

Seminário: “O Congresso nacional no presidencialismo de coalizão”

Nomeações ministeriais e importância partidária na democracia de 1946-64: análises comparativas

Fabricio Vasselai (USP)
fabriciovasselai@usp.br

Perguntas de pesquisa

- é possível dizer que durante a democracia de 1946-64 realmente os presidentes buscavam através das nomeações ministeriais formar coalizões de governo obedecendo lógica partidária, tal como hoje?

- por que poderia interessar ao presidente nomear ministros em um sistema em que o Executivo não possuía poderes de agenda e tampouco as lideranças partidárias possuíam atributos nos Regimentos Internos do Congresso para fazer valer a força partidária?

Notas sobre os dados

Nomeações ministeriais para os dois períodos: formulação própria.

Fonte: dados coletados junto à Secretaria de Governo da Presidência, verificados junto às bases do DHBB, aos trabalhos Hippoltio (1985) e Meneguello (1998) e confrontados com duas bases de dados: os fornecidos por Amorim Neto e os fornecidos por Argelina Figueiredo.

Bancadas partidárias nas datas de formação dos ministérios: formulação própria.

Fonte: para 1945-64, verifiquei Anais da C.D.F. e dos Diários do Congresso. Para 1985-07, trabalhei dados cedidos pelo CEDI da Câmara e também Diários do Congresso.

Votações nominais: utilizados os bancos de votações nominais do Necon-luperj para 1946-64 e os do Cebrap para 1988-2006.

Tabela 1 - Índice de coalescência na versão de Amorim Neto e em versão modificada*

	1946-64		1985-2007		
	A.Netto	Modificada	A.Netto	Modificada	
Dutra	0,77	0,86	Sarney	0,84	0,91
Vargas	0,73	0,86	Collor	0,43	0,71
Café Filho	0,68	0,79	Itamar Franco	0,51	0,74
Nereu Ramos	0,83	0,89	FHC I	0,61	0,79
JK	0,94	0,94	FHC II	0,66	0,82
Jânio Quadros	0,70	0,85	Lula I	0,63	0,74
Jango	0,69	0,82	Lula II	0,73	0,77
Média:	0,75	0,85	Média:	0,63	0,79
Mediana:	0,74	0,86	Mediana:	0,63	0,78
Variância:	0,46	0,26	Variância:	0,61	0,28

Fonte: banco de dados de elaboração própria.

* A modificação é, basicamente, não calcular ministérios apartidários como um dos casos da somatória que resulta no índice. Isso não exclui, evidentemente, os ministérios apartidários do "total" em que se calcula as porcentagens de ministros. O presente artigo contém maiores explicações sobre a diferença adotada e, para detalhes, ver meu trabalho VASSELAI, Fabricio (2008).

Modelos de regressão: % de ministérios para cada partido * % de cadeiras desse partido na Câmara

$$Y = 0 + 1 X$$

	Modelo ideal	Browne e Franklin		Laver e Schofield		
		13 países	12 países	Brasil		
		1945-69	1945-80	Geral	1945-64	1988-2007
Constante	0	-0.01	1.18	0.04	0.09	0.01
Coeficiente	1	1.07	0.79	0.83	0.73	0.98
R quadrado		0.85	0.91	0.68	0.67	0.68

Todos os modelos, bem como as constantes e os coeficientes são significantes ao nível de p-valor = 0.001

Tabela 3 - Duração média, em dias, da permanência dos ministros em cada governo

1946-1946	A	B	1985-2006	A	B
	Média	%		Média	%
		Média / Total de dias do mandato			Média / Total de dias do mandato
E.Dutra	561	30,7	J.Sarney	619	33,9
G.Vargas	542	41,6	F.Collor	418	44,9
Café Filho	248	55,9	Itamar Franco	314	38,3
Nereu Ramos	77	94,6	F.H.C. I	759	52,0
J.K.	727	39,9	F.H.C. II	624	42,7
Jânio Quadros	206	100,0	Lula I	688	47,1
Jango (parlam)	149	29,8			
Jango (pres)	187	43,4			
Todos		54,5	Todos		43,1
Excluindo os mandatos muito curtos de N.Ramos e J.Quadros:		40,2			

Fonte: banco de dados de elaboração própria.

Cenários institucionais das democracias

	1945-64		1985-2006
Executivo	Pedido de urgência: NÃO	<	Pedido de urgência: SIM
	MPs: NÃO	<	MPs: SIM
	Controle orçamentário: MÉDIO-BAIXO	<	Controle orçamentário: MUITO ALTO
	Poder de veto e dificuldade de derrubada do veto MUITO-ALTO	>	Poder de veto e dificuldade de derrubada do veto ALTO
Legislativo	Colégio de Líderes: NÃO	<	Colégio de Líderes: SIM
	Controle de emendas em plenário: NÃO	<	Controle de emendas em plenário: SIM
	Encaminhamento de voto: NÃO	<	Encaminhamento de voto: SIM
	Fortemente proporcionais às bancadas partidárias	=	Fortemente proporcionais às bancadas partidárias
Resultados	Executivo muito mais subordinado ao Legislativo: iniciativa legal muito menor e sem controle de agenda.	<	Executivo prevalece sobre Legislativo nas iniciativas legais e no controle de agenda
	Partidos indisciplinados e não coesos ao ponto defetar confiabilidade nas alianças de coalizão com o presidente.	<	Partidos disciplinados e coesos, permitem a confiabilidade da coalizão.

Tabela 5 - Índice Rice médio dos partidos* - considerados apenas nas votações em que faziam parte da base do governo

1951-64		1988-2007	
PR	57,9	DEM	87,4
PSD	59,6	PMDB	68,3
PSP	66,8	PP	74,1
PTB	61,4	PSDB	88,1
UDN	50,8	PT	91,6
		PTB	77,1
		Ppdir**	88,5
		Ppesq**	84,2
Total médio	60,9	Total médio	81,3
Mediana	66,6	Mediana	89,6

Fonte: para período 1946-64, banco de votações nominais cedido pelo Necon-Iuperj. Para o período atual, banco de votações nominais cedido pelo Cebrap.

* Foram considerados isoladamente apenas partidos que atingiram mais de 0,5% das cadeiras de cada período.

** Ppdir: partidos pequenos de direita; Ppesq: partidos pequenos de esquerda.

Tabela 4 – Iniciativa legal por legislatura* - nas duas democracias

	1946-50		1951-54		1955-58		1959-62		1963-64		Total	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
Executivo	616	46,5	465	40,7	427	37,4	245	35,3	51	41,5	1804	40,7
Legislativo	641	48,3	640	56,0	658	57,6	396	57,0	68	55,3	2403	54,2
Outros	69	5,2	38	3,3	58	5,1	54	7,8	4	3,3	223	5,0
Total	1326	100,0	1143	100,0	1143	100,0	695	100,0	123	100,0	4430	100,0

	1988-90		1991-94		1995-98		1999-2002		2003-2006		Total	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
Executivo	515	79,5	837	79,8	771	82,3	866	78,9	723	84,4	3197	81,1
Legislativo	103	15,9	157	15,0	153	16,3	214	19,5	119	13,9	643	16,3
Outros	30	4,6	55	5,2	13	1,4	17	1,5	15	1,8	100	2,5
Total	648	100,0	1049	100,0	937	100,0	1097	100	857	100,0	3940	100,0

Fonte: PESSANHA, Charles (1997) para o período 1946-64 e elaboração própria a partir do banco de dados de votações nominais do Cebrap para o período 1988-2007.

* A legislatura 1987-90 só possui dados a partir de 1988. Os dados para a legislatura 2007-2010 continham apenas votações do ano 2007 e foram excluídas dessa tabela pelo baixo número de casos totais (6 casos) que acabava configurando a legislatura inteira.

Tabela 6 - Disciplina partidária média dos principais partidos nas votações nominais de projetos enviados pelo Executivo.

	1951-62		1989-99
PSD	78,6	PPB	85,8
UDN	71,7	PFL	93,4
PTB	82,9	PTB	88,0
PR	72,2	PMDB	84,1
PSP	81,1	PSDB	91,3
		PDT	91,8
		PTB	97,1
Total	77,3	Total	89,9

Fonte: para 1951-62: Santos (2003:81); para 1989-99: Figueiredo e Limongi (1999:112).

Tabela 7 – Média de votos acompanhando o encaminhamento do líder de governo (1988-07) ou o voto dado em plenário pelo líder da maioria (1951-64) nas votações nominiais de projetos enviados pelo Executivo.*

em%	1951-64		1988-2007
PR	69,4	DEM	91,3
PSD	76,1	PMDB	80,4
PSP	75,7	PP	83,0
PTB	64,6	PSDB	93,2
UDN	63,6	PT	93,6
		PTB	84,8
		Ppdir**	91,0
		Ppesq**	76,4
Média total	71,0	Média total	89,3
Mediana total	70,6	Mediana total	93,9

Fonte: para período 1946-64, banco de votações nominiais cedido pelo Necon-luperj. Para o período atual, banco de votações nominiais cedido pelo Cebrap.

* Foram considerados isoladamente apenas partidos que atingiram mais de 0,5% das cadeiras de cada período.

** Ppdir: partidos pequenos de direita; Ppesq: partidos pequenos de esquerda.

Tabela 8 – Porcentagem da base do governo que acompanha o encaminhamento do líder de governo (1988-07) ou do voto dado em plenário pelo líder da maioria (1951-64) nas votações nominais de projetos enviados pelo Executivo*, em cada gabinete.

em %					
1951-64			1988-07		
	Fora da Base %	Base do Governo %		Fora da Base %	Base do Governo %
Vargas 1	47,6	75,1	Sarney 5	43,0	79,5
Café Filho 1	49,6	54,5	Collor 1	49,3	84,6
N. Ramos	25,2	88,2	Itamar 1	56,2	81,7
JK 1	37,0	78,0	FHC 1.1	36,8	86,3
J. Quadros	69,0	71,8	FHC 2.1	41,7	80,8
Jango 1.1	55,5	39,5	Lula 1.1	49,1	80,5
			Lula 2.1	62,6	88,3
Total médio	47,7	71,0	Total	45,6	84,3
Mediana	50,5	80,6	Mediana	33,3	93,9

Fonte: dados sobre ministérios e consideração das coalizões são de elaboração própria deste artigo. Sobre as votações: para o período 1946-64, a fonte foi o banco de votações nominais cedido pelo Necon-luperj. Para o período atual, banco de votações nominais cedido pelo Cebrap.

Tabela 10 - Coalescência entre gastos efetivados nos ministérios de cada partido e a força parlamentar dos mesmos (1946-64 e 1995-06)

Dutra 1	0,95	FHC I - 1	0,68
Dutra 2	0,80	FHC I - 2	0,66
Dutra 3	0,80	FHC I - 3	0,59
Dutra 4	0,67	FHC II - 1	0,63
Vargas 1	0,63	FHC II - 2	0,67
Vargas 2	0,55	FHC II - 3	0,64
Café Filho 1	0,76	FHC II - 4	0,63
Café Filho 2	0,66	FHC II - 5	0,70
Café Filho 3	0,58	Lula I - 1	0,47
Nereu Ramos	0,82	Lula I - 2	0,79
JK 1	0,68	Lula I - 3	0,50
JK 2	0,65	Lula I - 4	0,74
Jânio Quadros	0,65	Lula II - 1	0,53
Jango 1	0,77		
Jango 2	0,64		
Jango 3	0,91		
Jango 4	0,57		
Jango 5	0,50		
Jango 6	0,88		
Média	0,71		0,63
Mediana	0,67		0,64

Fonte: para os ministros e as bancadas, banco de dados de elaboração própria. Para os gastos: IBGE (1990) e consultas diretas ao Minn. Do Planejamento.

Comentários, dúvidas e sugestões:

fabriciovasselai@usp.br

Críticas também serão bem-vindas.