

Laver, M., e Shepsle, K., Cabinet Ministers and Parliamentary Government, Cambridge, Cambridge University Press, ed. Laver, 1994.

Laver, M., e Shepsle, K., Making and Breaking Governments — Cabinets and Legislatures in Parliamentary Democracies, Cambridge, Cambridge University Press, 1997.

O sistema de governo parlamentar está implantado em muitos países da Europa ocidental e tem sido o modelo escolhido por várias democracias incipientes na Europa central. No entanto, esta popularidade não se traduz num conhecimento do modo de funcionamento da instituição do governo. Os dois livros aqui analisados visam colmatar essa falta, investigando dois aspectos do funcionamento do governo: o grau de autonomia ministerial e a formação de governos de coligação.

No primeiro livro, *Cabinet Ministers and Parliamentary Government* (1994), Laver e Shepsle, os organizadores, desenvolvem seis modelos de governo, convidando em seguida quinze peritos a avaliar qual o modelo que mais se aproxima da prática governamental dos respectivos países¹. Este livro é um importante contributo para o estudo das relações dos ministros com as instituições, nomeadamente o parlamento, os partidos, a administração pública e o próprio governo. As conclusões deste trabalho formam o ponto de partida do segundo livro, *Making and Breaking Governments — Cabinets*

and Legislatures in Parliamentary Democracies (1997), onde os autores explicam como as pastas ministeriais são distribuídas em governos de coligação, utilizando a abordagem de «escolha racional institucionalista» (*rational choice institutionalism*).

A renovada importância dada às instituições para explicar o comportamento político é a resposta a uma abordagem anterior, predominante nas ciências sociais nos anos 50 e 60, que procurava leis universais, aplicáveis a vários processos políticos, através do estudo de padrões de comportamento, independentemente das idiossincrasias legais ou históricas de cada sistema. Esta abordagem comportamental tinha a vantagem de salientar as semelhanças entre vários sistemas políticos, mas «obscurcia as estruturas políticas e sócio-económicas que condicionavam o comportamento de formas diferentes nos vários contextos nacionais»². Consequentemente, instituições como o governo ou o parlamento eram consideradas apenas *arenas* onde se desenrolava a política, sem essas próprias instituições influírem de modo algum na mesma. Os primeiros mo-

¹ Os países em análise são a Áustria, Noruega, Países Baixos, Irlanda, Finlândia, Bélgica, França, Alemanha, Suécia, Itália, Grã-Bretanha, Canadá e Grécia.

² S. Steinmo, K. Thelen e F. Longstreth (eds.), «Historical institutionalism in comparative politics», in *Structuring Politics*, Cambridge, CUP, p. 1.

delos que usavam os princípios da teoria de «escolha racional» tinham alguma tendência para serem demasiado abstractos³.

Esta escola institucionalista tenta corrigir esta falta, sem, no entanto, deixar de aceitar os princípios da «escolha racional»⁴. Contudo, alguns autores de capítulos sobre casos nacionais duvidam, por vezes, dos objectivos «estratégicos» dos ministros. Assim, para a Irlanda, Farrell menciona que os ministros estavam mais preocupados em impedir a queda do governo do que em conceber e implementar políticas (p. 85). No mesmo sentido, para os Países Baixos, Andeweg avança duas razões que podem impedir a previsão do comportamento dos ministros. Em primeiro lugar, os

ministros podem evoluir de representantes do governo no ministério a representantes do ministério no governo e esta evolução não se pode prever. Em segundo lugar, frequentemente, um ministro é escolhido para chefiar uma pasta com a qual nunca teve qualquer contacto, dificultando a previsão do seu comportamento (pp. 70-72).

Os capítulos descritivos das relações entre os ministros e as várias instituições são uma grande fonte de dados sobre os factores explicativos do funcionamento dos governos no mundo ocidental. Nota-se também uma uniformidade nestes capítulos, devido, provavelmente, ao bom trabalho editorial. Independentemente das particularidades de cada sistema, as questões são abordadas de modo semelhante, dando uma visão comparada dos processos de decisão. Os dois autores formularam três perguntas-chave para determinar se os factores mencionados abaixo afectam as políticas governamentais, a saber⁵:

1. A composição partidária do governo;
2. A distribuição de pastas entre partidos numa coligação;
3. A distribuição de pastas entre membros do mesmo partido numa coligação.

As respostas de cada perito ajudam a caracterizar o modo de funcionamento dos governos. Assim, se as políticas governamentais não forem

³ Uma óptima crítica à escola de «escolha racional» tanto conceptual como metodológica, encontra-se no livro de Green e Shapiro *Pathologies of Rational Choice* (1994). Aqui não importa repeti-las, mas só mencionar a falta de importância dada às instituições, como estes autores também demonstram.

⁴ Assim, tal como a escolha racional, esta abordagem parte do princípio de que os agentes políticos agem de acordo com um cálculo estratégico, mas há uma preocupação em perceber como se fazem estes cálculos estratégicos. Para os autores dos dois livros, este cálculo é influenciado pelas expectativas que cada agente tem do comportamento alheio. Por sua vez, estas expectativas são moldadas pelas instituições, pois elas limitam o leque de comportamentos possíveis e, assim, estruturam as interacções, reduzindo a incerteza sobre o comportamento alheio. É por isso que o primeiro livro constitui uma análise empírica do «comportamento» do governo. Só com esta informação é possível modelar o cálculo estratégico dos responsáveis pela formação e queda dos governos, o tema do segundo livro.

⁵ M. Laver e Shepsle, *Cabinet Ministers in Parliamentary Democracies*, p. 9.

afectadas pela composição partidária do governo, os autores concluem que a administração pública ou o parlamento controlam o governo, constituindo um modelo de governo burocrático ou legislativo, respectivamente.

Quanto à segunda pergunta, se a distribuição de pastas entre partidos numa coligação não influenciar as políticas governamentais, podemos estar perante um modelo de governo colectivo (*cabinet government*) ou de um modelo de governo de hegemonia do primeiro-ministro (*prime ministerial government*). Em ambos os casos, os ministros estão encarregados de executar políticas nos seus ministérios, decididas em conjunto no conselho de ministros ou pelo primeiro-ministro. Se, pelo contrário, a distribuição de pastas entre partidos de uma coligação influenciar as políticas seguidas por cada ministério, o tipo de governo pode ser partidário ou ministerial. No primeiro os ministros são agentes do partido; no segundo são autónomos, tanto do primeiro-ministro como do partido.

A terceira pergunta explora a relação entre o ministro e o partido a que pertence. Se a distribuição de pastas entre membros do mesmo partido não afecta as políticas governamentais, podemos concluir que não existem correntes intrapartidárias significativas e que os ministros agem em conformidade com a linha oficial do seu partido. De contrário, há que investigar as facções partidá-

rias para perceber as razões das políticas governamentais seguidas. Assim, as possíveis respostas a estas perguntas permitem delinear seis modelos de governo: o burocrático, o legislativo, o hegemónico do primeiro-ministro, o colectivo, o partidário e o ministerial.

Os autores são unânimes em considerar que os partidos influenciam as políticas governamentais. Já no que diz respeito à importância da distribuição de pastas por diferentes partidos, as opiniões dividem-se. No caso do Canadá, a distribuição de pastas entre parceiros de coligação não tem consequências para as políticas seguidas, dado o carácter colectivo das decisões tomadas em conselho de ministros. Em dois casos de sistemas de coligação governamental, na Alemanha e na V República Francesa, a distribuição de pastas entre partidos de uma coligação não influencia as políticas governamentais. Na Alemanha é elaborado um «tratado» de coligação muito específico antes da formação do governo, deixando pouco espaço de manobra ao ministro (p. 165). Em França o poder do Presidente e do primeiro-ministro transforma os ministros em agentes destas duas personalidades junto dos seus ministérios, a que, de resto, muitas vezes pertencem, reforçando o papel «administrativo» do ministro na V República (p. 148).

Apesar de nos restantes casos em análise a distribuição de pastas entre partidos de coligação influenciar o tipo de políticas seguidas, o efeito pode ser ambíguo. Assim, Pétry no-

tou que durante a IV República Francesa (1946-1958) esperavam-se políticas diferentes por parte de um ministro da Educação Socialista e de um ministro da Educação conservador. No entanto, se um ministro de coligação fosse visto pelos seus pares como porta-voz do seu partido, podia ter dificuldades acrescidas em implementar as suas políticas, pois seria provável que ministros de outros partidos tentassem bloqueá-las em conselho de ministros (p. 137).

Existem, pois, perigos em estar demasiado associado ao respectivo partido, mas, de um modo geral, as respostas à terceira pergunta confirmam que os ministros seguem a linha partidária oficial na formulação de políticas. Assim, na maioria dos casos em análise, a distribuição de pastas entre membros do mesmo partido não influencia as políticas seguidas. Segundo King, no Reino Unido, o objectivo dos ministros é fazer carreira política, não é formular políticas. Para isso têm de ser competentes, mas sobretudo têm de agradar a quem nomeia e exonera ministros, o primeiro-ministro (p. 205). Um político em início de carreira não tem qualquer vantagem em tornar-se perito num sector ou em estar excessivamente ligado a uma corrente partidária, reforçando, por isso, o poder do primeiro-ministro e a falta de autonomia sectorial de cada ministro. As excepções a esta unidade partidária são a Itália, a Áustria e a IV República Francesa, três casos onde o poder das correntes intrapartidárias tem sido mais significante.

Laver e Shepsle concluem que, de um modo geral, os ministros têm uma elevada autonomia na formulação de políticas e que a filiação partidária dá uma indicação bastante precisa das políticas seguidas por cada ministro desse partido.

Partindo destas duas conclusões principais, no segundo livro, *Making and Breaking Governments — Cabinets and Legislatures in Parliamentary Democracies*, os autores elaboram um modelo de formação de governos de coligação. Criam um sistema de partidos imaginário onde nenhum partido obteve maioria no parlamento e depois prevêem quais os partidos que irão coligar-se, tendo em conta a posição ideológica de cada partido em relação a (duas) pastas ministeriais e o peso parlamentar de cada partido. A distribuição de pastas entre os partidos de coligação indica quais as políticas, isto é, do partido A ou do partido B, que irão ser seguidas em cada ministério. Neste livro a posição de cada partido é composta pelas preferências em relação às pastas das finanças e dos negócios estrangeiros. O modelo permite, contudo, aumentar o número de preferências em relação a outras pastas ministeriais.

O objectivo é identificar quais são as características de que um sistema de partidos necessita para induzir a formação de governos de equilíbrio⁶. Isso é feito através de simulações computadorizadas de sistemas de par-

⁶ Um governo de equilíbrio é aquele que, uma vez formado, não é derrubado por nenhum actor político com poder para isso (p. 58).

tidos, variando o número, peso e posições ideológicas dos partidos. Concluem os autores que a mais importante condição de estabilidade é a existência de um partido «forte», isto é, um partido com preferências políticas centrais em pelo menos uma dimensão ideológica. Os autores defendem que a posição ideológica dos partidos é a principal determinante na sua participação num governo de coligação, mais importante do que o seu peso no parlamento. Por conseguinte, prevêem também que um partido «forte» fará sempre parte de qualquer governo de coligação.

Dadas as hipóteses formuladas, os autores vão testá-las, usando os casos de formação de governos entre 1945 e 1989 em treze países da Europa ocidental⁷. Servindo-se de estudos de peritos sobre a posição ideológica de cada partido nos treze países e conhecendo o peso de cada partido antes da formação de um governo, os autores identificam o partido «forte» do sistema e, depois, prevêem quais serão os partidos que irão coligar-se. Finalmente, comparam estes resultados com os governos que de facto se coligaram. O modelo não prevê todos os governos que se formaram, mas uma parte substancial. Assim, os autores consideram os resultados dos testes

ao modelo francamente animadores, sobretudo no que diz respeito à capacidade de previsão da participação dos partidos «fortes» nos governos⁸. No entanto, como eles próprios admitem, este livro é sobretudo uma contribuição teórica para a análise da formação de governos, ainda havendo muito que fazer para uma análise empírica completa. Na última secção do livro, os autores indicam possíveis linhas para investigações futuras que deverão tornar o modelo mais realista, por exemplo, através da integração no modelo de correntes intrapartidárias, bem como de cisões nos partidos.

Este livro constituiu um grande esforço para cativar uma audiência de estudiosos de ciência política que não sejam partidários de abordagens de «escolha racional». Todas as fórmulas matemáticas estão em apêndices e, embora os capítulos sejam por vezes difíceis de compreender devido aos sofisticados métodos estatísticos utilizados para testar o modelo (a dada altura os autores dizem mesmo «pode ter havido momentos [...] em que os leitores chegaram à conclusão de que nós endoidecemos» (p. 214), as razões dessas escolhas e a interpretação dos resultados são bastante acessíveis.

⁷ Os autores excluem a França (V República), a Grécia, a Noruega antes de 1961, o Reino Unido e o Canadá devido às conclusões dos peritos convidados no 1.º volume. Assim, os países que fazem parte desta amostra são a Áustria, Bélgica, Dinamarca, Finlândia, RFA, Islândia, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Países Baixos, Noruega e Suécia.

⁸ A definição de centralidade (força) de cada partido é baseada em estudos onde se localiza a posição de cada partido em relação a várias questões ideológicas, como, por exemplo, o aumento de impostos para aumentar os serviços públicos, posição em relação à ex-União Soviética, etc.

Apesar do título do livro, este estudo debruça-se quase exclusivamente sobre a formação, e não sobre a queda de governos. Os autores defendem que as causas da queda dos governos são consequência de mudanças no contexto que permitiu a formação de um governo. Esta explicação, no entanto, fica-se um pouco pelo truísmo, não sendo desenvolvida pelos autores do livro. Por outro lado, a definição de governo de «equilíbrio» é um pouco enganosa, pois não significa necessariamente um governo que cumpre o mandato legislativo, mas sim um governo apoiado pela

maioria dos deputados num dado momento. Os autores não fazem, portanto, uma distinção entre um governo de coligação que dure um mês ou quatro anos, já que olham exclusivamente para as condições que permitem a formação dos governos. O alcance do livro é, por conseguinte, menor do que é pretendido pelos seus autores. No entanto, ele é considerável, vindo desfazer o mito da colegialidade ministerial e interpretando a formação de governos de uma perspectiva da distribuição de pastas.

MARINA COSTA LOBO