hipóteses listadas anteriormente, selecionamos oito variáveis explicativas para a formação e a manutenção de governos minoritários em sistemas presidencialistas: 1) fragmentação partidária do Congresso; 2) poder presidencial de decreto constitucional; 3) índice de poderes de agenda; 4) poder de veto parcial; 5) extremismo ideológico do partido do presidente; 6) dispersão ideológica dos partidos parlamentares; 7) ciclo eleitoral; e 8) posição mediana do plenário ocupada pelo partido do presidente. Para operacionalizar essas variáveis, adotamos os seguintes indicadores:

1) *Fracionalização partidária na Câmara baixa (países federativos) ou da Câmara única (países unitários)*. Calculado de acordo com a fórmula de Rae (1967), em que $F = 1 - \sum$ (proporção de cadeiras por partido)⁹.

2) *Poder presidencial de decreto constitucional*. Esse indicador foi medido por meio de uma variável *dummy* que indica a existência ou não de poder constitucional de decreto.

3) *Índice de poderes de agenda*. Índice ponderado composto de 16 diferentes prerrogativas constitucionalmente conferidas aos presidentes para organizar a agenda do Legislativo, baseadas em Figueiredo, Salles e Vieira (2009)¹⁰. Contudo, diferentemente desse trabalho, procuramos

avaliar a importância relativa de cada prerrogativa por meio de uma análise fatorial para uma dimensão, de acordo com Filmer e Pritchett (1999) e Sahn e Stifel (2003). Para tanto, adotamos como ponderador do índice o valor padronizado de cada componente, com base no *loading* da fatorial, quando essa estatística ultrapassou a marca 0,5¹¹.

Foi utilizada também uma variação desse indicador que divide os valores obtidos classificando os poderes de agenda em baixo, médio e alto.

4) *Poder presidencial de veto parcial*. A força do veto parcial é medida por um índice que varia de 0 a 1 quanto maior a dificuldade de derrubada do veto, conforme exigências de quórum e maiorias. Inspirado em Altman (2008), o índice assume os seguintes valores:

0 = a derrubada do veto requer quórum de maioria absoluta dos membros e maioria simples dos presentes;

0,2 = a derrubada do veto requer maioria absoluta dos membros;

0,4 = a derrubada do veto requer quórum de três quintos;

0,6 = a derrubada do veto requer três quintos dos membros;

0,8 = a derrubada do veto requer quórum de dois terços;

1 = a derrubada do veto requer dois terços dos membros.

Uma variação do indicador corresponde a uma *dummy* que assinala apenas os casos em que o veto exige dois terços (quórum ou membros) para derrubada¹².

5) *Extremismo ideológico do partido do presidente*. Indicador que mede a posição do partido do presidente em relação ao centro ideológico. Corresponde à diferença absoluta entre a posição do partido do presidente e o ponto central do espectro ideológico formatado em um intervalo contínuo de cinco posições no sentido esquerda-direita¹³.

6) *Dispersão ideológica dos partidos parlamentares*. Indicador que corresponde à diferença absoluta entre os dois partidos mais extremistas com representação parlamentar, adotando como referência o espectro ideológico formatado em um intervalo contínuo de cinco pontos no sentido esquerda-direita.

7) *Ciclo eleitoral*. Indicador que visa captar o impacto da proximidade das eleições no fim do mandato presidencial para a formação de gabinetes minoritários. Como sugere Altman (2000), espera-se que a proximidade eleitoral incentive a formação desses gabinetes, dada a “fuga”

partidária dos parceiros da coalizão no ano eleitoral. Seguindo os procedimentos adotados por Amorim Neto (2006), o índice adquire o valor 0 no primeiro ano do mandato presidencial e aumenta até adquirir o valor 1 no último ano. Os valores intermediários dependem do número de anos do mandato.

8) *Legislador mediano*. Indicador que aponta se o partido do presidente ocupa a posição mediana entre os partidos representados no Parlamento, ordenados ideologicamente. Ou seja, identificamos se o partido que divide o Parlamento ao meio, em uma linha correspondente à ordenação ideológica dos partidos representados no Congresso, é o do presidente. Essa medida considera a distribuição de preferências de todas as forças partidárias, conforme seu posicionamento no espectro ideológico e sua magnitude em termos de cadeiras parlamentares.

Resultados

A Tabela 1 apresenta os principais resultados para os modelos completos, ou seja, aqueles que incluem todas as variáveis e suas alternativas, considerando a totalidade dos casos em que o presidente é eleitoralmente minoritário, ou seja, quando pode optar entre formar um gabinete minoritário ou buscar apoio para alcançar maioria legislativa¹⁴. O primeiro modelo inclui como variáveis independentes: a fracionalização do sistema partidário; a existência de decreto constitucional; o poder de veto parcial; o extremismo do partido do presidente; a dispersão ideológica do Parlamento; o ciclo eleitoral; e o fato de o partido do presidente conter o legislador mediano do plenário.

Os modelos seguintes contêm apenas variações na forma de mensuração dos poderes positivos e negativos de agenda. Assim, o segundo modelo substitui o indicador binário relativo à existência de decreto constitucional pelo índice ponderado dos poderes de agenda, obtido com base em análise fatorial. Mantendo esse índice, o terceiro formato substitui a variável relativa ao poder de veto parcial por um indicador simplificado, assinalando apenas se o presidente possui veto forte; possuindo apoio de mais de um terço do Legislativo, pode impedir sua derrubada (votando contra ou negando quórum). O quarto modelo mantém esse indicador de veto e retoma a variável relativa ao decreto constitucional. O penúltimo adota a variável geral para o poder de veto parcial e um indicador dos poderes positivos de agenda organizado em três categorias (baixo, médio e alto). Por fim, o último modelo

Tabela 1
Determinantes da Formação de Gabinetes Minoritários
na América Latina – 1979-2011

Variáveis Independentes	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3
Fracionalização partidária (Câmara baixa)	-9,211*** (2,367)	-5,391** (2,248)	-5,701*** (2,196)
Decreto constitucional	1,225*** (0,397)	-	-
Índice de poderes de agenda (ponderado)	-	-0,211 (0,151)	-0,487*** (0,135)
Índice de poderes de agenda (ponderado) – três categorias	-	-	-
Poder de veto parcial	3,131*** (0,529)	2,017*** (0,541)	-
Veto forte (dois terços para derrubada)	-	-	2,571*** (0,485)
Extremismo do partido do presidente (valores absolutos)	-0,005 (0,367)	-0,051 (0,365)	-0,176 (0,383)
Dispersão ideológica do Parlamento	-0,476** (0,240)	-0,306 (0,259)	-0,022 (0,249)
Ciclo eleitoral	0,099 (0,445)	0,142 (0,433)	0,323 (0,463)
Mediano no partido do presidente	-0,813** (0,371)	-0,434 (0,346)	-0,440 (0,364)
Constante	6,291*** (1,664)	4,568*** (1,539)	5,298*** (1,564)
Log likelihood	-116,79	-121,07	-108,95
LR	65,87***	57,31***	81,56***
BIC	-28,087	-19,524	-43,771
Predições corretas	76,47%	73,76%	76,92%
Nº de observações	221	221	221

(continua)

Tabela 1
Determinantes da Formação de Gabinetes Minoritários
na América Latina – 1979-2011 (continuação)

Variáveis Independentes	Modelo 4	Modelo 5	Modelo 6
Fracionalização partidária (Câmara baixa)	-7,968*** (2,122)	-4,787** (2,267)	-6,140*** (2,283)
Decreto constitucional	0,202 (0,350)	-	-
Índice de poderes de agenda (ponderado)	-	-	-
Índice de poderes de agenda (ponderado) –três categorias	-	-0,993*** (0,264)	-1,084*** (0,231)
Poder de veto parcial	-	1,185** (0,557)	-
Veto forte (dois terços para derrubada)	2,548*** (0,456)	-	2,276*** (0,495)
Extremismo do partido do presidente (valores absolutos)	0,196 (0,362)	-0,169 (0,369)	-0,284 (0,392)
Dispersão ideológica do Parlamento	-0,256 (0,235)	0,052 (0,277)	0,148 (0,263)
Ciclo eleitoral	0,334 (0,448)	0,130 (0,448)	0,281 (0,478)
Mediano no partido do presidente	-0,499 (0,362)	-0,470 (0,357)	-0,590 (0,377)
Constante	6,143*** (1,543)	4,470*** (1,559)	5,590*** (1,631)
Log likelihood	-115,65	-114,55	-103,54
LR	68,14***	70,36***	92,37***
BIC	-30,355	-32,568	-54,588
Predições corretas	72,40%	75,11%	79,19%
Nº de observações	221	221	221

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

Nota: * $p < 0,10$; ** $p < 0,05$; *** $p < 0,01$. Coeficientes reportados na célula. Erro-padrão entre parênteses.

mantém tal indicador para os poderes de agenda e simplifica a mensuração do veto.

O percentual de predições corretas dos modelos varia de 72% a 79%¹⁵, superando, em todos os casos, o teste de razão de verossimilhança em comparação ao modelo nulo para cada especificação. No entanto, como tais variações não correspondem a modelos aninhados, não é correto comparar seus ajustes entre si. Mais importante é analisar a mudança no comportamento geral das variáveis.

Conforme nossos argumentos na seção anterior, as principais variáveis políticas presentes na literatura não têm o efeito esperado. A fracionalização do sistema partidário tem significância em todos os modelos especificados, estando sempre associada negativamente com a ocorrência de governos minoritários. Ou seja, no sentido inverso das hipóteses usuais da literatura, quanto maior a fragmentação do sistema, maior a probabilidade de o governante buscar maioria legislativa. Da mesma forma, o extremismo do partido do presidente não contribui para a incidência de governos minoritários. Além de não ser significativo, esse fator não tem efeito positivo sistemático na formação de governos minoritários.

A dispersão ideológica do Parlamento apresenta um comportamento interessante: aparece no sentido oposto ao esperado pela literatura em quatro modelos, mas apenas no primeiro se mostra significativa a 5%. Vale notar que, mesmo quando recortamos a amostra e analisamos apenas os casos em que o sistema é multipartidário, o sentido negativo da associação é mantido, o que também ocorre com a fracionalização. Essa associação negativa sugere apoio à *rationale* para formação de coalizões indicada por Cheibub, Przeworski e Saiegh (2004). Quando as forças políticas têm mais proximidade ideológica, é possível ao governante negociar suas posições e propostas, formando coalizões legislativas *ad hoc* e mantendo representação minoritária em seu gabinete. Contudo, à medida que a distância entre as preferências aumenta, a negociação de políticas se torna mais difícil, o que leva o presidente a trocar cargos por apoio sistemático a fim de ampliar a participação de outros partidos em seu gabinete. Apenas nos modelos em que o índice de poderes de agenda em três categorias é utilizado, a dispersão ideológica tem o sentido esperado pela literatura, mas também não tem significância.

Apesar do comportamento mutável da dispersão ideológica, esses resultados mostram que, mesmo seguros em seus postos, dado o mandato fixo para o qual são eleitos, os presidentes buscam adquirir apoio majoritário nas assembleias legislativas, pois é o que os permitirá implementar suas agendas substantivas.

Ao contrário das expectativas iniciais, não se pode apontar relação significativa entre a formação e a manutenção de gabinetes minoritários e o fato de o partido do presidente conter o legislador mediano. Aqui, vale ressaltar que, para boa parte dos casos observados, o mediano pertence a um partido que já contém a maioria dos legisladores. Para esse subconjunto importante de casos, quando o partido do presidente contém o mediano, ele já é isoladamente majoritário, não integrando a amostra utilizada nos modelos. Essa circunstância ofusca o efeito que tal variável poderia apresentar em sistemas nos quais não existe um partido com maioria legislativa própria, em que o mediano está em uma agremiação com menos de 50% dos parlamentares, podendo ser a do presidente ou não.

No âmbito dos fatores institucionais, os principais resultados são a força do poder de veto na formação de governos minoritários e o impacto negativo dos poderes de agenda. Apenas os indicadores relativos ao poder de veto (normalizado ou binário) são estatisticamente significativos de forma sistemática, estando positivamente associados à ocorrência de gabinetes minoritários. Nos seis modelos, o veto sempre alcançou o nível de significância de 1%.

Os poderes positivos de agenda capturados no índice ponderado dos componentes principais apresentam significância (também de 1%) em três dos quatro modelos testados, especialmente quando mensurados por meio das categorias “baixo”, “médio” e “alto”. Além disso, tais indicadores estão negativamente associados aos governos minoritários. Ou seja, quanto maior o conjunto de poderes positivos de agenda por parte do presidente, maior a probabilidade de formar um gabinete cuja representação corresponda a uma maioria legislativa sistemática.

Quando observado isoladamente, o decreto constitucional, ao contrário, é significativo e positivo, mas apenas no primeiro modelo testado, o que não se repete quando a mensuração do veto é modificada. Esse resultado pode parecer contraditório à primeira vista. No entanto, decorre da própria distribuição do decreto e dos demais poderes de agenda nos países da América Latina. Apenas cinco países, entre os 14 ana-

lisados, têm decreto em todo o período (Brasil, Colômbia, Equador, Peru e Uruguai), e a Argentina teve apenas após 1994. Muitos países, porém, adotaram, em suas Constituições, os outros poderes do presidente, sendo os mais frequentes o decreto delegado, a urgência para projetos do Executivo e a exclusividade em matérias orçamentárias. Assim, muitos países sem decreto têm um alto índice ponderado de poder de agenda (IPPA). O Chile é um exemplo extremo. Apesar de não ter decreto, apresenta IPPA alto (3,07 ou 2,78), comparado ao Brasil e ao Equador, que têm os mais altos índices (respectivamente, 4,00 e 4,08).

Entre os seis países que têm decreto e tiveram governos minoritários, o Equador é responsável por 47% dos casos. O efeito positivo de decreto deve-se, em grande parte, ao Equador. Replicamos a análise retirando o Equador da amostra e verificamos que os modelos não apresentam mais efeito significativo do decreto constitucional. Todavia, os efeitos negativos e significativos dos poderes de agenda e da fracionalização são mantidos, assim como os efeitos positivos e significativos do veto. Além disso, mesmo com a presença do Equador na amostra, conforme mostra a Tabela 1, o poder de decreto perde significância no modelo em que o veto é enfatizado em uma dicotomia forte x fraco.

Vale notar ainda que, embora o decreto constitucional possa ser considerado, em algumas circunstâncias, uma forte prerrogativa do presidente na formulação de políticas, os poderes positivos de agenda, quando observados de forma agregada, não parecem representar a capacidade de implementar políticas unilateralmente. Tais procedimentos permitem seu uso estratégico por parte do presidente, favorecendo a formação de consensos sobre a agenda presidencial, mas não ultrapassam toda e qualquer resistência que o Legislativo possa oferecer.

Portanto, esses resultados corroboram nossa expectativa teórica quanto aos efeitos dos poderes de agenda, em oposição à literatura que os associa a governos minoritários. Presidentes com poderes de agenda não dispensam a formação de maiorias e, nas coalizões formadas, esses recursos institucionais podem funcionar como instrumentos de barganha com sua base partidária. Na linha das interpretações de Huber (1996) e Figueiredo e Limongi (1999), esse resultado sugere que o conjunto de poderes positivos de agenda não dispensa o apoio de maiorias legislativas ao presidente, funcionando mais como instrumentos de solução de barganhas horizontais que como controle vertical sobre o Legislativo. Assim, aspectos como iniciativa exclusiva de

lei, possibilidade de pedir urgência na votação de projetos e outros recursos que permitem manipular a pauta legislativa não concedem ao Executivo meios de “atropelar” o Legislativo. Desse modo, não favorecem a formação e a manutenção de governos minoritários, mas traduzem incentivos no sentido contrário.

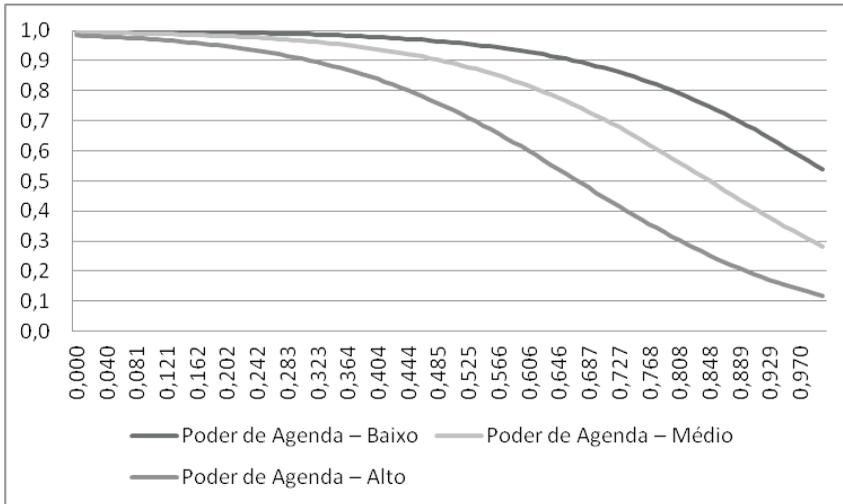
É possível estimar o impacto de cada indicador nas probabilidades e chances de formação e manutenção de governos minoritários. Uma das formas de avaliar esse efeito, especialmente das variáveis categóricas, é por meio das razões de chance. Por exemplo, o Modelo 6, que apresentou o melhor ajuste aos dados, indica que as chances de um presidente com veto forte formar um gabinete minoritário são nove vezes maiores que as chances de o presidente sem esse poder também governar em minoria. Ao inverso, um governante que tenha poderes de agenda em nível médio tem algo em torno de um terço das chances de possuir um gabinete minoritário em relação ao presidente que tem baixo poder de agenda. Ou seja, além de ser possível notar o sentido da associação, as razões de chance mostram a magnitude da influência de um veto forte.

Outra abordagem útil para avaliar o efeito das variáveis é a estimação das probabilidades preditas. Novamente, usamos o Modelo 6 para avaliar o impacto de um veto forte e dos poderes positivos de agenda em geral. No caso, mantidas as demais variáveis na média, a introdução de um veto parcial que exija o quórum de dois terços do Congresso para sua derrubada representa um acréscimo de 40% na probabilidade de o gabinete existente ser minoritário (de 0,5 para 0,9). Já a variação máxima nos poderes de agenda (do nível baixo para o alto) corresponde a uma redução de 45% em tal probabilidade (de 0,85 para 0,4).

Em termos de casos típicos, partindo também do Modelo 6, mantendo-se as outras variáveis na média, enquanto, em um país/ano com baixo poder de agenda e veto fraco, a probabilidade de existir um governo minoritário está em torno de 0,75, no caso de alto poder de agenda e veto forte essa probabilidade se eleva para 0,77. Ou seja, a influência de um veto forte faz com que a probabilidade do evento continue sendo maior mesmo quando os poderes de agenda também são altos.

Com base nos valores preditos pelo Modelo 6, também é possível observar a relação entre poderes positivos de agenda e fracionalização partidária do Parlamento na probabilidade de formação e manutenção

Gráfico 4
Probabilidades Preditas
Fracionalização e Poderes de Agenda



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

de governos minoritários. O Gráfico 4 é ilustrativo do comportamento desses dois fatores.

Note-se que o aumento na fracionalização partidária está associado a uma diminuição na probabilidade de o gabinete ser minoritário, que também diminui com o aumento dos poderes de agenda. Embora as curvas apresentem poucas diferenças ao longo do gráfico, elas são mais próximas no nível de baixa fragmentação. A maior distância aparece no nível médio-alto de fracionalização (em torno de 0,8), faixa em que, mesmo considerando os intervalos de confiança, os valores estimados são mais distintos. Esse aspecto pode sugerir que os poderes institucionais são mais expressivos quando certas condições políticas estão dadas. No caso específico, quando o Congresso é mais diversificado em termos de forças partidárias (mas não completamente pulverizado), a existência de alto poder de agenda demanda do presidente mais necessidade de apoio político, reduzindo a probabilidade de o governo ser minoritário.

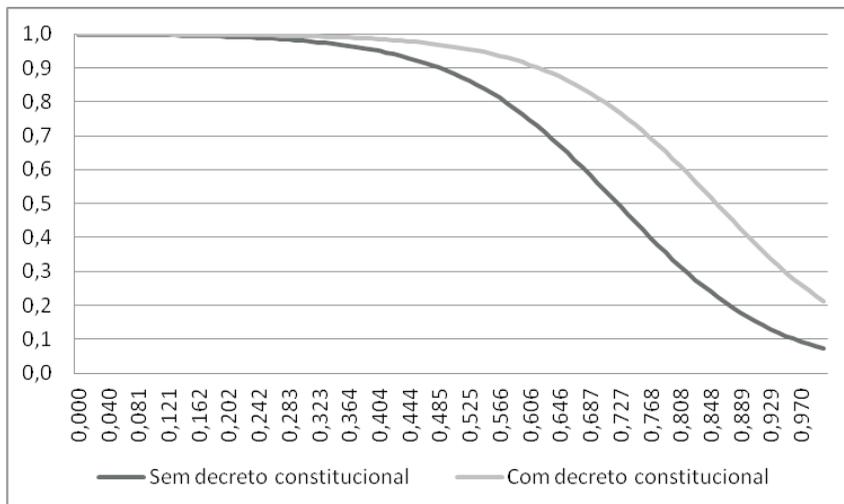
Por outro lado, ainda que não seja o mais robusto, o Modelo1 permite analisar os possíveis efeitos da existência de decreto constitucional de forma combinada à fracionalização partidária nas probabilidades es-

peradas. Em primeiro lugar, mantidas as demais variáveis na média, a presença do poder de decreto aumenta em 0,28 a probabilidade de gabinetes minoritários (de aproximadamente 0,47 para 0,75). Em termos de casos típicos, um cenário em que inexistente decreto constitucional e o veto tem a menor exigência de derrubada (maioria simples), a probabilidade do governo minoritário é de apenas 0,11. Quando os dois poderes existem e o veto exige dois terços do Congresso para derrubada, tal probabilidade sobe para 0,90. Vale notar que o maior efeito é do veto, que isoladamente indica um valor de 0,74, enquanto somente o decreto resulta em 0,30. O Gráfico 5, a seguir, mostra a relação do decreto constitucional com a fracionalização partidária.

De modo análogo aos resultados para os poderes de agenda, também o decreto constitucional, quando considerado isoladamente, tem seus efeitos mais diferenciados à medida que a fracionalização se acentua, no intervalo entre 0,6 e 0,8. Mais uma vez, esses resultados apoiam a ideia de que o peso dos fatos institucionais se acentua ou se restringe dependendo das condições políticas.

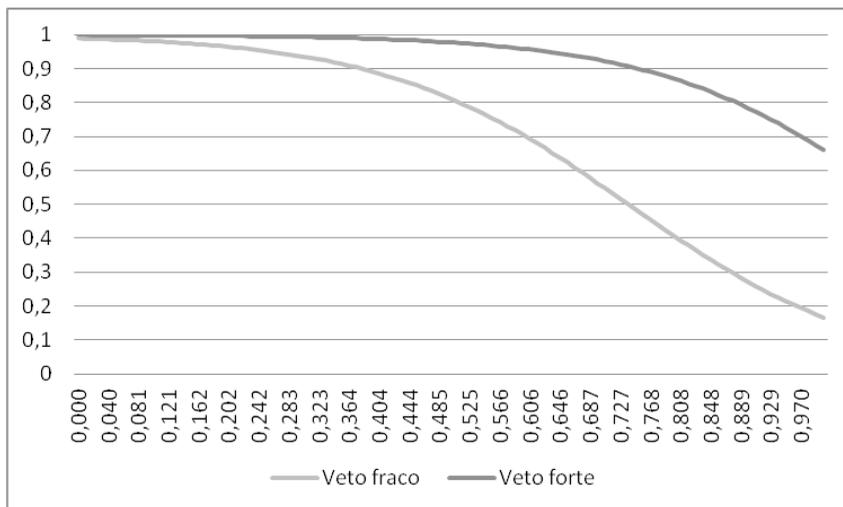
Todavia, como se observa na comparação entre os modelos, o indicador isolado do decreto perde significância quando o veto é considera-

Gráfico 5
Probabilidades Preditas
Fracionalização Partidária x Decreto Constitucional



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

Gráfico 6
 Probabilidades Preditas
 Fracionalização Partidária x Veto Parcial



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

do de forma dicotômica, enfatizando a exigência do quórum mais rigoroso para derrubada, o que não ocorre ao se observarem os poderes de agenda agregados e ponderados. Para também ilustrar a importância desse indicador, com suporte no Modelo 6, o Gráfico 6 informa a relação entre o poder de veto e a fracionalização partidária em termos de probabilidades preditas.

Note-se que a distância entre as categorias de veto forte e fraco é significativamente mais acentuada que no caso do poder de decreto, sem ocorrer aproximação clara em níveis altos de fragmentação partidária, tal como nos indicadores anteriores.

Finalmente, vale mencionar outro indicativo de que presidentes podem agir racionalmente quando formam governos minoritários. Em 59% dos casos de governos minoritários da amostra, o partido do presidente ou sua coalizão de governo possui entre 40% e 50% dos assentos na Câmara baixa. De fato, 56% desses governantes agregam mais que 45% de apoio partidário no Legislativo. Esses presidentes quase majoritários em geral lideram governos de partido unitários. No México, por exemplo, os governos do Partido Acción Nacional (PAN), eleitos depois da longa hegemonia do Partido Revolucionario Institucio-

nal (PRI), mantiveram-se minoritários, apesar de contarem com votos de pequenos partidos e até de membros do PRI. O governo Fox, o segundo do PAN, chegou a ter membros do PRI no gabinete, apesar de não com a participação formal do partido na coalizão. Dessa forma, governos quase majoritários, em determinadas circunstâncias, podem contar com apoio legislativo *ad hoc* para obter a pequena porcentagem faltante de votos requeridos para aprovar suas propostas legislativas, seja por meio de partidos pequenos, seja pela indisciplina partidária de grandes agremiações.

Apesar disso, mesmo presidentes com baixas proporções de apoio parlamentar procuraram formar coalizões: 80% dos presidentes com menos de 40% de assentos no Legislativo comandaram coalizões de governo. Alguns presidentes de fato tentaram governar sem apoio parlamentar, como Fernando Collor de Mello no Brasil. No entanto, quando começou a enfrentar mais dificuldades em virtude do fracasso de sua política econômica e de acusações de corrupção em seu governo, Collor tentou, pela primeira vez, encontrar apoio partidário no Congresso e reuniu uma coalizão quase majoritária. Isso ocorreu pouco antes que a evidência de envolvimento com corrupção desencadeasse seu *impeachment*. Essa é uma indicação contrária aos incentivos usualmente esperados do presidencialismo no comportamento do presidente. Isso também implica a necessidade de pesquisas futuras quanto aos incentivos que os partidos encontram para participar ou não de coalizões de governo.

CONCLUSÃO

Ainda que a mais alta incidência de tipo de governo no sistema presidencialista latino-americano seja o de coalizão majoritária, é significativa a ocorrência de coalizões minoritárias. Governos formados por partidos com menos de 50% das cadeiras na Câmara baixa correspondem a 46,9% do total de gabinetes nos últimos trinta anos. Governos minoritários são, portanto, fenômenos políticos de bastante relevância na região. Um fenômeno dessa importância demanda teorias a seu respeito para a melhor compreensão de suas implicações, tanto práticas quanto teóricas.

Neste artigo, procuramos encontrar os fatores que podem nos ajudar a compreender o cálculo político subjacente às decisões dos presidentes de formar governos minoritários. Entre os achados do trabalho, três

merecem mais atenção. Em primeiro lugar, o impacto positivo e sistemático do veto presidencial na ocorrência de governos minoritários, fator que se mostrou decisivo em todos os modelos analisados. O segundo achado é o efeito negativo dos poderes de agenda do presidente observados de forma agregada. O terceiro se refere aos fatores políticos. No sentido inverso ao das hipóteses usuais da literatura, a fragmentação partidária do Legislativo afeta negativamente a probabilidade de formação de governos minoritários. Ou seja, quanto maior a fragmentação do sistema partidário, maior a probabilidade de o governante buscar maioria legislativa.

Testado isoladamente, o decreto presidencial, como prediz a literatura, tem um efeito positivo na probabilidade de ocorrência de um governo minoritário. No entanto, seu impacto é bem mais fraco que o impacto negativo dos poderes de agenda do presidente, que consideram de forma agregada e ponderada, segundo a sua sua incidência, todos os poderes proativos do presidente, incluindo o de decreto. Na ausência de um veto forte, é compreensível que a existência do decreto afete o cálculo do presidente. Ao ser editado com força de lei, o decreto altera o *status quo*, moldando assim as alternativas possíveis para a escolha parlamentar, uma vez que o *status quo* está excluído. Isso pode resultar na aprovação de uma política mais próxima ao ponto ideal do presidente, política essa que poderia não ser aprovada se introduzida na forma de projeto de lei ordinária. Sendo assim, o decreto pode de fato favorecer a aprovação da agenda legislativa do Executivo, mas este jamais seria capaz de passar uma legislação contrária à opinião majoritária do Legislativo.

Vale enfatizar que o traço institucional mais importante na ocorrência de governos minoritários é o poder de veto. Quando o veto é forte, ou seja, precisa de quórum ou votação maior que dois terços para ser derubado, o poder de veto é o principal instrumento por meio do qual o presidente que não conta com maioria legislativa formal se torna capaz de bloquear as políticas que mais se afastam de seu ponto ideal. Cabe ressaltar que essa interferência se dá na etapa final do processo legislativo. Isso significa que todo o trâmite legislativo foi cumprido, dando oportunidade à participação e à interferência congressional.

Além disso, os resultados relativos ao índice de poderes de agenda do Executivo mostram que sua associação com governos minoritários se dá na direção inversa à prevista na literatura. Ou seja, poderes de agen-

da, considerados de forma agregada, não favorecem a formação de governos minoritários. É possível que, por não se tratar de recursos que necessariamente permitam a implementação unilateral e discricionária de políticas, mas se prestem à promoção de negociações e à obtenção de acordos entre os partidos da base partidária relativos à agenda legislativa do presidente, tais poderes sejam mais importantes para governos majoritários. Sobre esse achado, vale a pena mencionar os argumentos de Huber (1996; 1998) sobre o *package vote* e o voto de confiança na V República francesa, e de Figueiredo e Limongi (1999) sobre a Medida Provisória no presidencialismo brasileiro. Em governos multipartidários, esses poderes do Executivo não representam necessariamente um mecanismo vertical de controle sobre o Legislativo, mas sim mecanismos horizontais de barganha entre o Executivo e o Legislativo e instrumentos de proteção de maiorias legislativas.

Finalmente, o efeito negativo da fragmentação do Legislativo sugere que os cálculos que informam a decisão do presidente para a formação de gabinetes e coalizões se aproximam mais da *rationale* sugerida por Cheibub, Przeworski e Saiegh (2004), ou seja, mesmo havendo fragmentação partidária, quando as forças políticas têm mais proximidade ideológica, é possível ao governante negociar suas posições e propostas, formando coalizões legislativas *ad hoc* e mantendo representação minoritária em seu gabinete. Contudo, é à medida que a distância entre as preferências aumenta, e não em função apenas do aumento do número de partidos, que a negociação de políticas se torna mais difícil, o que leva o presidente a trocar cargos por apoio sistemático a fim de ampliar a participação de outros partidos em seu gabinete. Embora os resultados obtidos em relação à dispersão ideológica do Parlamento não cheguem a ser expressivos, há importante indicação quanto aos efeitos negativos da fracionalização em cenários em que há incentivos à formação de coalizões de governo.

Para completar esse quadro, que sugere um processo de *policy making* bem menos conflitivo entre o Legislativo e o Executivo em governos minoritários, enfatizamos que a maioria dos governos minoritários possui uma “quase” maioria congressual, ou seja, uma maioria entre 40% e 50% das cadeiras das câmaras baixas ou únicas. Isso significa dizer que, nas circunstâncias em que o presidente possui apoio formal de uma quase maioria do Congresso, necessita negociar com uma pequena parcela de partidos políticos e/ou parlamentares para ter sua agenda de políticas aprovada. Assim sendo, pode negociar pontualmente

pela aprovação de suas políticas no Parlamento sem necessitar “dividir o bolo” atribuindo postos ministeriais a novos partidos, seja contando com apoio de pequenas agremiações, seja com a indisciplina em grandes partidos.

Entretanto, que recursos institucionais utilizar como barganha para a obtenção de apoio *ad hoc* de modo que se formem maiorias legislativas a seu favor? Não há dúvidas de que a principal delas é precisamente a força do veto presidencial, que lhe permite impedir a aprovação de políticas muito distantes de suas preferências e de seus parceiros na coalizão. Ou seja, a posse de uma quase maioria em um ambiente institucional em que a Constituição assegura ao presidente elevada capacidade de bloqueio das iniciativas congressuais é uma combinação favorável à emergência de governos minoritários nos presidencialismos latino-americanos.

(Recebido para publicação em julho de 2012)

(Reapresentado em novembro de 2012)

(Aprovado para publicação em novembro de 2012)

NOTAS

1. O problema analisado não é quando presidentes que saem minoritários das eleições formam ou não coalizões, mas sim quando esses presidentes não formam gabinetes majoritários, independentemente de o governo ser unitário ou multipartidário. Governos de coalizão minoritários tanto são possíveis em tese quanto são formados na prática.
2. Uma diferença relevante entre os dois sistemas é que o presidente deverá governar em minoria se não for bem-sucedido em formar uma coalizão governativa, enquanto, no parlamentarismo, novas tentativas podem ser feitas sucessivamente (ver Cheibub, Przeworski e Saiegh, 2004).
3. Ver Döring (1995; 2001).
4. A ideia de que o sistema presidencialista funciona melhor se o Executivo tem poderes legislativos limitados está presente também em Mainwaring e Shugart (1997:436).
5. Com pequenas alterações, esses critérios são suficientemente gerais para serem aplicáveis à formação de governos no sistema presidencial. Presidentes não apenas formam coalizões governamentais, também as alteram ao longo de seus mandatos. Os critérios 2 e 3 são facilmente aplicáveis, sendo que, nos sistemas presidencialistas, são consideradas apenas as eleições que ocorrem de acordo com o calendário eleitoral. Algumas particularidades na formação de um governo no sistema presidencial, entretanto, tornam a identificação da composição partidária do governo um pouco mais complexa, sendo necessário identificar os ministros que assumem seus cargos em nome de seus partidos. Essa tarefa é mais fácil em estudos de caso, mas em estudos comparados, na falta dessa informação, consideramos apenas a filiação partidária dos ministros. Para um estudo sobre o Brasil, onde esses critérios são discutidos e aplicados, ver Figueiredo (2007).
6. A base de dados utilizada foi elaborada em projetos de pesquisa coordenados pela profa. Argelina Figueiredo no Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP-UERJ) e no Centro Brasileiro de Pesquisa e Planejamento (Cebrap).
7. Analisamos em que circunstâncias presidentes cujos partidos saem das urnas minoritários nas câmaras baixas ou únicas permanecem em minoria ao formarem seu gabinete. Por motivos óbvios, não consideramos, na análise estatística, os casos de presidentes que saíram das urnas majoritários. Uma vez que o critério da variável dependente é a formação do gabinete (majoritário ou minoritário) por um presidente minoritário, não há viés na seleção. Por não haver informação quanto ao extremismo do partido do presidente, duas observações relativas a presidentes minoritários também foram excluídas da análise de regressão. Trata-se do governo interino de Alfredo Palacio, no Equador.
8. A amostra inclui apenas anos em que os governos eram democráticos. Para tanto, usamos a classificação utilizada por Przeworski *et alii* (2000), atualizada posteriormente por Cheibub, Gandhi e Vreeland (2010), a quem agradecemos as informações. A amostra exclui os governos interinos.
9. Outra medida possível para a fragmentação do sistema partidário é o número efetivo de partidos (Laakso e Taagepera, 1979). Apesar de indicar um valor que, aparentemente, seria de mais fácil compreensão, sua interpretação usual (existem aproxima-

damente “x” partidos) não é correta. Já o índice de Rae para a fracionalização partidária tem significado preciso, correspondendo à probabilidade de que dois legisladores escolhidos ao acaso sejam membros de partidos distintos.

10. As características inicialmente avaliadas foram: 1) poder de decreto constitucional (DC); 2) DC com efeito imediato; 3) DC sem limitação de tempo; 4) DC sem limitação para áreas substantivas; 5) poder de decreto delegado (DL); 6) DL com efeito imediato; 7) DL sem limitação de tempo; 8) emendas do Legislativo ao orçamento restritas por área; 9) impossibilidade de emendas ao orçamento que impliquem aumento de gastos; 10) adoção da proposta do Executivo se o orçamento não é aprovado; 11) poder exclusivo para abrir novas linhas de gasto no orçamento; 12) iniciativa exclusiva para legislação ordinária em matéria administrativa; 13) em matéria tributária; 14) em outras matérias; 15) poder de requerer urgência; 16) poder de iniciar emendas à Constituição. O componente 7 foi excluído da análise fatorial, pois não houve variação entre os casos incluídos na amostra.
11. Agradecemos a Carlos Antonio Costa Ribeiro a sugestão e a orientação para o uso desse índice.
12. Vale observar que quórum e maioria necessária podem ser combinados. Desse modo, por exemplo, a votação de um veto que exija dois terços como quórum poderia encontrar sua derrubada com apenas dois sextos. Isso poderia sugerir que a ordem de classificação fosse outra. Contudo, da perspectiva dos obstáculos que a base parlamentar do presidente pode impor, a simples restrição de quórum já é suficiente para que o governante mantenha o veto com apenas um terço de apoio na assembleia, sem que a matéria chegue à votação. Assim, as exigências para derrubada do veto representam possibilidades do uso estratégico dos quóruns de votação.
13. A classificação da posição ideológica dos partidos, utilizada nos indicadores sobre extremismo do presidente e dispersão do Parlamento, foi baseada em Coppedge (1998), Wiesehomeier e Benoit (2009), bem como nos boletins do projeto Elites Parlamentarias Latinoamericanas, do Instituto Interuniversitario de Iberoamerica, da Universidad de Salamanca. As diferentes medidas foram compatibilizadas em escala única contínua de 1 a 5, no sentido esquerda-direita, atribuindo-se o valor 3 para o centro ideológico.
14. Uma vez que algumas das variáveis têm valores repetidos para os diferentes períodos analisados, o que poderia fragilizar o pressuposto da independência entre as observações, também testamos os modelos com efeitos fixos para os anos. Todavia, tais indicadores não foram significativos nem afetaram a significância ou o sinal das variáveis independentes.
15. Do mesmo modo, para todos os modelos, a área sob a curva ROC varia entre 0,78 e 0,86.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRANCHES, Sérgio. (1988), "Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro". *Dados*, vol. 31, nº 1, pp. 5-34.
- ALTMAN, David. (2000), "The Politics of Coalition Formation and Survival in Multi-party Presidential Democracies: The Case of Uruguay, 1989-1999". *Party Politics*, vol. 6, nº 3, pp. 259-283.
- . (2008), Marriages of Convenience? Presidents, Cabinets, and Coalitions in Presidential Regimes. Trabalho apresentado na conferência "New Frontiers on Institutional Research in Latin America". Hamburg, Institute of Latin American Studies at GIGA, 5-6 de maio.
- AMES, Barry. (2001), *The Deadlock of Democracy in Brazil*. Ann Arbor, University of Michigan Press.
- AMORIM NETO, Octavio. (2006), *Presidencialismo e Governabilidade nas Américas*. Rio de Janeiro, Fundação Adenauer/FGV.
- CAREY, John M. (2005), "Presidential Versus Parliamentary Government", in C. Ménard e M. M. Shirley (orgs.), *Handbook of New Institutional Economics*. Boston, Kluwer Academic Press.
- CHASQUETTI, Daniel. (2001), "Democracia, Multipartidarismo y Coaliciones en América Latina: Evaluando la Difícil Combinación", in J. Lanzaro (org.), *Tipos de Presidencialismo y Coaliciones Políticas en América Latina*. Buenos Aires, Clacso, pp. 319-359.
- CHEIBUB, José Antonio. (2007), *Presidentialism, Parliamentarism and Democracy*. Cambridge, Cambridge University Press.
- , PRZEWORSKI, Adam e SAIEGH, Sebastian. (2004), "Government Coalitions and Legislative Success under Parliamentarism and Presidentialism". *British Journal of Political Science*, vol. 34, pp. 565-587.
- CHEIBUB, José Antonio, GANDHI, Jennifer e VREELAND, James. (2010), "Democracy and Dictatorship Revisited". *Public Choice*, vol. 143, nºs 1-2, pp. 67-101.
- COPPEDGE, Michael. (1998), "The Dynamic Diversity of Latin American Party Systems". *Party Politics*, vol. 4, nº 4, pp. 547-568.
- COX, Gary W. e MORGENSTERN, Scott. (2002), "Latin America's Reactive Assemblies and Proactive Presidents", in S. Morgenstern e B. Nacif (orgs.), *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge, Cambridge University Press.
- DEHEZA, Grace Ivana. (1998), "Gobiernos de Coalición en el Sistema Presidencial: América del Sur", in D. Nohlen e M. Fernández (orgs.), *El Presidencialismo Renovado: Institucionalismo y Cambio Político en América Latina*. Caracas, Nueva Sociedad.
- DIERMEIER, Daniel e KREHBIEL, Keith. (2003), "Institutionalism as a Methodology". *Journal of Theoretical Politics*, vol. 15, nº 2.
- DÖRING, Herbert. (1995), "Time as a Scarce Resource: Government Control of the Agenda", in H. Döring (org.), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. Frankfurt/New York, Campus/St. Martin's.

- _____. (2001), "Parliamentary Agenda Control and Legislative Outcomes in Western Europe". *Legislative Studies Quarterly*, vol. XXVI, nº 1, pp. 145-165.
- FIGUEIREDO, Argelina. (2007), "Coalition Government in the Brazilian Democracy". *Brazilian Political Science Review*, vol. 1, nº 2, pp. 182-216.
- ____ e LIMONGI, Fernando. (1999), *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro, Editora FGV/Fapesp.
- FIGUEIREDO, Argelina, SALLES, Denise e VIEIRA, Marcelo. (2009), "Institutional and Political Determinants of the Executive's Legislative Success". *Brazilian Political Science Review*, vol. 3, nº 2, pp. 155-171.
- FILMER, Deon e PRITCHETT, Lant. (1999), "The Effect of Household Wealth on Educational Attainment: Evidence from 35 Countries". *Population and Development Review*, vol. 25, nº 1, pp. 85-120.
- HUBER, John. (1996), *Rationalizing Parliament*. Cambridge, Cambridge University Press.
- _____. (1998), "Executive Decree Authority in France", in J. Carey e M. Shugart (orgs.), *Executive Decree Authority*. Cambridge, Cambridge University Press.
- JONES, Mark. (1995), *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies*. Notre Dame, University of Notre Dame Press.
- LAAKSO, Markku e TAAGEPERA, Rein. (1979), "Effective Number of Parties: A Measure with Application to West Europe". *Comparative Political Studies*, vol. 12, nº 1, pp. 3-27.
- LAMOUNIER, Bolívar. (1992), "Estrutura Institucional e Governabilidade na Década de 1990", in J. P. dos Reis Velloso (org.), *O Brasil e as Reformas Políticas*. Rio de Janeiro, José Olympio.
- LINZ, Juan. (1990), "The Perils of Presidentialism". *Journal of Democracy*, vol. 1, nº 1, pp. 51-69.
- MAINWARING, Scott. (1993), "Presidentialism, Multipartyism and Democracy: The Difficult Combination". *Comparative Political Studies*, vol. 26, nº 2, pp. 198-228.
- ____ e SHUGART, Matthew. (1997), "Presidentialism and Democracy in Latin America: Rethinking the Terms of the Debate", in S. Mainwaring e M. Shugart (orgs.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge, Cambridge University Press.
- MÜLLER, Wolfgang C. e STROM, Kaare. (2000), "Coalition Governance in Western Europe: An Introduction", in W. C. Müller e K. Strom (orgs.), *Coalition Governments in Western Europe*. Oxford, Oxford University Press, pp. 1-31.
- NEGRETTO, Grabiell L. (2006), "Minority Presidents and Democratic Performance in Latin America". *Latin American Politics and Society*, vol. 48, nº 3, pp. 63-92.
- O'DONNELL, Guillermo. (1994), "Delegative Democracy". *Journal of Democracy*, vol. 5, nº 1, pp. 55-69.
- PRZEWORSKI, Adam *et alii*. (2000), *Democracy and Development*. Cambridge, Cambridge University Press.
- SAHN, David e STIFEL, David. (2003), "Exploring Alternative Measures of Welfare in the Absence of Expenditure Data". *Review of Income and Wealth*, vol. 49, nº 4, pp. 463-489.

SANTOS, Fabiano. (2003), *Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão*. Belo Horizonte, Ed. UFMG.

SHUGART, Mathew e CAREY, John (1992). *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge, Cambridge University Press.

STROM, Kaare. (1990), *Minority Government and Majority Rule*. Cambridge, Cambridge University Press.

WIESEHOMMEIER, Nina e BENOIT, Kenneth. (2009), "Presidents, Parties and Policy Competition". *Journal of Politics*, vol. 71, nº 4, pp. 1435-1447.

ABSTRACT

Minority Governments in Latin-American Presidentialism: Institutional and Political Determinants

The view that minority governments are anomalies in the Parliamentary system has been abandoned for some time. However, in Presidential systems, minority governments are still seen as problematic, especially when combined with unilateral Presidential agenda-setting powers. This article analyzes the formation of governments (or cabinets), defined by their party composition and not by Presidential mandates, in 14 Latin American countries from 1979 to 2011. We test various hypotheses on the impact of institutional and political factors on the formation of minority governments. Our findings contradict predictions based on the prevailing theories. Specifically, we observed that the probability of minority governments increases proportionally with the strength of the President's veto power. We also observed that the President's agenda-setting power and party fragmentation both have a negative effect on the formation of minority governments.

Key words: minority governments; formation of cabinets; coalitions; Presidentialism; Latin America

RÉSUMÉ

Gouvernements Minoritaires dans le Présidentialisme Latino-américain: Déterminants Institutionnels et Politiques

La vision selon laquelle les gouvernements minoritaires sont des anomalies dans le système parlementaire a été abandonnée depuis un certain temps. Dans les systèmes présidentielles, toutefois, les gouvernements minoritaires sont encore considérés comme problématiques, spécialement quand s'y ajoutent des pouvoirs dont l'agenda est détenu de façon unilatérale par le président. Cet article analyse la formation de gouvernements (ou de cabinets) définis selon la logique des partis qui y sont inclus et non selon ce pour quoi le président a été mandaté. Il concerne 14 pays latino-américains sur une période qui va de 1979 à 2011. Nous avons testé plusieurs hypothèses concernant l'impact de facteurs institutionnels et politiques sur la formation de gouvernements minoritaires. Les données obtenues contredisent les prédictions dérivées de théories en vigueur. Nous avons démontré en particulier que la probabilité de gouvernements minoritaires s'accroît en fonction de la force du pouvoir de veto du président. Nous avons aussi démontré que les pouvoirs de l'agenda du président et la fragmentation des partis a un effet négatif sur la formation de gouvernements minoritaires.

Mots-clés: gouvernements minoritaires; formation de cabinets; coalitions; présidentialisme; Amérique Latine