



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA
MESTRADO EM CIÊNCIA POLÍTICA

**PROCESSO DECISÓRIO NO PODER EXECUTIVO: UMA ANÁLISE DA CÂMARA
DE COMÉRCIO EXTERIOR NO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO (2001-2010)**

LEONARDO GILL CORREIA SANTOS

RECIFE
2017

LEONARDO GILL CORREIA SANTOS

**PROCESSO DECISÓRIO NO PODER EXECUTIVO: UMA ANÁLISE DA CÂMARA
DE COMÉRCIO EXTERIOR NO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO (2001-2010)**

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientadora: Profa. Dra. Andrea Quirino Steiner
Co-orientadora: Profa. Dra. Mariana Batista da Silva

RECIFE
2017

Catálogo na fonte
Bibliotecária Maria Janeide Pereira da Silva, CRB4-1262

S237p Santos, Leonardo Gill Correia.
Processo decisório no Poder Executivo : uma análise da Câmara de Comércio Exterior no presidencialismo de coalizão (2001-2010) / Leonardo Gill Correia Santos. – 2017.
96 f. : il. ; 30 cm.

Orientadora : Prof^ª. Dr^ª. Andrea Quirino Steiner.
Coorientadora : Prof^ª. Dr^ª. Mariana Batista da Silva
Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Pernambuco, CFCH.
Programa de Pós-graduação em Ciência Política, 2017.
Inclui Referências.

1. Ciência política. 2. Relações internacionais. 3. Comércio internacional – Brasil. 4. Presidencialismo. 5. Governos de coalizão. I. Steiner, Andrea Quirino (Orientadora). II. Silva, Mariana Batista da (Coorientadora). III. Título.

320 CDD (22. ed.)

UFPE (BCFCH2017-046)

FOLHA DE APROVAÇÃO

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA
DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

**“PROCESSO DECISÓRIO NO PODER EXECUTIVO: UMA ANÁLISE DA
CÂMARA DE COMÉRCIO EXTERIOR NO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO
(2001-2010)”**

Leonardo Gill Correia Santos

APROVADA EM 15 DE FEVEREIRO DE 2017-03-01

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Andrea Quirino Steiner, UFPE (Orientadora)

Prof. Dr. Marcelo de Almeida Medeiros, UFPE (Examinador Interno)

Prof. Dr. Octávio Amorim Neto, FGV (Examinador Externo)



Who Owns What?, 2012, Barbara Kruger. Tate Museum, Londres, Reino Unido.

“O governo do mundo começa em nós mesmos. Não são os sinceros que governam o mundo, mas também não são os insinceros. São os que fabricam em si uma sinceridade real por meios artificiais e automáticos; essa sinceridade constitui a sua força, e é ela que irradia para a sinceridade menos falsa dos outros. Saber iludir-se bem é a primeira qualidade do estadista. Só aos poetas e aos filósofos compete a visão prática do mundo, porque só a esses é dado não ter ilusões. Ver claro é não agir.”

Livro do Desassossego, Fernando Pessoa (sob heterônimo de Bernardo Soares).

AGRADECIMENTOS

Antes de tudo, sob risco de me referir a algo abstrato por demais, o que nem sempre é incomum nesta seção, gostaria de dedicar os agradecimentos ao ambiente acadêmico e a camaradagem dos colegas, professores, pesquisadores e servidores do décimo-quarto andar do CFCH. Menos abstrato, mas tão substancialmente importante, agradeço ao CNPq pelo apoio à pesquisa que aqui se delinea.

Gostaria de agradecer a Andrea Steiner, minha orientadora, que confiou em meu potencial no estudo aqui presente e no estágio docência. Não seria suficiente se não mencionasse as revisões, conselhos e adaptações de cronogramas. A toda essa gentileza e reconhecimento serei grato. Agradeço também a professora Mariana Batista, que aceitou meu convite de orientação, pelas contribuições ontológicas que me ajudaram a construir um problema, e epistêmicas, que me ajudaram a resolvê-lo. Principalmente, agradeço a ela a inspiração acadêmica por um objeto de estudo, o Poder Executivo.

Também agradeço aos professores Marcelo Medeiros e Octávio Amorim Neto, pelas orientações e apreciações da banca de qualificação, sem mencionar a inspiração teórica. Aos professores Flávio Rezende, Mauro Soares, Michelle Fernandez e Marcos Costa Lima, pelas amargas e bem-vindas doses de realidades institucionais. Aos professores externos, que me lembraram do horizonte acadêmico além da UFPE: Janina Onuki, Manoel Santos, Matthew Taylor, Argelina Figueiredo, entre outros. A Katherine Bersch, Sergio Praça, Cesar Zucco, Benjamin Lauderdale, pelos dados gentilmente compartilhados. Aos amigos da ciência política, em especial Mariana Cockles, Eduardo Oliveira e Caroliny Wanderley; Manuela Pereira, pelas revisões de emergência e conselhos metodológicos; e Lucas Emanuel, pelo apoio técnico.

Também dedico um agradecimento especial aos membros da Camex, que apesar das transições, compartilharam informações e esclareceram dúvidas: a ex-chefe de gabinete da Secretaria-Executiva da Camex Maria Olivia Lamazière e o ex-assessor Luiz Castilho.

Aos amigos que, próximos ou distantes, me ancoraram sempre que possível ao cotidiano: Tomás, Isabel, Fabiola, Renan, Rodrigo, Felipe, Tales, Chico, Joo, Henrique, Laura e Priscila. Finalmente, gostaria de agradecer minha família. Minha mãe, Odalice, que mesmo distante, acompanhou tudo de perto e apoiou incondicionalmente, e sempre me acolheu quando precisei sair um pouco daqui. Ao meu pai, Raimundo, que esse trabalho prova que temos na pesquisa uma paixão em comum, e que tanto me ajudou nesse percurso, com a devida experiência reconhecida.

Gostaria de encerrar com um agradecimento especial a Natália, pelo amor cotidiano e companheirismo, pelo estímulo nas desavenças e apoio ao longo desses dois anos (para além) de pesquisa... sem contar as revisões antes da meia-noite. E a nossa família Arlindo, Nanci, Camilo e Rebeca.

RESUMO

Quem ganha mais em política de comércio exterior? O presente trabalho busca responder à pergunta observando o processo decisório da Câmara de Comércio Exterior – Camex, no âmbito do Presidencialismo de Coalizão brasileiro. No Conselho de Ministros, órgão de decisão principal da Camex, sete ministros de Estado são constrangidos a tomar decisões sobre diversas propostas. Parte-se do pressuposto de que ministros de partidos diferentes em um mesmo gabinete possuem preferências distintas – indicando possíveis problemas de ação coletiva –, observamos como se dá o processo decisório em uma organização institucionalizada. Utilizamos elementos teóricos sobre o poder Executivo em diferentes sistemas de governo, principalmente sobre a relação entre partidos da coalizão com o partido *formateur*. Nossa hipótese principal afirma que quanto maior a distância ideológica entre o partido de um ministro do partido do Presidente, menor será a taxa de êxito desse ministro no Conselho de Ministros. A partir da análise de conteúdo das atas das reuniões do Conselho entre 2001 e 2010, levantamos 292 propostas de defesa comercial e alterações tarifárias submetidas por ministros à Camex. Utilizando técnicas de regressão logística e de regressão logística para eventos raros (ReLogit), buscamos validar se a distância ideológica importa para a probabilidade de êxito dos ministros. Apesar de algumas ressalvas metodológicas, nossos resultados permitem confirmar a hipótese de estudo, embora os modelos de regressão devam considerar as oposições levantadas pelos ministros a algumas propostas. Verifica-se, portanto, que a Camex pode ser considerada uma instância de controle institucionalizado do Presidente sobre o gabinete.

Palavras-Chave: Ciência política. Relações Internacionais. Comércio internacional – Brasil. Presidencialismo. Governos de coalizão.

ABSTRACT

Who wins more in foreign trade policy? The present study aims to answer that question by observing the decision-taking process of the Chamber of Foreign Trade – Camex, within the Brazilian coalitional presidentialism. In the Council of Ministers, Camex' main decision body, seven ministers are constrained to decide on several proposals. Grounded on the premise that ministers of different parties within the same cabinet have divergent preferences – which might indicate collective action issues – we observe decision-taking process in an institutionalized organization. We employ theoretical elements from studies about the executive power in distinct governing systems, focusing mainly on the relation between coalition parties and the *formateur* party. Our central hypothesis states that the larger the ideological distance between one minister's party from the President's party, the lesser his or her success in the Council of Ministers. From the content analysis of the Council meeting records between 2001 and 2010, we collected 292 proposals of trade defense and tariff modifications submitted by ministers to Camex. Employing logistic regression and rare event logit techniques, we sought to validate if ideological distance matters to the likelihood of ministerial success. Despite some methodological caveats, our results confirm the central hypothesis, although our regression models must encompass ministers' opposition to a few proposals. Therefore, we verify that Camex can be considered an institutionalized body control of the president over the cabinet.

Key words: Political Science. International Relations. International Trade – Brazil. Presidential System. Coalitional Government.

GLOSSÁRIO DE SIGLAS E ABREVIACÕES

Camex	Câmara de Comércio Exterior
MDIC	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
MRE	Ministério das Relações Exteriores
CC	Casa Civil
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MF	Ministério da Fazenda
MP	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MS	Ministério da Saúde
SE/Camex	Secretaria Executiva da Camex
MD	Ministério da Defesa
MJ	Ministério da Justiça
MME	Ministério de Minas e Energia
TEC	Tarifa Externa Comum do Mercosul
NCM	Nomenclatura Comum do Mercosul
LETEC	Lista de Exceções à Tarifa Externa Comum
GECEX	Comitê Executivo de Gestão
COMEX	Comitê de Gestão
GTDC	Grupo Técnico de Defesa Comercial
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
SECEX/MDIC	Secretaria de Comércio Exterior do MDIC
SAIN/MF	Secretaria de Assuntos Internacionais do MF
SRF/MF	Secretaria da Receita Federal do MF
CADE	Conselho Administrativo de Defesa Econômica

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	Linha Decisória Camex	32
Figura 2	Dispersão ideológica das coalizões presidenciais no Brasil (1990-2010)	41
Figura 3	Pontos Ideais dos Partidos por Coalizão Presidencial (1999-2010)	66
Figura 4	Êxitos e Fracassos das Propostas à Camex analisadas, por Ministério (2001-2010); n = 292	73
Figura 5	Relação entre distância ideológica e probabilidade de êxito dos ministros no Conselho de Ministros da Camex (2001-2010)	78

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Governos de Coalizão no Brasil (1990-2014)	20
Quadro 2	Evolução da Composição do GECEX (2003-2016)	29
Quadro 3	Argumentos e Fontes	50
Quadro 4	Distribuição Espacial dos Modelos de Análise	53
Quadro 5	Composição do Gabinete Presidencial no Brasil (1999-2010)	65
Quadro 6	Desenho de Pesquisa	71

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Propostas na Camex, por Ministro (2001-2010)	72
Tabela 2	Resultados Regressão Logística (Logit)	75
Tabela 3	Resultados ReLogit	77

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	12
1 PROCESSO DECISÓRIO NO PODER EXECUTIVO BRASILEIRO E CÂMARA DE COMÉRCIO EXTERIOR.....	15
1.1 Aspectos Institucionais do Presidencialismo de Coalizão no Brasil.....	15
1.2 Poder Executivo Fragmentado: Partidos Diferentes no Mesmo Governo	18
1.3 Conciliando Interesses Divergentes: Ação Coletiva entre Ministros	20
1.4 Foco de Análise: Demandas dos Ministros do Conselho	21
2 PROCESSO DECISÓRIO NA CAMEX: ARENAS, PROPOSTAS E RESOLUÇÕES	23
2.1 A Camex: Criação e Institucionalização da Política de Comércio Exterior.....	23
2.1.1 Objetivos e Competências: Decisões em Política de Comércio Exterior	24
2.2 Arenas de Confronto de Ministros e de Interesses	25
2.2.1 Conselho de Ministros: Composição e Organização	25
2.2.2 Comitê Executivo de Gestão e Decisões <i>Ad Referendum</i>	27
2.2.3 Secretaria-Executiva e Grupos Técnicos	29
2.2.4 Linha Decisória Camex.....	30
2.3 Propostas Submetidas e Resoluções Camex	32
2.3.1 Negociação Internacional, Financiamento de Exportações, Defesa Comercial ...	32
2.3.2 Articulação entre Ministros.....	34
2.3.3 Pleitos para o Conselho: Propostas Ministeriais e Demanda de Grupos Privados ...	35
3 DECISÕES POLÍTICAS EM EXECUTIVO MULTIPARTIDÁRIO: REFLEXO DOS INTERESSES PARTIDÁRIOS E DO PRESIDENTE.....	37
3.1 Aportes do Neo-Institucionalismo da Escolha Racional	37
3.2 Preferências da Coalizão: Conexão Eleitoral e Formação de Gabinetes.....	39
3.3 Teorias e Modelos de Análise do Processo Decisório no Executivo.....	42
3.3.1 Gabinetes Unitários no Presidencialismo Norte-Americano	43
3.3.2 Gabinetes de Coalizão no Parlamentarismo Europeu.....	44
3.3.3 Presidencialismo de Coalizão entre Dois Modelos.....	47
3.4 Síntese do Referencial Teórico Utilizado	49
3.4.1 Premissas e Características do Argumento Teórico.....	50
3.4.2 Hipótese de Estudo	53
3.4.3 Controlando Ministros e Capacidade Burocrática	54

4	DESENHO DE PESQUISA	58
4.1	Referencial Metodológico.....	58
4.2	Acesso aos Dados.....	58
4.3	Variáveis Utilizadas	60
4.3.1	Variável Dependente: Taxa de Êxito dos Ministros no Conselho de Ministros da Camex	60
4.3.2	Variável Independente: Distância Ideológica entre os Partidos no Executivo	64
4.3.3	Variável Independente: Capacidade Técnica.....	68
4.3.4	Variáveis de Controle	68
4.4	Hipóteses e Formalização	69
4.5	Técnica de Análise Quantitativa: Regressão Logística.....	70
5	RESULTADOS E DISCUSSÃO	72
5.1	Propostas e Iniciativas	72
5.2	Distância Ideológica, Capacidade Técnica e Oposição.....	74
5.3	Modelos e Regressão	75
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	80
6.1	Gabinetes de Coalizão em Presidencialismo: entre Governo Presidencial e Governo Ministerial.....	80
6.2	Política de Comércio Exterior e Política Externa	82
6.3	Questionamentos e Possíveis Desdobramentos	84
	ANEXOS.....	89
	REFERÊNCIAS.....	92

INTRODUÇÃO

A ciência política no Brasil tem estudado o processo decisório no Poder Executivo de forma sistêmica nos últimos anos. O debate sobre o presidencialismo de coalizão contribuiu bastante para que esses estudos pudessem ser feitos. Amorim Neto (2002, 2006), Inácio (2006), Batista (2013, 2014), entre outros, estão entre os autores que mais recentemente tentaram entender o governo e sua forma de governar.

Não é, porém, uma tarefa simples. Diferentemente do Poder Executivo nos Estados Unidos, por exemplo, no Brasil tal poder é compartilhado de forma peculiar entre diversos agentes. Isso ficou conhecido na literatura como presidencialismo de coalizão, termo utilizado pela primeira vez por Abranches (1988), em uma análise institucional da Constituição de 1988. Embora lhe seja atribuído uma função primária de execução de políticas, o Executivo no Brasil toma um número amplo de decisões, e há um excesso de variáveis intervindo nesse processo, o que torna complexo um estudo de visão macro.

Não obstante, ao focar uma política pública específica, em uma arena em que os atores, as regras do jogo e o período de análise são conhecidos, o trabalho se torna mais viável. A Câmara de Comércio Exterior – Camex, é uma entidade do Poder Executivo brasileiro, criada em 1995 com o objetivo de formular, adotar, implementar e coordenar as “políticas e de atividades relativas ao comércio exterior de bens e serviços, incluído o turismo” (BRASIL, 2003). Subentende-se, dos objetivos, que cabe à instituição o papel de decisão em matéria de comércio exterior, visto neste trabalho como uma política pública. A arena é estruturada, com um órgão de deliberação (o Conselho de Ministros) um órgão de execução (o Comitê Executivo de Gestão), e uma Secretaria Executiva (órgão permanente da entidade, que organiza as reuniões e os grupos técnicos, além da competência administrativa da Camex).

Entre os atores políticos atrelados estão sete ministros, cuja pasta está envolvida, direta ou indiretamente, com a política de comércio exterior no Brasil: Ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio; Ministro das Relações Exteriores; Ministro da Fazenda; Ministro da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão; Ministro Chefe da Casa Civil; e Ministro do Desenvolvimento Agrário (a partir de 2005). Há, portanto, uma definição de quais atores importam na entidade. As regras também são claras, definidas pelo regimento interno da instituição: cada ministro pode propor medidas de resolução, que serão apreciadas pelo Conselho de Ministros em pleitos majoritários, quando não houver consenso entre os membros.

Esse breve descritivo estabelece as grandes linhas da Camex como uma instituição decisória do Poder Executivo. Com tal desenho institucional, é de se esperar que os agentes tenham interesses diferentes, muitas vezes divergentes, com relação às políticas implementadas pelas resoluções do Conselho. Se o Executivo brasileiro fosse um poder unitário, a distinção de interesses seria um pouco mais complexa de se imaginar. Porém, no contexto de presidencialismo de coalizão, em que partidos de diferentes matizes ideológicas compõem o mesmo poder, é possível que a fragmentação de interesses se torne mais evidente. E os ministros são atores chave nesse processo.

De fato, os ministérios são distribuídos entre os partidos, e o cargo de ministro é o mais desejado, visto que a Presidência, prêmio máximo do Executivo, não pode ser dividida entre atores. Grosso modo, o ministro partidário se torna o chefe da pasta que encabeça, à frente de uma equipe burocrática mais ou menos capacitada para realizar a formulação das políticas públicas que ele deseja implementar.

Neste sentido, diversas variáveis parecem intervir no processo de por em prática os programas do Executivo, dentre as quais variáveis relativas às preferências, estabelecidas pelos partidos que compõem a coalizão, mas também variáveis de capacidade das agências governamentais. Quando temos uma entidade deliberativa definida, é possível verificar quais variáveis se sobrepõem às demais. Para tanto, faz-se necessário uma variável dependente que possa traduzir o êxito dos ministros na Camex, que nada mais seria que verificar quais ministros conseguem convencer os demais que a sua proposta deve ser aprovada.

É proposta, portanto, a seguinte pergunta de pesquisa: quem leva a melhor em matéria de comércio exterior no Brasil? O objetivo não seria definir como o processo de decisão se dá no Executivo, mas sim os mecanismos de deliberação particulares quando há uma arena, regras e atores definidos, neste caso a Camex. Tal investigação permite, ainda, colocar a prova algumas dinâmicas sugeridas pela literatura sobre o presidencialismo de coalizão.

Para embasar empiricamente o estudo, via Lei de Acesso à Informação¹, obtivemos acesso às atas das reuniões do Conselho de Ministros entre 2001 e 2010, das quais conseguimos extrair 292 propostas ministeriais que foram apreciadas em plenário. A partir delas, é possível observar como o êxito dos ministros se reparte. As atas também ajudam a entender algumas dinâmicas internas da Camex, o que dá uma sustentação melhor para o capítulo 2, onde descrevemos a instituição.

¹ Lei 12.527/2011.

A fim de responder à pergunta proposta, o trabalho está estruturado da seguinte forma. Em um primeiro capítulo, buscamos apresentar o problema de pesquisa à luz das forças e dos mecanismos que regem o presidencialismo de coalizão no Brasil, segundo a literatura. Mais especificamente, são destacados o processo decisório, o envolvimento de ministros de diferentes partidos em um mesmo gabinete, e como a Camex se encaixa nesse processo (1). No segundo capítulo a Câmara em si é descrita, com o objetivo de demonstrar que se trata de uma instância decisória do Poder Executivo, que envolve ministros cujas decisões são concentradas em um órgão superior, o Conselho de Ministros (2). No terceiro capítulo, são apresentadas as abordagens teóricas sobre as quais a literatura se baseia para responder esse tipo de problema; destas são derivadas as hipóteses de estudo, com base principalmente nas preferências dos partidos da coalizão e do presidente, bem como na capacidade das agências estatais (3). O quarto capítulo é dedicado ao desenho e à operacionalização da pesquisa, como a forma pela qual foram estabelecidas as variáveis dependentes e independentes, a coleta de dados e as técnicas de análise (4). O quinto capítulo expõe os resultados e algumas possíveis explicações para os mesmos (5). No sexto e último capítulo são apresentadas algumas considerações finais e uma breve conclusão sobre os principais achados da pesquisa, bem como suas falhas e uma possível agenda futura (6).

1 PROCESSO DECISÓRIO NO PODER EXECUTIVO BRASILEIRO E CÂMARA DE COMÉRCIO EXTERIOR

O processo decisório no Poder Executivo brasileiro é um fenômeno complexo e difícil de apreender. Na teoria tradicional da separação de poderes, cabe ao Poder Legislativo a prerrogativa da decisão, enquanto o Executivo seria encarregado de implementar as medidas aprovadas nas casas. Entretanto, a divisão convencional de tarefas entre poderes tem se mostrado limitada em função da realidade cotidiana da política, sendo o Poder Executivo incumbido de tomar decisões para implementar as regras e outras diretrizes estabelecidas pelo Legislativo. O caso brasileiro é ainda mais peculiar, tendo em vista os poderes legislativos que foram atribuídos ao presidente da República (FIGUEIREDO & LIMONGI, 2001), o que permite à presidência dominar, em parte, a agenda do Poder Legislativo. Tais medidas dizem respeito, porém, à relação entre Executivo e Legislativo. Se observado isoladamente, o Executivo deve tomar medidas cotidianas, muitas delas em caso de urgência. O próprio Legislativo autoriza o governo a tomar certas medidas sob pretexto de que não há necessidade de passar todas as decisões sob o crivo dos parlamentares.

Assim, estudar o Executivo não é uma tarefa fácil, e um dos principais problemas se deve em parte pela ausência de arenas definidas de decisão. No Brasil, a baixa institucionalização do processo decisório levou à criação de órgãos de deliberação e agências executivas, para alguns temas específicos, como o que tratamos no presente estudo. Porém, o Executivo não deixou de ser um órgão pouco acessível e pouco transparente (em comparação ao Legislativo), o que torna seu estudo complexo.

Neste sentido, este capítulo visa expor as dinâmicas que sustentam tal processo e as razões para sua complexidade, vinculando-o com o problema de pesquisa em questão, ou seja, com o processo decisório interno da Camex.

1.1 Aspectos Institucionais do Presidencialismo de Coalizão no Brasil

Como o presidencialismo de coalizão impacta o processo decisório do Executivo no Brasil? Em um primeiro momento, busca se definir o presidencialismo de coalizão para entender, em um segundo momento, como suas características podem impactar na tomada de decisão. Antes, porém, é preciso explicar os incentivos que levam à existência de tal sistema de governo.

No Brasil, o presidente é eleito pelo voto majoritário; assim, ganha o candidato que obtiver a maioria absoluta dos votos válidos no primeiro turno ou, caso nenhum tenha obtido

maioria absoluta, há um segundo turno em que competem os dois primeiros colocados no primeiro turno, para um mandato de quatro anos com possibilidade de uma reeleição. A vitória no majoritário não significa, contudo, que o partido do presidente eleito é o único partido a compor o Poder Executivo. Sua plataforma pode se aliar a outras legendas, e o presidente e o seu partido compõem o gabinete ministerial com outros partidos.

A perspectiva que verifica no presidencialismo um Poder Executivo unitário tem origem nos estudos sobre o presidencialismo norte-americano (MOE, 1993; RUDALEVIGE, 2002; HOWELL, 2006). No outro extremo, os estudos sobre sistemas parlamentaristas multipartidários indicam a possibilidade de divisão do Executivo entre mais de um partido (STRØM et al. 2003, 2008; RHODES, 2006). A diferença entre sistemas de governo deve-se à forma pela qual o governo se constitui (LIJPHART, 1999; BATISTA, 2014, 2016): no modelo parlamentar, o Poder Executivo emana das maiorias negociadas no parlamento, havendo, portanto, vínculos entre os poderes; no sistema presidencialista, o presidente é eleito de forma independente do parlamento, o que constitui convencionalmente um sistema de estrita separação entre poderes. Apesar dessas divisões mostrarem dois tipos de sistemas de governo, elas não abrangem as especificidades sobre a constituição de governos, principalmente o impacto do sistema eleitoral sobre a composição dos poderes (LIJPHART, 1999).

O estudo sobre a organização de gabinetes no Brasil promoveu o surgimento de duas vertentes de um debate importante sobre o presidencialismo brasileiro (BATISTA, 2014). Na primeira, com um enfoque puramente institucional, Abranches (1988) cunhou a expressão “presidencialismo de coalizão” para definir como seriam os governos que emergiriam das combinações institucionais encravadas na Constituição Federal de 1988: a combinação insólita de presidencialismo e eleições proporcionais com lista aberta, o que, de acordo com o autor, produziria um “Executivo com base em grandes coalizões” (ABRANCHES, 1988, p.21).

No Legislativo, senadores são eleitos pelo sistema majoritário para um mandato de oito anos, e deputados são eleitos pelo sistema proporcional de lista aberta para um mandato de quatro anos; não há limites para a reeleição. Em ambos os casos, a base eleitoral é uma das 27 unidades estaduais da Federação. Estimulando a concorrência entre partidos nos colégios eleitorais, o sistema proporcional, via lei de Duverger (1976 [1957]), provoca a fragmentação partidária que leva ao multipartidarismo da Câmara dos Deputados; assim, o sistema de lista aberta incita a competição interna dos partidos, em que diretórios partidários, com o objetivo

de obter votos suficientes para a eleição de alguns de seus membros, lançam campanhas de diversos candidatos de uma mesma plataforma política, e os candidatos de um mesmo partido competem entre si.

A combinação de presidencialismo com multipartidarismo na Câmara dos Deputados vem sendo abordada sob diferentes pontos de vista. Batista (2014) faz um relato completo do debate entre autores que, por um lado, percebem no presidencialismo de coalizão uma rede de incentivos institucionais que promovem particularismo e individualismo, levando à indisciplina partidária no Congresso (MAINWARING, 1990, 1993; LIJPHART, 1991; LINZ, 1991; AMES, 2003). Por outro lado, autores como Figueiredo & Limongi (2001) e Amorim Neto (2002) constatarem empiricamente a existência de alta disciplina partidária na Câmara, o que constitui a segunda vertente.

A perspectiva empírica dos achados de Figueiredo & Limongi (2001) deram ensejo ao debate com a primeira vertente, mais institucional, além de ter instigado estudos posteriores para avaliar e discutir os resultados encontrados. Os autores perceberam uma alta disciplina entre os deputados dentro de cada partido, a partir da indicação dos líderes partidários no Colégio de Líderes da Câmara, apesar dos incentivos institucionais para comportamentos individualistas. Além disso, foi verificado um alto índice de aprovação dos projetos de iniciativa do Executivo, da ordem de 75%. O trabalho posterior foi tentar encontrar qual o mecanismo que estimulava a disciplina partidária. Observou-se que o presidente detém diversos poderes legislativos, herdados do período militar (1964-1985). Isso lhe permite definir a agenda do Poder Legislativo, ao editar medidas provisórias ou determinar regime de urgência na aprovação dos projetos de lei de sua autoria (FIGUEIREDO & LIMONGI, 2001; BATISTA, 2014).

Até aquele momento, não havia explicação para o alto índice de disciplina partidária, o que foi contestado por Ames (2003) com relação ao estudo de Figueiredo & Limongi (2001). Ames (2003) questiona, por exemplo, os impactos do sistema eleitoral sobre a disciplina, advogando que só verificar a obediência partidária não significa necessariamente o êxito do presidente na arena legislativa. Nesse contexto, ainda era preciso explicar por que os deputados obedeciam às orientações do Colégio de Líderes da Câmara. Achados posteriores indicam um fator importante, que seria a concentração dos poderes no Congresso. Os deputados podem agir de maneira individual, mas isso reduz muito a chance de sucesso de projetos pessoais. Pereira & Mueller (2003) demonstram que deputados precisam converter os projetos aprovados no Congresso em ganhos distributivos para seu eleitorado, garantindo

dessa forma a sua sobrevivência eleitoral. Portanto, a atuação individual dos deputados vale para a arena eleitoral, onde os partidos são fracos. O poder dos partidos encontra-se na arena legislativa, visto que deputados agindo isoladamente não conseguem aprovar projetos ou emendar as iniciativas do Executivo (PEREIRA & MUELLER, 2003).

Isso reduz o número de atores com o qual o Executivo precisa negociar, visto que deputados tendem a obedecer a orientação de seu partido. A formação das coalizões se explicaria dessa forma: o partido do presidente se alia com outros partidos que possuem representação na Câmara, para dessa forma articular as maiorias que precisa para aprovação dos projetos de autoria do governo. Deste modo, a conclusão a que chegam Figueiredo & Limongi (2001, 2008) e Amorim Neto (2002, 2006) foi revisada em diversos estudos, aprofundando o debate sobre a formação dos governos de coalizão e a governabilidade no Poder Executivo. Trabalhos mais recentes demonstram que se por um lado tal barganha entre presidente e partidos da coalizão ajuda o Executivo a aprovar projetos no Legislativo, por outro, acarreta custos sobre as decisões do próprio Executivo (BATISTA, 2014).

1.2 Poder Executivo Fragmentado: Partidos Diferentes no Mesmo Governo

Batista (2013, 2014) demonstra que, em troca de apoio no Legislativo, o presidente negocia cargos, principalmente ministérios, e emendas com os partidos que constituem a base da coalizão. Isso na verdade é um complemento substancial aos estudos anteriores que abordaram o presidencialismo de coalizão no Brasil. A diferença vem do fato de que, em troca do apoio no Legislativo, os partidos buscam influenciar as decisões do Executivo. O teor dessa influência varia de acordo com as preferências de cada partido em relação à preferência do presidente (BATISTA, 2014). O cargo de ministro passa a ter grande relevância para os partidos que compõem a coalizão, visto que é o cargo mais alto que os membros dos partidos podem alcançar. E a partir da ocupação dos cargos ministeriais, temos alguma noção do grau de fragmentação do Executivo.

Curiosamente, a maior parte das pesquisas que analisam decisões no âmbito do Executivo em regime de coalizão aborda principalmente os parlamentarismos multipartidários europeus (LAVER & SHEPSLE, 1990, 1994, 1996; MARTIN & VANBERG, 2011, 2014), com alguns estudos sobre Presidencialismo de Coalizão (AMORIM NETO, 2000, 2006; BATISTA, 2014). Em específico, Martin & Vanberg (2011) descrevem o que seria o principal dilema de governos de coalizão: “para governar com êxito, os parceiros da coalizão devem conseguir superar a tensão inerente entre acomodar mutuamente seus interesses coletivos e

seus incentivos individuais em busca de objetivos políticos particulares”² (pp. 3-4, tradução livre).

Qual seria a origem dessa tensão? Os partidos, apesar de governarem juntos e comporem um governo em comum, respondem a incentivos distintos, como ressaltado previamente. À exceção do partido presidencial, os representantes dos demais partidos membros da coalizão são eleitos com base proporcional em colégios eleitorais menores, os estados da Federação. Além disso, o financiamento para cada partido também tem origens distintas. A conexão eleitoral indica, portanto, preferências diferentes para atores que compõem a mesma entidade de decisão. Em resumo, os partidos que integram as pastas ministeriais do governo são eleitos em bases eleitorais distintas das do presidente, além de serem financiados por grupos distintos. Assim, em um mesmo gabinete, os interesses dos grupos partidários que integram o governo podem divergir sobre políticas que devem ser implementadas, o que pode ter algum impacto sobre as decisões do Executivo. Observando o Quadro 1, é possível observar as combinações de partidos que compuseram as coalizões entre 1990 e 2014.

Os dados presentes no Quadro 1, com base em levantamentos de Batista (2014) e Figueiredo (2007), indicam as coalizões, os partidos que a compunham, o número de partidos por coalizão e o tempo de duração de cada uma. Desde a redemocratização, o número de partidos que compõem a coalizão do Executivo variou consideravelmente, com tendência a aumentar. Os dados permitem ter uma noção ampla da fragmentação do Poder Executivo, na qual identificamos uma crescente complexidade da coalizão, conforme expressão utilizada por Batista (2014) para referir-se à quantidade elevada de atores envolvidos.

² “To govern successfully, coalition partners must be able to overcome the inherent tension between their collective interest in mutual accommodation and their individual incentives to pursue their particular policy objectives.”

Quadro 1 - Governos de Coalizão no Brasil (1990-2014)

Presidente	Partido	Coalizões	Partidos no Gabinete	N	Período
Fernando Collor de Mello	PRN	Collor 1	PRN-PFL	2	1990
		Collor 2	PRN-PFL-PDS	3	1990-1991
		Collor 3	PRN-PFL-PDS	3	1991-1992
		Collor 4	PRN-PFL-PDS-PTB-PL	5	1992
Itamar Franco	Sem filiação	Itamar 1	PFL-PTB-PMDB-PSDB-PSB	5	1992-1993
		Itamar 2	PFL-PTB-PMDB-PSDB-PP	5	1993-1994
		Itamar 3	PFL-PMDB-PSDB-PP	4	1994
Fernando Henrique Cardoso	PSDB	FHC I 1	PSDB-PFL-PMDB-PTB	4	1995-1996
		FHC I 2	PSDB-PFL-PMDB-PTB-PPB	5	1996-1998
		FHC II 1	PSDB-PFL-PMDB-PPB	4	1999-2002
		FHC II 2	PMDB-PSDB-PPB	3	2002
Luiz Inácio Lula da Silva	PT	Lula I 1	PT-PL-PCdoB-PSB-PTB-PDT-PPS-PV	8	2003-2004
		Lula I 2	PT-PL-PCdoB-PSB-PTB-PPS-PV-PMDB	8	2004-2005
		Lula I 3	PT-PL-PCdoB-PSB-PTB-PV-PMDB	7	2005
		Lula I 4	PT-PL-PCdoB-PSB-PTB-PMDB	6	2005
		Lula I 5	PT-PL-PCdoB-PSB-PTB-PP-PMDB	7	2005-2007
		Lula II 1	PT-PCdoB-PR-PMDB-PP-PSB-PTB	7	2007
		Lula II 2	PT-PCdoB-PDT-PMDB-PP-PR-PSB-PTB	8	2007-2010
Dilma Vana Rousseff	PT	Dilma I 1	PT-PCdoB-PDT-PMDB-PP-PR-PSB	7	2011-2012
		Dilma I 2	PT-PCdoB-PDT-PMDB-PP-PR-PSB-PRB	8	2012-2014

Fonte: elaborado pelo autor com base em Figueiredo (2007) e Batista (2014).

Nota: em anexo, há uma definição por extenso do que significa cada sigla.

1.3 Conciliando Interesses Divergentes: Ação Coletiva entre Ministros

Estamos diante de uma questão delicada, levantada anteriormente ao se tratar do trabalho de Martin & Vanberg (2011): o Executivo precisa governar entre diferentes. Nesse sentido, observar a governabilidade no âmbito do Executivo implica analisar decisões coletivas e seus reflexos.

As decisões políticas constituem um ponto delicado da ciência política. Nesse ponto, o teorema da impossibilidade de Arrow, que indica a impossibilidade da decisão coletiva a partir de preferências individuais, fornece um aspecto importante para nosso estudo (ARROW, 1963). Para Arrow, a raiz do problema da ação coletiva reside na não transitividade entre as preferências dos atores políticos, cada um agindo racionalmente, mas de forma individual. A reflexão abriu diversos caminhos para a ciência política, visto que, apesar da impossibilidade, as decisões ainda existem; o fato é que elas não representam necessariamente o interesse coletivo.

Foram os novos institucionalistas que abriram as portas para uma compreensão mais abrangente da decisão social, alguns anos mais tarde, atribuindo às instituições o poder de gerar resultados. Shepsle (1979) demonstra como instituições combinam as preferências dos diferentes agentes e produzem resultados. Isso ocorre justamente pelo fato de que instituições combinam arenas, regras e procedimentos para produzir resultados. Esse ponto será retomado adiante ao se discutir o neo-institucionalismo e a teoria da escolha racional. Por outro lado, uma crítica elaborada a esse modelo que contribui bastante para nossa pesquisa é a de Riker (1980): as instituições podem produzir um equilíbrio, porém esse resultado é desigual, favorecendo um ator ou um grupo em detrimento de outros. Ou seja, instituições permitem que se tomem decisões políticas, mas é uma situação de soma nula. Alguns ganham, outros perdem.

As decisões do Executivo seriam, portanto, um grande dilema de ação coletiva entre atores que possuem preferências diferentes. Se por um lado é possível questionar quem ganha e quem perde no Executivo brasileiro, a ausência de arenas de decisão institucionalizadas não nos permite fazer inferências científicas. Contudo, quando isolamos algumas políticas públicas específicas, há uma tendência à organização de órgãos de decisão, o que permite uma abordagem das deliberações de forma sistemática.

Para a política de comércio exterior, por exemplo, existe a própria Câmara de Comércio Exterior, entidade do poder Executivo, foco deste trabalho. O Conselho de Ministros da Camex não escapa do problema de ação coletiva dos gabinetes, ou à complexidade da coalizão. Cada ministério possui uma burocracia especializada em sua pasta específica, que produz conteúdos sobre os assuntos de interesse dos ministros e sobre os quais eles são confrontados, gerando, dessa forma, assimetrias de informação entre cada pasta. Em outras palavras, a Camex produz decisões (ou como veremos adiante, induz equilíbrios), favorecendo a preferência de um ou vários ministros em detrimento de outros, forçando uma solução ao problema de ação coletiva característico de gabinetes de coalizão. Seguindo a lógica de Riker (1980), instituições que produzem equilíbrios geram desequilíbrios. Dessa forma, há ministros que ganham, e ministros que perdem no processo decisório.

1.4 Foco de Análise: Demandas dos Ministros do Conselho

Para a realização deste trabalho foi isolado o problema de ação coletiva no poder Executivo para uma instância decisória específica, a Câmara de Comércio Exterior. Em conjunto com as regras de decisão do Conselho de Ministros, onde o princípio majoritário norteia as deliberações, podemos observar quem ganha mais entre as iniciativas aprovadas na

Camex. Esse problema de pesquisa faz sentido se pensarmos que os ministros têm interesses diferentes. Como a proposta deve passar pelo escrutínio majoritário, verificar quem ganha mais na Camex pode contribuir também, de algum modo, ao entendimento do processo decisório interno do gabinete ministerial no Poder Executivo brasileiro, embora este não seja limitado pelas mesmas regras do Conselho de Ministros da Camex. Nesse sentido, considerando que a Camex é uma instituição decisória, e que os ministros da Camex possuem interesses divergentes, buscamos responder qual ministro tem mais interesses privilegiados no Conselho de Ministros da Camex.

Para ajudar a responder a tal problema de pesquisa, o próximo capítulo apresenta uma descrição da Camex, principalmente dos seus órgãos, com o intuito de demonstrar que as decisões são tomadas em uma única entidade, o Conselho de Ministros.

2 PROCESSO DECISÓRIO NA CAMEX: ARENAS, PROPOSTAS E RESOLUÇÕES

Este capítulo reúne os principais estudos sobre a Câmara de Comércio Exterior, bem como as regras dos decretos que definem a estrutura institucional e o regimento interno. Também fizemos usos de informações presentes no site da entidade³. Mencionamos anteriormente que adquirimos atas das reuniões do Conselho de Ministros entre 2001 e 2010, das quais extraímos informações para completar o presente capítulo⁴. Contatos com membros da Secretaria-Executiva da Camex permitiram a confirmação das informações e a apreensão de detalhes adicionais sobre o funcionamento da Câmara. O ponto principal diz respeito ao processo decisório interno, em que demonstramos como as propostas dos ministros são tratadas na entidade. Na primeira parte, realizaremos um breve histórico da criação da Camex e exporemos seus objetivos principais (2.1). Em seguida, estabelecemos uma seção descritiva dos órgãos essenciais que compõem a entidade (2.2). Também dedicaremos algumas linhas para explicitar a linha decisória da entidade (2.3), e uma última parte sobre o conteúdo das decisões abordadas na Camex (2.4).

2.1 A Camex: Criação e Institucionalização da Política de Comércio Exterior

A Câmara de Comércio Exterior foi criada em fevereiro de 1995, por meio do Decreto Presidencial 1.386/1995. A entidade faz parte do Conselho de Governo, órgão de assessoramento do Presidente da República, estabelecido pela lei 8.028/1990⁵, que previa a instituição de câmaras com a “finalidade de formular políticas públicas setoriais, cujo escopo ultrapasse as competências de um único Ministério”⁶.

Fernandes (2013) faz um relato completo do processo de institucionalização da política de comércio exterior, com um objetivo de explicitar como ministérios e presidência se articularam para criar a Camex. Para o autor, em função de interesses divergentes dos diferentes atores políticos, a entidade não correspondeu às preferências de algum deles, mostrando um problema de ação coletiva na sua criação e institucionalização no Poder Executivo.

³ www.camex.gov.br/

⁴ Detalhamos como tivemos acesso às atas no capítulo 4, seção 4.2.

⁵ Essa lei foi amplamente revogada, sendo a lei 10.683/2003 a última editada, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, também amplamente modificada.

⁶ Lei 9.649/1998.

O estudo de Fernandes (2013) é uma das poucas pesquisas realizadas sobre a Camex especificamente. Para o autor, desde a criação até a consolidação do arcabouço institucional definitivo, em que a Secretaria Executiva (SE/Camex) se instala como órgão permanente da entidade no Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), houve uma perda da autonomia e da autoridade da entidade para levar a cabo as políticas de comércio exterior. Inicialmente, a Camex era presidida pelo Ministro-Chefe da Casa Civil (decreto 1.386/1995). O decreto 3.756/2001 dá mais poder à entidade, ao permitir que ela emita resoluções, embora sua estrutura física tenha sido instalada no MDIC. A terceira reforma da Camex, implementada pelo decreto 3.981/2001, selaria o aparato institucional da entidade, com algumas alterações no escopo das competências em matéria de política pública, embora o decreto 4.732/2003 tenha retomado a definição do decreto 3.756/2001. Para Fernandes (2013), a instalação da Camex no MDIC reforçou esse ministério e atendeu às demandas do “empresariado representado dentro do MDIC” (FERNANDES, 2013; p.142). Em comparação com o período em que se encontrava na Casa Civil, a Camex no MDIC teria perdido parte de sua capacidade de mobilização dos demais ministros para suas reuniões.

Os achados de Fernandes (2013) parecem relevantes para esta pesquisa, como ficará explícito adiante. O fato é que, a criação da Camex em 1995 sugeria o início da consolidação de um corpo de decisão específico e independente dos ministérios em matéria de comércio exterior no seio do Poder Executivo. Com a instalação da Camex no MDIC e a criação da SE/Camex como órgão permanente a partir do decreto 3.756/2001, houve uma concentração das atividades nesse ministério, o que levou a um aumento da competência técnica e informacional em comércio exterior no MDIC em detrimento das demais pastas do gabinete (FERNANDES, 2013). O Secretário Executivo, que até o decreto 3.756/2001 era nomeado pelo Presidente da República, passa a ser nomeado pelo presidente da Camex⁷, papel exercido pelo Ministro do MDIC.

2.1.1 Objetivos e Competências: Decisões em Política de Comércio Exterior

Para falar sobre os objetivos, as funções e a organização interna da Camex, serão utilizados os decretos 1.386/1995, 3.756/2001, 3.981/2001 e 4.732/2003 – conforme já foi demonstrado na parte sobre a institucionalização da entidade –, bem como algumas alterações em cada um deles, principalmente no último decreto. Além dessas mudanças, o decreto 4.732/2003 foi alterado pela medida provisória 726/2016 e pelo decreto presidencial

⁷ Art. 6º, §6, decreto 3.981/2001.

8.807/2016, que trouxeram modificações significativas ao ordenamento que iremos descrever nesse capítulo. Como essas mudanças não implicam no período abordado, elas não serão levadas em consideração. Haverá, não obstante, um adendo nas considerações finais sobre as mudanças trazidas e algumas reflexões para os achados do presente trabalho. É importante mencionar que também utilizamos informações presente nas atas das reuniões que adquirimos vai Lei de Acesso à Informação.

Entre os objetivos da Camex, geralmente descritos no primeiro artigo dos decretos, está determinado que cabe àquela entidade a definição da política de comércio exterior: a Camex “tem por objetivo a formulação, adoção, implementação e a coordenação de políticas e atividades relativas ao comércio exterior de bens e serviços, incluindo o turismo” (versão do art. 1º do Decreto 4.732/2003, alterado posteriormente pelo Decreto 8.807/2016). Esse artigo passou por algumas variações, como bem descreve Fernandes (2013), principalmente quando o decreto 3.981/2001 retira o objetivo de “formulação” da Camex, que ficou a cargo do MDIC (FERNANDES, 2013) até o decreto 4.732/2003 retomar a escrita anterior. Sobre as competências, o art. 1º do decreto 1.386/1995 e o art. 2º dos decretos 3.756/2001, 3.981/2001 e 4.732/2003⁸ elencam as competências da Camex em diferentes momentos, com poucas mudanças entre eles. Crucial para nossos estudos são os incisos II, III, V, VI, VIII, XIII, XIV e XV, que dizem respeito às políticas de defesa comercial e tarifária. Em todos esses itens, fica subentendido que a instituição é, antes de tudo, um órgão de decisão em matéria de comércio exterior.

2.2 Arenas de Confronto de Ministros e de Interesses

Essa seção descreve os principais órgãos da Camex, com o objetivo de demonstrar que se trata de uma entidade decisória. Além dos decretos que especificamos acima e das atas das reuniões, também consideraremos as regras estabelecidas pelas resoluções Camex 12/2001 e 11/2005, que definem o regimento interno da entidade⁹.

2.2.1 Conselho de Ministros: Composição e Organização

De acordo com o art. 4º do decreto 4.732/2003, o Conselho de Ministros da Camex é o “órgão de deliberação superior e final” da entidade. Nos decretos anteriores, havia apenas

⁸ O decreto 8.807/2016 alterou esse artigo em apenas 3 incisos (III a, XVIII e XIX), além de ter agregado o inciso XX. Foram alterações que pouco modificaram o conteúdo geral desse artigo, principalmente em comparação com outros artigos que foram totalmente reformulados. Nesse sentido, o escopo das competências passou por pouquíssimas alterações, mostrando mais uma continuidade no que diz respeito às funções da Camex.

⁹ Em 21 de setembro de 2016, foi aprovado novo regimento interno, pela Resolução 77/2016 do Conselho da Camex. Como as mudanças não impactam no nosso estudo, elas não serão apreciadas aqui.

uma menção sobre resoluções, mas não se falava de uma arena separada do órgão permanente, a Secretaria-Executiva, embora já houvesse a definição de alguns ministros de Estado para compor a entidade. Portanto, somente a partir de 2003 a entidade contará com um órgão superior de decisão. Antes disso, os ministros se reuniam (a partir de 2001) para tomar as decisões, mas sem uma estrutura aparente definida para eles.

A composição do Conselho variou pouco. Inicialmente, era constituído apenas pelos ministros de Estado do MDIC, MRE, MF, MAPA, MP e Casa Civil; a partir da edição do decreto 5.453/2005, o MDA se tornou membro¹⁰. Temos, na maior parte do período analisado, sete ministérios membros do Conselho. Há previsão de que esses ministros possam designar representantes para participar das reuniões, mas isso só deve ocorrer caso haja incompatibilidade com a agenda do próprio ministro. O titular do cargo, portanto, é o ministro, titular ou interino¹¹.

A configuração do órgão é um dos pontos importantes para nosso trabalho. O fato de ser ocupado por ministros de Estado é o que mais chamou a atenção para a pesquisa. Trata-se de um órgão de decisão do Poder Executivo, em que os ministros confrontam suas vontades de acordo com suas preferências. As decisões do Conselho de Ministros, externadas sob forma de resoluções ou outras decisões Camex, são na maioria das vezes pleitos dos ministros. É de se imaginar que os ministros possam ter preferências distintas sobre certos assuntos. Um enfrentamento muito recorrente na Camex, como se pode observar nas atas das reuniões, vem da demanda de um ministro, desejando favorecer um setor, de elevação de tarifas de importações sobre um produto específico. Se for um setor importante, com demanda pouco elástica e dependente de importações, uma provável consequência do aumento da tarifa pode ser a inflação do preço internamente; nesse caso específico, é comum o Ministro da Fazenda manifestar seu receio sobre a medida, quando não se opõe ou pede um aprofundamento do debate sobre o assunto. Outro exemplo recorrente nas atas se dá por parte do Ministro de Relações Exteriores, quando confrontado com um pedido de mudança na Lista de Exceções da Tarifa Externa Comum (LETEC), que necessita aviso prévio ou negociação com os demais membros do Mercosul.

As decisões da Camex são implementadas a partir das resoluções emitidas pelo Conselho de Ministros. Conforme o regimento interno da Camex (Resolução 11/2005), elas devem ser tomadas por consenso quando possível, mas quando houver alguma oposição, elas devem ser tomadas pela maioria dos presentes (caput do art. 11), sendo obrigatório um

¹⁰ A configuração original já havia sido definida pelo decreto 3.981/2001, apesar de não haver previsão de um Conselho.

¹¹ §1, art. 11, regimento interno (res. 12/2005).

quórum mínimo de 4 ministros para haver a reunião (§2). Não obstante, nem sempre as decisões do Conselho de Ministros se concretizam em resoluções. Muitas vezes, os debates levam à adoção de uma diretriz de negociação com outros países, principalmente no âmbito do Mercosul. Há também o caso de quando uma medida não é aprovada pela maioria dos ministros; ou seja, é rejeitada, embora não haja a expedição de resolução. Esse ponto é importante para a metodologia utilizada na pesquisa.

O decreto 3.756/2001 também cria a figura do presidente do Conselho, que vem a ser o MDIC, o que para Fernandes (2013), contribui também ao fortalecimento desse ministério. Conforme o regimento interno, o presidente chama as reuniões e organiza a pauta com a agenda do que será negociado, embora os ministros tenham que votar a pauta da reunião. Ao presidente incorre o voto de qualidade, quando houver empate nas reuniões do Conselho (caput do art. 11). Além disso, o presidente indica o Secretário-Executivo da Camex (art. 4º, §6, decreto 4.732/2003), função que originalmente cabia ao presidente da República.

Finalmente, há previsão de reuniões mensais do Conselho. O presidente do Conselho deve convocá-las com antecedência de cinco dias, prazo que pode ser reduzido em caso de “relevância e urgência”, definido pelo próprio presidente. Na prática, como se pode atestar pelas atas, verifica-se que as reuniões não seguem um calendário regular, e que dependem mais da convocação do MDIC.

2.2.2 Comitê Executivo de Gestão e Decisões *Ad Referendum*

O Comitê Executivo de Gestão (GECEX) é o órgão executivo da Camex, encarregado da parte de implementação e de acompanhamento das medidas e da elaboração de propostas a serem apreciadas pelo Conselho. Ele foi criado pelo Decreto 4.732/2003 e passou por algumas alterações, principalmente na sua composição. Antes disso, o decreto 3.756/2001 falava de um Comitê de Gestão, o COMEX, uma versão anterior com funções semelhantes. De acordo com Fernandes (2013), apesar de constar apenas Comitê de Gestão no decreto 3.891/2001, na prática já era conhecido como GECEX. Nas atas do Conselho de Ministros, há relatos de questões tratadas no GECEX em reuniões realizadas em junho de 2002, antes do decreto 4.732/2003, o que reforça a tese de Fernandes (2013).

O GECEX é presidido pelo presidente do Conselho e é composto essencialmente por secretários-executivos de ministérios do gabinete. Os ministérios membros do GECEX variaram, mas em geral eram das pastas que já compunham a Camex e de pastas que poderiam ter algum envolvimento em matéria de comércio exterior. O mesmo ocorria com o COMEX.

O Quadro 2 mostra como evoluiu a composição do GECEX. Inicialmente, o Comitê comportava todos os secretários executivos dos seis ministérios membros à época, apesar desses cargos não constarem no decreto 4.732/2003 (apenas um genérico “Secretários-Executivos dos órgãos a cujos titulares se referem os incisos I, III, IV, V e VI do art. 4º”, o que foi modificado no decreto 5.398/2005). O secretário-executivo da Camex também integra o Comitê. No geral, há a participação de secretários de outras pastas, como Transportes, Trabalho e Empreendedorismo, Meio Ambiente, Ciência e Tecnologia e Turismo. Há também membros do Banco do Brasil, do Banco Central, do BNDES, da APEX e da Receita Federal. A composição varia com os anos, com maior ou menor presença de participantes, o que provavelmente indica o direcionamento dado pelo Executivo para a política de comércio exterior no momento. Vale destacar a participação mais ampla em comparação com o Conselho.

Na prática, o GECEX é uma entidade que trata os pleitos que chegam à Camex antes de serem levadas ao Conselho de Ministros. Muitas das resoluções aprovadas pela Camex foram aprovadas pelo GECEX, publicadas no Diário Oficial da União e, em reunião posterior do Conselho, aprovadas *ad referendum* pelos ministros. Sobre essas decisões, é importante frisar que o Conselho determina anteriormente os temas que podem ser tratados e aprovados no GECEX. São questões que, no fundo, não geram grandes conflitos entre os membros. De fato, as decisões tomadas pelo GECEX são tomadas por consenso. Isso indica que as decisões ali aprovadas são relativas a temas em que há certa regularidade na maneira como a Camex encaminha. Quando há divergências entre os membros as questões são levadas ao Conselho, onde prevalece a regra da maioria.

Portanto, muitas das questões tratadas no Conselho já foram debatidas entre as pastas antes de ingressarem na pauta das reuniões. Pelas informações constantes nas atas, em geral, o Conselho não se opõe às resoluções aprovadas no GECEX, havendo a aprovação quase automática pelos membros das medidas nas reuniões posteriores. De fato, o caráter mais técnico e mais diverso do Comitê, bem como a regra do consenso como princípio para as decisões, leva a resoluções que dificilmente serão questionadas pelos ministros no Conselho. Ressalta-se, mais uma vez, que as decisões tomadas pelo GECEX são sobre temas em que o Conselho já determinou anteriormente uma orientação geral para as questões tratadas. Isso permite, de certa forma, afirmar que os pleitos submetidos ao Conselho são, em geral, temas novos e nos quais é possível ter havido algum tipo de conflito entre as preferências dos

membros dos ministérios. Afinal, se não houvesse divergência, o tema poderia ser tratado no GECEX.

Quadro 2 - Evolução da Composição do GECEX (2003-2016)

Membro	4.732/2003	4.857/2003	5.398/2005	5.453/2005	5.785/2006	6.229/2007	8.807/2016
Presidente do Conselho	1	1	1	1	1	1	1
SE/Casa Civil	1	1	1	1	1	1	1
SG/MRE	1	1	1	1	1	0	0
SGRE/MRE	1	1	0	1	1	1	0
SE/MF	1	1	1	1	1	1	1
SE/MAPA	1	1	1	1	1	1	1
SE/MDIC	1	1	1	1	1	1	1
SE/MP	1	1	1	1	1	1	1
SE/MDA	0	0	1	1	1	1	0
SE/MT	1	1	1	1	1	1	0
SE/MTE	1	1	1	1	1	1	0
SE/MMA	1	1	1	1	1	1	0
SE/MCT	1	1	1	1	1	1	0
SE/MTUR	1	1	1	1	1	1	0
SAIN/MF	1	1	1	1	1	1	0
SRF/MF	1	1	1	1	1	1	0
SPA/MAPA	1	1	0	0	0	0	0
SE/CAMEX	1	1	1	1	1	1	1
SECEX/MDIC	1	1	1	1	1	1	0
SGIE/MRE	1	1	0	0	0	0	0
DAI/BCB	1	1	1	1	1	1	0
DAI/BB	1	1	0	0	0	0	0
MD/BNDES	1	1	1	1	1	1	0
Rep. APEX-Brasil	1	1	1	1	1	1	0
SGAS/MRE	0	1	1	1	1	1	0
SGET/MRE	0	1	1	1	1	1	0
SRI/MAPA	0	0	1	1	1	1	0
SCS/MDIC	0	0	0	0	1	1	0
SDP/MDIC	0	0	0	0	0	1	0
DCE/ BB	0	0	1	1	1	1	0
SE/PPI	0	0	0	0	0	0	1
Total	23	25	24	25	26	26	8

Fonte: elaboração própria, com base nos decretos citados

Nota: em anexo, há uma definição por extenso do que significa cada sigla.

2.2.3 Secretaria-Executiva e Grupos Técnicos

A consolidação institucional da Camex dependeu em parte da capacidade de articulação e do poder de mobilização do secretário-executivo, de acordo com Fernandes (2013). Há previsão do cargo de secretário-executivo no decreto 1.386/1995, que fundou a Camex. Naquele momento, ele seria nomeado diretamente pelo presidente da República. O decreto 3.981/2001 modifica significativamente essa dinâmica ao incumbir ao presidente do Conselho o papel de nomear o secretário-executivo. Em outras palavras, significa que o MDIC teria mais poder sobre a entidade, cuja administração cabe ao secretário-executivo.

De fato, o secretário-executivo exerce um papel administrativo. Cabe a ele organizar as reuniões do GECEX e do Conselho, levando os pleitos que chegam até a Camex, bem como acompanhar a implementação das decisões dos dois órgãos. A função do Secretário é vinculada à da secretaria-executiva da Camex, órgão permanente da Câmara. Existe, portanto, uma equipe permanente dedicada à preparação das medidas a serem apreciadas pelo Conselho e pelo GECEX, às reuniões desses órgãos e ao trabalho de implementação das medidas aprovadas. Conforme mencionado anteriormente, a SE/Camex esteve grande parte do tempo sediada no edifício do MDIC.

As propostas levadas à Camex, seja por grupos privados ou por ministros, são recebidas na SE/Camex. O art. 8º do regimento interno define que os Ministros podem realizar propostas de resoluções ao Conselho. Para isso, a proposta deve ser feita à SE/Camex que, em seguida, encaminha o pleito aos grupos técnicos. A proposta, uma vez trabalhada com argumentos favoráveis e contrários, é encaminhada para apreciação em reunião do Conselho de Ministros.

Há diversos grupos técnicos vinculados à SE/Camex, compostos por integrantes de diversos ministérios, mas estes nem sempre foram os mesmos grupos. A função dos GTs não está definida em nenhum dos decretos, mas nas resoluções Camex que criam o GT. Em geral, são órgãos de assessoramento técnico da SE/Camex que avaliam as propostas antes de serem encaminhadas para a aprovação no Conselho. Um dos GTs que esteve presente na Camex desde 2001 é o Grupo Técnico de Defesa Comercial – GTDC. Criado pela resolução 09/2001, ele passou por algumas mudanças e outras composições, mas constitui um dos mais importantes e ativos da Camex.

2.2.4 Linha Decisória Camex

Para elaborar a próxima seção, utilizamos normas do decreto 4.732/2003 e da resolução Camex 11/2005 (regimento interno), com consultas a membros da entidade. A linha decisória da Camex constitui um esquema contínuo entre proposta/elaboração e adoção/implementação. Há uma primeira fase, que constitui no recebimento da proposta pela SE/Camex, que distribui aos grupos técnicos internos para que elaborem estudos. Nessa fase, a proposta é analisada pela SE/Camex, que prepara um parecer técnico (essencialmente um levantamento de informações sobre o impacto da medida). A Secretaria providencia uma minuta de resolução com os dados, que é encaminhado para ser apreciada, em um segundo momento, na fase de deliberação.

A minuta entra na pauta da reunião do Conselho de Ministros ou do GECEX, conforme mencionado anteriormente, onde ela será votada. Tanto o Conselho quanto o GECEX podem aprovar a resolução, mas o Conselho deve referendar toda decisão aprovada pelo GECEX. Ambos podem postergar se houver consenso entre os membros de cada órgão de que a medida necessita de um aprofundamento técnico, por exemplo.

Como o GECEX aprova medidas por consenso, ele não possui poder terminativo como o Conselho. Dito de outra forma, somente o Conselho possui poder terminativo, ou seja, de rejeitar uma medida. No GECEX, caso não haja consenso sobre uma medida, o conflito é levado ao Conselho, onde os ministros decidem pelo princípio majoritário. Se a proposta não obtiver apoio da maioria dos membros do Conselho, ela é rejeitada. A Figura 1 sintetiza o processo descrito.

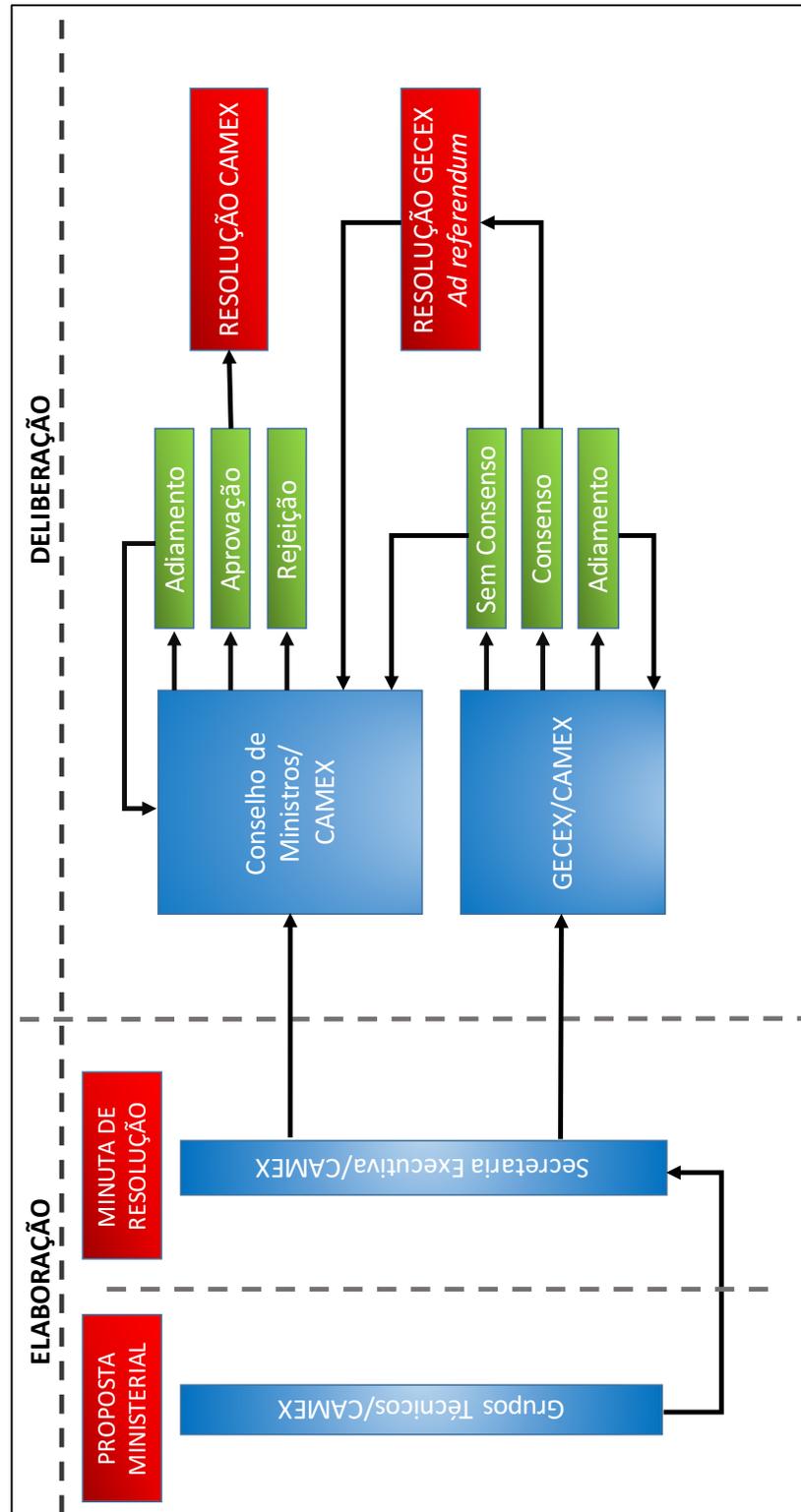


Figura 1 - Linha Decisória Camex

Fonte: elaboração própria, com base nos decretos e no regimento interno da CAMEX

2.3 Propostas Submetidas e Resoluções Camex

2.3.1 Negociação Internacional, Financiamento de Exportações, Defesa Comercial

Há diversas propostas, de diferentes naturezas, que chegam até a Camex. De acordo com funcionários da Camex, essas propostas são agrupadas em três grandes grupos: 1)

financiamento de exportações; 2) negociações internacionais; 3) ajustes tarifários e defesa comercial. Os três pilares são debatidos separadamente nas reuniões do Conselho, em função da agenda da pauta.

A parte de financiamento de exportações envolve programas de linha de crédito criados pelo Poder Executivo para ajudar exportadores brasileiros a atingir mercados internacionais. Os programas variaram ao longo dos anos de acordo com a prioridade do governo no momento, mas as fontes de recursos são quase sempre as mesmas, o Banco do Brasil ou o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Isso explica em parte, a presença de membros dessas entidades no GECEX, por exemplo.

Sobre negociação internacional, há dois tipos de assuntos que são tratados na Camex: 1) negociação de termos para novos acordos internacionais de comércio; 2) diretrizes para negociação nos acordos dos quais o Brasil já faz parte. Sobre a primeira parte, é notável a existência de um Grupo de Coordenação no GECEX para fazer recomendações acerca do posicionamento brasileiro nas negociações de um tratado entre o Mercosul e a União Europeia. As negociações de um acordo birregional remontam a 1995, quando foi firmado o Acordo-Quadro de Cooperação entre a União Europeia e o Mercosul. As negociações se estenderam até um impasse em 2004 por diversas razões, entre as quais a política comercial estava no cerne da questão. Em 2011, com o surgimento do Grupo de Coordenação na Camex, ficou evidente que há espaço para uma reaproximação¹².

Sobre o segundo tipo de medida relativa a negociações, as reuniões do Conselho tratam de questões sobre o posicionamento do país em fóruns multilaterais e bilaterais de negociação. Uma das decisões mais recorrentes é a revisão da Lista de Exceções à Tarifa Externa Comum (LETEC) do Mercosul, cujos estudos são produzidos pelos grupos técnicos da Camex, pelo GECEX e pela Secretaria de Comércio Exterior do MDIC. Quase sempre há envolvimento de outros ministérios, tendo em vista os interesses de alterar a referida lista. Os termos gerais para orientar os estudos são comumente definidos no Conselho, que em seguida aprova as revisões da LETEC. É importante mencionar que, nos acordos do Mercosul, há previsão de revisões anuais da LETEC dos produtos brasileiros. Assim, o SE/Camex coordena a criação de um grupo interministerial, envolvendo membros dos ministérios com interesse na revisão da lista. Em um ponto das atas das reuniões temos um exemplo de como são levadas as revisões:

¹² O atual Ministro de Relações Exteriores, José Serra, já se manifestou publicamente sobre a retomada das negociações (<http://www.estadao.com.br/noticias/geral,serra-quer-acordo-com-uniao-europeia-em-ate-dois-anos,10000076829>, de 19/09/2016, acessado em 10/01/2017).

“O Grupo Técnico Interministerial criado para rever a Lista de Exceção à TEC, foi coordenado pelo Secretário-Executivo da CAMEX, e contou com representantes da CC, do MRE (DMC), do MF (SAIN, SEAE e SRF), do MS (SCTIE), do MAPA (SPA), do MDIC (SECEX e SDP), do MP (SEAIN), e da ANVISA. [...] O Secretário-Executivo da CAMEX apresentou relato sobre os trabalhos realizados pelo Grupo, com destaque para a reavaliação da lista de medicamentos e fármacos [...], a fim de minimizar as medidas unilaterais, no âmbito do MERCOSUL.” – Trecho da reunião XXXII do Conselho de Ministros, realizada em 20/07/2004, descrita nas páginas 26-27 do extrato das Atas disponibilizadas pela Camex.

Finalmente, o último grupo de medidas diz respeito a alterações tarifárias e de instauração de processos de defesa comercial. Os pedidos referentes à defesa comercial são, em geral, de dois tipos: 1) medidas antidumping; 2) salvaguardas comerciais. De acordo com o art. 2º dos decretos, cabe à Camex a decisão sobre esses assuntos. No mesmo artigo, estão elencadas também as competências do órgão em matéria de alterações tarifárias, como fixar as alíquotas de importação e de exportação. Em ambos casos, o Conselho deve ter em mente as regras do Mercosul (tarifa externa comum) e da Organização Mundial de Comércio.

Como vemos, a natureza das medidas decididas no seio da Camex é variável. Algumas das decisões do Conselho são de cunho estratégico para o país, principalmente quando dizem respeito a acordos que ainda não foram negociados ou a financiamento de empresas. Essas medidas, em geral, são classificadas como informações de acesso restrito, de acordo com o art. 23 da Lei 12.527/2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação¹³. Por essa razão, nas atas de reuniões, foram liberadas para a pesquisa apenas partes das reuniões que diziam respeito a aspectos tarifários e de defesa comercial, bem como algumas sobre negociação internacional acerca da LETEC, o que constitui a parte empírica da nossa pesquisa.

2.3.2 Articulação entre Ministros

O Conselho é uma arena de interesse específico para esta pesquisa por uma razão simples: é a instância de decisão final. Além disso, o princípio que rege as relações entre ministros é o da maioria. Isso significa que as decisões só serão aprovadas se houver o consentimento de pelo menos 50% dos membros presentes na reunião. Esse critério só passou a valer a partir do decreto 4.732/2003, sendo as decisões anteriores aprovadas por consenso.

A importância do voto majoritário no Conselho de Ministros permite considerar um critério de natureza política na avaliação das medidas aprovadas nessa instância. Os votos dos ministros quase sempre são respaldados por estudos técnicos sobre as medidas, sejam eles da própria Camex (GECEX ou grupos técnicos), da SECEX/MDIC ou da Secretaria de Assuntos

¹³ O inciso II do art. 23 da lei 12.527/2011 estipula o seguinte: “São consideradas imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado e, portanto, passíveis de classificação as informações cuja divulgação ou acesso irrestrito possam: [...]prejudicar ou pôr em risco a condução de negociações ou as relações internacionais do País, ou as que tenham sido fornecidas em caráter sigiloso por outros Estados e organismos internacionais”.

Internacionais (SAIN) do MF, entre outros. A assimetria informacional que existe entre as diferentes secretarias ou grupos técnicos traz uma reflexão sobre eventuais usos estratégicos das informações dos pareceres. Nesse caso, o Ministro de Estado é percebido como o chefe da pasta que ele encabeça e, por mais que seus subordinados mantenham cargos técnicos nos ministérios, isso não elimina a possibilidade de usar, politicamente, as informações à sua disposição.

Essa construção teórica importa bastante para o argumento apresentado ao final do próximo capítulo. A ideia se baseia em Laver & Shepsle (1990; 1994), que foram os primeiros a apontar a possibilidade de um “governo ministerial” nos gabinetes de coalizão, em que cada ministro tem o domínio dos assuntos relativos ao seu ministério. De fato, o modelo pensado pelos autores faz sentido quando o ministro é o chefe da burocracia de seu ministério. Não seria de todo equivocado pensar na possibilidade de um governo ministerial no âmbito do presidencialismo de coalizão, e há estudos empíricos que indicam que ele pode prevalecer no Brasil (BATISTA & INÁCIO, 2015). Não obstante, como já ficou claro anteriormente, há regras específicas de procedimento para a aprovação de resoluções no Conselho de Ministros da Camex. Isso implica necessariamente que, enquanto alguns ministros ganham mais, outros perdem mais, limando a possibilidade de um governo ministerial em matéria de comércio exterior, e esse é justamente o cerne do que propomos aqui.

2.3.3 Pleitos para o Conselho: Propostas Ministeriais e Demanda de Grupos Privados

Em geral, os pedidos de resolução que chegam ao Conselho podem ser de diversas naturezas. Um pedido recorrente pode ser de um grupo privado ou grupo de interesse com alguma reivindicação específica, como pleitos pela instauração de medidas antidumping. Pode haver também questionamentos sobre medidas implementadas anteriormente pela Camex. Nesses casos, os pleitos são recebidos e encaminhados à SE/Camex que elabora o parecer técnico com elementos a favor ou contrários à proposta, da mesma forma que as demandas de ministros. Em seguida, os pleitos são submetidos ao Conselho.

São as manifestações dos ministros, em favor de um setor ou de outro, que são de interesse central a esta pesquisa, embora demandas de grupos privados também podem ser introduzidas por algum ministro. No fundo, como ficará mais evidente no quarto capítulo (sobre a metodologia e o desenho de pesquisa utilizados), o que os ministros votam são o parecer do MDIC, que já indica se os mesmos devem votar contra ou a favor da medida.

Assim, simplesmente contabilizar quantas vezes os ministros ganham e perdem e disso extrair percentualmente qual deles ganha mais não faz muito sentido. Até porque, como ficará evidente em seguida, há uma forte assimetria informacional a favor do MDIC nas propostas inseridas, sugerindo um viés a favor desse ministério. A proposta do trabalho é analisar a dinâmica decisória da Camex em um contexto de presidencialismo de coalizão, um cenário em que um presidente diretamente eleito compartilha o gabinete com partidos parceiros, além do seu próprio partido. Como a decisão é afetada pelo presidencialismo de coalizão no Brasil? Como os parceiros tentam negociar as políticas? Como as instituições impactam nesse processo? Esses questionamentos, foco do próximo capítulo, serão respondidos utilizando a Camex como estudo de caso.

3 DECISÕES POLÍTICAS EM EXECUTIVO MULTIPARTIDÁRIO: REFLEXO DOS INTERESSES PARTIDÁRIOS E DO PRESIDENTE

A partir de indicações da literatura especializada, o trabalho busca estabelecer algumas hipóteses. Muito da literatura utilizada é oriunda de pesquisas sobre processos decisórios no Poder Executivo de regimes parlamentares multipartidários. Nosso trabalho é, antes de tudo, um esforço de construção de um argumento teórico que possa contribuir para este tipo de pesquisa. Neste capítulo, em um primeiro momento (3.1), é discutida a escolha do marco teórico utilizado. Em seguida, é revisada a literatura especializada especificamente ligada a esta pesquisa, tanto do ponto de vista da conexão eleitoral (3.2) quanto dos modelos de governança no Executivo (3.3). No final, são retomados os pontos importantes desses estudos para chegar ao argumento e às hipóteses do trabalho (3.4).

3.1 Aportes do Neo-Institucionalismo da Escolha Racional

Comum aos estudos sobre governos de coalizão, dois paradigmas se complementam para tentar prover elementos teóricos: 1) a teoria da escolha racional, em que os agentes buscam maximizar suas preferências; e 2) o novo institucionalismo, pelos quais as escolhas são mediadas por instituições políticas, promovendo equilíbrios. Essas duas teorias constituem marcos importantes para o presente estudo.

Para a teoria da escolha racional, os atores políticos buscam maximizar os seus ganhos. Os ganhos, obviamente, são percebidos de forma distinta entre um ou outro ator, e dependem das preferências desses agentes. Entre um e outro membro de uma organização específica, as preferências de cada um variam, mas o importante é que eles buscam maximizar os ganhos de suas preferências, premissa principal dessa teoria. Nos estudos de ciência política, essas preferências podem ser votos ou recursos de outra natureza, desde que possamos atribuir-lhes algum aspecto político (FEREJOHN & PASQUINO, 2001). Downs (2013 [1957]) faz algumas ressalvas sobre as distorções que o conceito de racionalidade política poderia trazer, afirmando que, embora não se suponha que todos os agentes sejam orientados pela mesma racionalidade, é possível que uma parte importante dos atores políticos haja racionalmente. Esses agentes, por mais que tenham informações à sua disposição sobre as escolhas políticas que deverão fazer, tomam decisões em cenários de relativa incerteza quanto ao impacto das políticas que serão implementadas, dado que informações possuem custos. E para poder instaurar as políticas, Downs (2013 [1957]) afirma que estar em um cargo político é uma

condição necessária: “os partidos formulam políticas para ganhar eleições, e não ganham eleições a fim de formular políticas” (p. 50).

Como levantado anteriormente, os estudos puramente racionais de indivíduos políticos levam ao Teorema da Impossibilidade de Arrow, e uma solução para isso foi proposto pelo neo-institucionalismo. Essa abordagem se deu, primeiramente, para estudar as comissões do Congresso estadunidense, objetos com os quais os pesquisadores conheciam de antemão as arenas de decisão, as regras e os atores políticos. Shepsle (1979) faz uma contribuição seminal em que explica que as instituições “podem conspirar com as preferências dos indivíduos para produzir equilíbrios induzidos pela estrutura”¹⁴ (p. 27, tradução livre). Combinamos, portanto, a impossibilidade da ação coletiva levantada por Arrow (1963) com os equilíbrios induzidos da neo-institucionalismo para afirmar que as instituições importam. Limongi (1994) reafirma esse ponto de maneira enfática: “Para os Novos Institucionalistas, as instituições têm papel autônomo, próprio. Não apenas ‘induzem’ ao equilíbrio, como também têm influência direta na determinação do resultado político substantivo” (p.7).

Mais recentemente, autores combinaram os elementos das duas escolas teóricas no que ficou conhecido como neo-institucionalismo de escolha racional, em que o comportamento político é percebido com base em uma premissa de “racionalidade estrangida”. Os atores políticos buscam maximizar sua utilidade para atingir suas preferências no jogo político; porém, são estrangidos por arenas, regras e momento político, bem como por recursos de poder escassos que não os permitem tomar decisões sem que haja um equilíbrio estabelecido e contrabalanceado com as preferências dos demais (MARTIN, 2014).

Um dos problemas enfrentados ao se estudar processos decisórios no Executivo em sistemas de presidencialismo de coalizão diz respeito, justamente, à ausência de arenas decisórias formalmente constituídas. Grande parte das decisões, por mais que tenham diversos atores envolvidos, são atribuídas geralmente a um ministério especificamente ou ao presidente, na maioria dos casos. Como grande parte das relações são informais e não há uma predominância de instituições estruturadas para a decisão, os estudos sobre o Executivo em geral devem criar modelos próprios (BATISTA, 2014).

Por essa mesma razão, estudos que utilizam as premissas do neo-institucionalismo de escolha racional privilegiam a literatura sobre o Poder Legislativo, em que as arenas decisórias são definidas e há regras que estrangem os atores na hora de tomar as decisões, permitindo que os interesses coletivos se sobreponham aos interesses individuais de cada

¹⁴ “may conspire with the preferences of individuals to produce structure-induced equilibrium”.

membro das organizações legislativas. Os neo-institucionalistas, de acordo com Hall & Taylor (2003), defendem uma maior institucionalização das arenas em prol de decisões que favoreçam o bem comum. Portanto, a ausência dessa mesma organização decisória no Executivo não permite o desenvolvimento de estudos tão ricos quanto aqueles sobre o Legislativo.

Isso não quer dizer que não seja possível utilizar as premissas do neo-institucionalismo da escolha racional para resolver o problema proposto neste estudo. Há diversos trabalhos sobre o Poder Executivo no Brasil que dão conta de uma maior institucionalização da Presidência (INÁCIO, 2006) e da Casa Civil (LAMEIRÃO, 2011), embora sejam estudos que apenas dão conta de uma parte do Executivo. Mais importante é o fato do nosso objeto de estudo ser a própria Camex, uma entidade institucionalizada do Executivo (FERNANDES, 2013), com uma arena decisória definida, regras e procedimentos estabelecidos e atores políticos determinados. Além disso, favorecendo ainda mais a abordagem teórica utilizada aqui, a Camex concentra suas decisões em uma política pública específica, a política de comércio exterior. Finalmente, o equilíbrio institucional que descrito seria, neste caso, as próprias decisões do Conselho de Ministros da Camex.

3.2 Preferências da Coalizão: Conexão Eleitoral e Formação de Gabinetes

Essa seção desenvolve o argumento de que os partidos que compõem a coalizão possuem interesses diferentes, o que possui grande importância na estrutura do argumento construído aqui. A afirmação tem seu valor quando consideramos que os ministros que dirigem as pastas ministeriais são de partidos distintos. Já foi visto anteriormente que os ministérios são utilizados pelo partido que ganha o prêmio máximo no Executivo – a Presidência – como moeda de troca para garantir apoio dos partidos da Coalizão no Legislativo (FIGUEIREDO & LIMONGI, 2001; AMORIM NETO, 2002, 2006). Em troca, os partidos da coalizão buscam influenciar nas políticas e nas decisões do Executivo (BATISTA, 2014).

Um ponto mencionado anteriormente diz respeito à natureza dos interesses divergentes dos partidos que compõem a coalizão. Batista (2014) elabora uma explicação interessante a esse respeito. O Poder Executivo constitui um ente fragmentado de interesses múltiplos, e isso não é uma característica exclusiva do Brasil (Laver & Shepsle, 1990, 1994; Martin & Vanberg, 2011, 2013, 2014). Conforme mencionado anteriormente, os partidos que compõem o governo respondem a interesses distintos. Uma questão delicada é como definir quais são esses interesses. O partido do presidente, aquele que ganha a eleição majoritária, terá o

privilégio de organizar a coalizão, tendo em vista que ele recebeu o prêmio maior, a Presidência. Nesse sentido, o partido presidencial é o *formateur*, e isso indica quais serão as preferências gerais do governo. Imagina-se que os partidos que participam do governo possuem preferências próximas às do partido vencedor do pleito majoritário.

No entanto, estudos empíricos demonstram que as preferências não são necessariamente o único fator que indica quais os partidos que integrarão a coalizão. Amorim Neto (2006) demonstra que a formação se deve mais ao tipo de estratégia decisória dominante do governo: 1) se o Presidente optar por “procedimentos legislativos padrões”, com projetos de lei, a coalizão tende a ser uma combinação que obtenha uma força majoritária votos no Poder Legislativo; ou 2) se o Presidente optar por uma governança mais centralizadora, com decretos-leis e medidas provisórias, a tendência será uma opção por coalizões minoritárias. O tamanho e a complexidade da coalizão variam de acordo com tais afirmativas.

A priori, estudos sobre a formação de coalizões não deveriam interessar uma análise que tem por enfoque as decisões de gabinetes multipartidários. Não obstante, é de se imaginar que a formação da coalizão pode ter algum tipo de impacto sobre a condução do Executivo, não sendo apenas uma estratégia de articulação com o Poder Legislativo. Caso contrário, não haveria razões para mecanismos que o presidente busca implementar para tentar controlar os demais partidos do governo.

Os partidos que compõem a coalizão ajudam o partido do Presidente a constituir, portanto, uma maioria no Congresso para aprovar projetos de lei de iniciativa do Executivo. De acordo com a tese da conexão eleitoral (MAYHEW, 1974), esses partidos buscam a reeleição de seus membros no Congresso. Para isso, eles precisam aprovar projetos de lei que favoreçam o seu eleitorado. A aprovação de projetos de lei ocorre no Poder Legislativo, onde devem passar pela aprovação da Câmara dos Deputados e do Senado. Figueiredo & Limongi (2001) encontram uma dominação importante do Executivo sobre a agenda das atividades do Legislativo. Batista (2014) confirma que, entre 1990 e 2010, 75% dos projetos de iniciativa do Executivo tiveram aprovação no Congresso, e que do total de leis aprovadas no Brasil, 75% tiveram origem no Executivo.

A dominação do Poder Executivo sobre a agenda do Legislativo deixa pouca margem de manobra para projetos de iniciativa dos deputados, ou seja, com origem no próprio Congresso. Dessa forma, partidos membros da coalizão que buscam a reeleição favorecendo seu eleitorado precisam incluir nos projetos de lei de origem do Executivo emendas que

favoreçam seu eleitorado. Com esse mecanismo, os partidos buscam garantir benefícios distributivos para seus eleitores e garantir a reeleição de seus membros.

Se por um lado comprovamos que o Executivo é compartilhado entre diversos atores, falta-nos agora qualificar o grau dessa fragmentação. Os estudos em geral utilizam índices de distância ideológica entre os partidos da coalizão para dar conta da divisão do Poder Executivo (MARTIN & VANBERG, 2011, 2014; BATISTA, 2014; BATISTA & INÁCIO, 2015), obtidos a partir dos pontos ideais de partidos. A distância ideológica entre partidos no Executivo brasileiro, de acordo com dados de Zucco & Lauderdale (2011) e Batista (2014), variou bastante: crescente à medida que a complexidade da coalizão aumentava, como é possível observar no Gráfico 1.

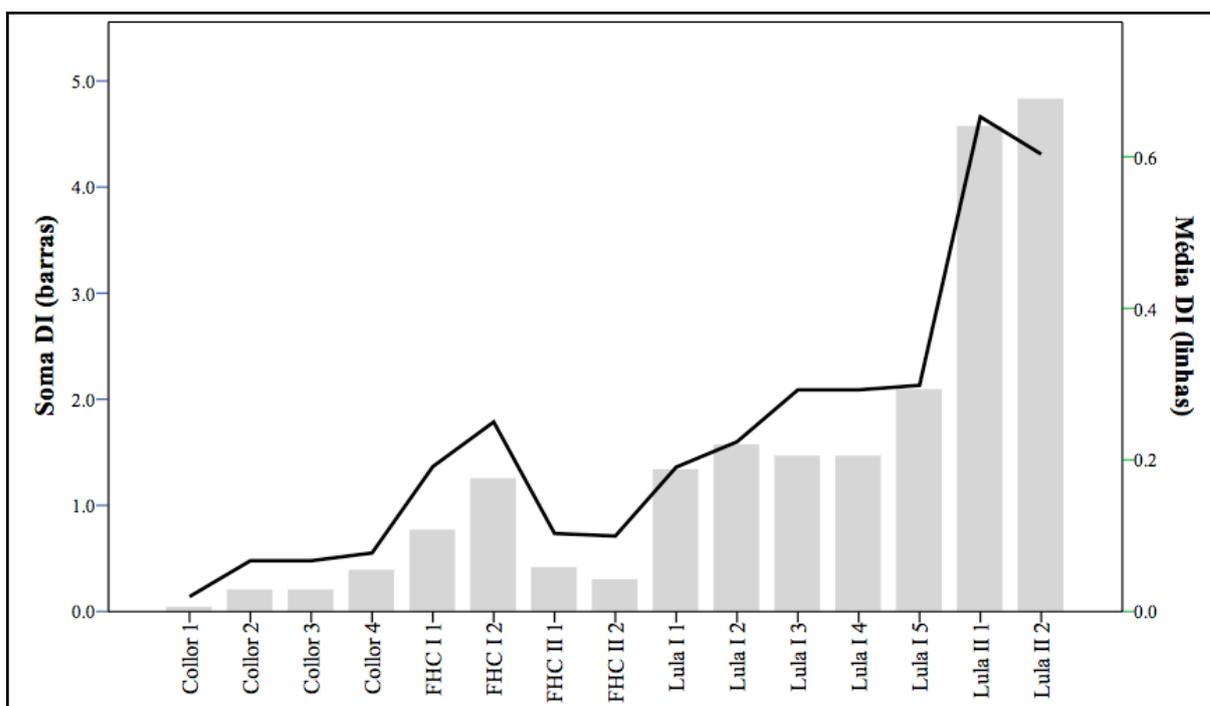


Figura 2 - Dispersão ideológica das coalizões presidenciais no Brasil (1990-2010)

Fonte: elaboração própria

A distância ideológica é obtida a partir dos dados de Zucco & Lauderdale (2011), em que os autores estabelecem pontos ideais para os maiores partidos com representação no Congresso em um espectro unidimensional entre -1 e 1. Aqui foi estabelecida a distância euclidiana¹⁵ da posição dos partidos com relação ao partido presidencial e, de acordo com a composição dos gabinetes (ver Quadro 1), foi feita a soma e a média das distâncias

¹⁵ Explicitamos melhor o procedimento para obter a distância euclidiana no capítulo 4, sobre metodologia.

ideológicas de cada coalizão¹⁶. O lado esquerdo da Figura 2 deve ser lido pelas barras, que se refere à soma das distâncias de cada coalizão, enquanto o lado direito deve ser lido sobre a linha preta, que se refere à média das distâncias de cada partido¹⁷.

Temos assim um mecanismo que evidencia duas fontes de pressão sobre o processo no Executivo. Por um lado, o partido presidencial, eleito pelo sistema majoritário para o cargo da presidência, respondendo a um certo eleitorado e a grupos de interesse específicos, além do próprio partido. Por outro, temos os partidos da coalizão, eleitos pelo sistema proporcional no Legislativo, em que cada partido especificamente, da mesma forma que para o partido do presidente, sofre pressões de eleitorados específicos, de outros grupos de interesses e de seus partidos. O que importa é que as duas forças que atuam no governo, o partido do presidente e os partidos da coalizão, devem ter algum tipo de influência no processo decisório do Executivo.

3.3 Teorias e Modelos de Análise do Processo Decisório no Executivo

Esta seção analisa, com maior profundidade, como a ciência política tem estudado o Executivo. Para abordar o processo decisório no presidencialismo de coalizão brasileiro, é necessário adotar algumas premissas que ajudam a evidenciar como se dá tal evento. Servirão como base os estudos de Howell (2006) e Rhodes (2006), e o levantamento realizado por Batista (2014; 2016). A literatura sobre a governança do Executivo aborda o sistema de governo sob duas perspectivas principais: 1) o presidencialismo, unitário e burocrático, com os Estados Unidos como exemplo principal; 2) o parlamentarismo, fragmentado e negociador, com o exemplo de regimes parlamentares europeus (BATISTA, 2016). Essa categorização não é aleatória, visto que implica em formas de interação distintas dentro de cada um, principalmente no que diz respeito às articulações entre seus membros internamente.

Embora não seja nosso escopo, tendo em vista que desejamos analisar o processo decisório no Executivo, abordaremos algumas teorias e estudos empíricos sobre formação do governo para tratar do problema em questão. A diferença entre formação de governo e governança é importante, pois impacta nas variáveis estudadas: estudos sobre a formação de governo, em geral, tomam a composição do governo como variável dependente, enquanto que estudos sobre a governança no Executivo tomam a composição governamental como variável independente, tal como no presente estudo (BATISTA, 2016).

¹⁶ Como o Presidente Itamar Franco não tinha filiação partidária, não conseguimos estabelecer um ponto ideal para o partido *formateur*.

¹⁷ Não há dados para o PV para a Legislatura do primeiro mandato de Lula (2003-2006), embora o partido fizesse parte da coalizão.

3.3.1 Gabinetes Unitários no Presidencialismo Norte-Americano

Howell (2006) fala do baixo interesse acadêmico sobre a presidência nos Estados Unidos, o que se deve essencialmente ao viés em favor dos estudos legislativos. De fato, os estudos sobre a Presidência da Casa Branca são mais qualitativos e ensaísticos, e ficaram relegados ao segundo plano durante a revolução behaviorista na ciência política. Somente a abordagem institucional do Executivo norte-americano permitiu superar tal defasagem nas pesquisas. De acordo com Batista (2016), a literatura sobre o presidencialismo estadunidense tem dois enfoques principais: o normativo-formal e o institucional-racional. Como ambos se centram nas regras, formais e informais, ambos estão de algum modo inseridas na perspectiva neo-institucionalista.

A perspectiva normativa tem como enfoque principal as regras constitucionais que limitam o poder do Presidente. Como efeito principal, os estudos são mais descritivos, não permitindo inferências além daquilo que está determinado na Constituição, um compilatório de normas que não variou significativamente ao longo do tempo (apesar de variações de poder entre os presidentes). Como consequência, logo se percebeu que a articulação do presidente ia além das normas constitucionais, o que levou muitos estudos a considerarem a liderança de cada chefe do Executivo estadunidense de maneira separada, tendo em conta aspectos pessoais e formas individuais de lidar com o poder. Há, portanto, um viés do neo-institucionalismo histórico nessa abordagem, que apesar de se debruçar sobre instituições formais, não permitiu superar a dicotomia entre poderes normativamente atribuídos e poderes de fato em prol de um estudo sistêmico mais aprofundado da Presidência norte-americana (BATISTA, 2016).

Foi preciso alguns aportes do neo-institucionalismo de escolha racional para poder superar esses entraves personalistas. Moe (1985; 1993) foi um dos primeiros a tentar evidenciar comportamentos racionais do Presidente. Nesta perspectiva, para tentar fazer prevalecer suas preferências, o presidente tem dois caminhos: centralizar os programas no gabinete presidencial, ou politizar as agências com cargos de confiança. Dessa forma, os primeiros estudos que evidenciariam um comportamento racional do Presidente trataram essencialmente da relação do chefe do Executivo com a burocracia de seu governo. O controle político da burocracia (HOWELL, 2006; BATISTA, 2016), por sua vez, torna evidente dois aspectos do Executivo no presidencialismo: o unitarismo partidário e a separação estrita entre poderes. Sob essa ótica o processo decisório no Executivo não necessita, em princípio, da articulação ou da participação de outros partidos.

Os estudos de Moe (1985; 1993) não permitem, porém, determinar quando presidentes centralizam os programas. No intuito de estender e aprofundar essa abordagem, Rudalevige (2002) cria uma “teoria contingente da centralização”, em que mostra quais dilemas se apresentam ao presidente; em outras palavras, trata-se de definir os custos de delegação para agências autônomas ou de centralização no gabinete. Os custos de se adotar a centralização dependem: 1) da intersetorialidade da política (política complexa, envolvendo diversas agências); 2) do apoio da burocracia; 3) da urgência e do ineditismo da proposta; e 4) da ausência de uma burocracia sobre o tema. No caso da delegação, os custos são associados: 1) à complexidade da questão e 2) ao apoio do presidente no Legislativo¹⁸ (BATISTA, 2016). Nesse sentido, a novidade do trabalho de Rudalevige (2002) com relação aos de Moe (1985, 1993) diz respeito ao fato de que a centralização ou delegação dependem da política pública e do contexto político.

Os estudos sistêmicos da Presidência estadunidense nos permitem avaliar o que está em jogo, no processo decisório, em um Executivo centralizado. Sem dúvida, tais trabalhos ajudam a pensar em hipóteses que respondem à pergunta de pesquisa deste trabalho. Porém, o caráter unitário do Poder Executivo torna essas abordagens insuficientes. Como levantado anteriormente, no presidencialismo de coalizão, o Executivo como um todo está sujeito a pressões dos partidos que compõem a base partidária do governo. A ideia de custos de delegação da decisão sobre uma política para uma agência, entretanto, será tratada na seção seguinte, em que será discutido como reage o Executivo quando há mais de um ator partidário envolvido no processo decisório.

3.3.2 Gabinetes de Coalizão no Parlamentarismo Europeu

No caso do parlamentarismo europeu, os executivos emanam das maiorias do Poder Legislativo. Combinado com sistemas eleitorais proporcionais, temos como resultado o multipartidarismo. Quando nenhum partido consegue sozinho a maioria dos assentos parlamentares para indicar o gabinete, os partidos são obrigados a gerar coalizões vencedoras, o que resulta em governos de coalizão. Com o multipartidarismo há, portanto, ampla negociação entre os partidos para a implementação de políticas públicas.

Nesse ponto, estudos sobre a formação de gabinetes multipartidários conseguem indicar o tipo de governo de coalizão. Diversos modelos orientam as pesquisas sobre formação de

¹⁸ Esse argumento é um dos mais interessantes dessa abordagem. Se o presidente possui apoio no Congresso sobre a política específica, dado que a burocracia do Executivo pode ser também um agente do Legislativo, tende a delegar para a burocracia (RUDALEVIGE & LEWIS, 2005; BATISTA, 2016).

governos multipartidários (BATISTA, 2016). Em especial, modelos não cooperativos dão um papel de destaque ao *formateur* do governo, ator chave que dá início ao processo de barganha sequencial: um partido inicia a negociação com outro e, assim por diante, até constituir o governo (RUBINSTEIN, 1982). Dependendo de como é feita a negociação entre os partidos para formar o governo, o *formateur* pode ter a vantagem de definir a agenda governamental. A questão que se põe é qual partido será o *formateur* que dará início à divisão do Executivo. De acordo com o argumento das “coalizões minimamente vencedoras” (*minimum winning coalitions*, RIKER, 1962), não é necessariamente o partido que recebeu mais votos, mas aquele que tem menos custos para formar uma maioria e constituir o gabinete. Portanto, variáveis institucionais podem implicar em quem será o partido *formateur*.

Tomando o Executivo como variável independente, isto é, os atores que fazem parte dele, os estudos sobre o processo decisório têm uma riqueza analítica maior que no Executivo estadunidense. Strøm et al. (2003), em estudo sobre as formas de abordar a democracia parlamentar com base no neo-institucionalismo de escolha racional, evidenciam uma relação principal-agente no Executivo, em que o primeiro-ministro está em relação de hierarquia com os ministros. Porém, como pode haver conflitos de interesse entre o primeiro-ministro e os ministros, há possibilidade de incorrer perdas agenciais que prejudiquem a implementação dos interesses do gabinete ministerial. Se as preferências dos partidos que compõem o gabinete são diferentes, há impacto nas decisões do Executivo.

Um modelo mais tradicional foi desenvolvido por Laver & Shepsle (1990, 1994, 1996). Os autores definem o argumento da autonomia ministerial, em que o partido que recebe uma pasta tem liberdade para implementar as políticas públicas referentes àquele ministério. Como os recursos do Executivo são limitados, os partidos na verdade disputam esses recursos com o objetivo de criar políticas públicas distributivas para seu eleitorado. Os autores evidenciam de antemão um problema de ação coletiva, visto que cada partido em um ministério almeja o máximo de recursos em busca de maximizar seus interesses, o que termina por empurrar para os demais partidos da coalizão a responsabilidade fiscal dos gastos do governo (LAVÉ & SHEPSLE, 1990, 1994, 1996).

Não obstante, os autores anunciam algumas ressalvas, principalmente quando as decisões do gabinete são coletivas, isto é, envolvem todos os ministros ou parte dos ministros. Primeiro, decisões coletivas dentro do gabinete – conflituosos ou não – devem ser tomadas por consenso. De fato, consenso puro é praticamente inexistente quando vários partidos, com preferências distintas, ocupam o mesmo gabinete. Ou seja, significa que alguém tem que

ceder. Para os autores, apesar de haver questões decididas coletivamente, elas na verdade pertencem a algum ministro do gabinete, forçando uma associação entre ministérios e áreas específicas. Segundo, apesar de não aprofundarem a discussão de como os ministérios se organizam para resolver essa questão no cenário de governo ministerial, os autores destacam a atuação do primeiro ministro em reconhecer o consenso em decisões coletivas (“*calling of the consensus*”, LAYER & SHEPSLE, 1994, p.300). Se cabe ao chefe do Poder Executivo reconhecer a decisão, e se alguns ministros devem ceder às preferências de outros ministros divergentes, a posição do primeiro ministro – ou de seu partido – importa para reconhecer qual será o consenso, ou a decisão final (LAYER & SHEPSLE, 1994).

Laver & Schofield (1998), em análise sobre governos parlamentares multipartidários, também fazem uma menção sobre decisões coletivas de gabinetes, ressaltando a importância que cada ministério teria na escolha das políticas. Nesse sentido, nas políticas implementadas pelos gabinetes multipartidários, as decisões seriam tomadas por maioria (e não por consenso), o que indica que a decisão deve se aproximar da preferência do membro médio do gabinete (LAYER & SCHOFIELD, 1998). Essa posição é interessante, já indicando de certa forma o que veremos em seguida quanto aos chamados “acordos da coalizão”. Isto é, governos de coalizão podem ter preferências menos fragmentadas.

De fato, em uma análise mais recente, Martin & Vanberg (2011; 2014) demonstram que dificilmente todos os partidos teriam seus interesses privilegiados no gabinete, e que prevaleceria um “acordo da coalizão” (*coalition agreement*), algo que se assemelha à média das distâncias ideológicas entre os partidos no governo (ou a média do gabinete, como visto em Laver & Schofield, 1998). Para os autores, há três fontes principais de tensão dentro de gabinetes de coalizão: 1) um compromisso de coalizão estabelecido entre partidos com preferências distintas; 2) a atribuição de políticas a partidos diferentes; e 3) a eleição separada dos partidos de coalizão que fazem políticas conjuntamente. Consequentemente, haveria um ambiente de tensão e de negociação mais amplo dentro do Executivo, o que tornaria, de certa forma, a decisão mais plural, apesar de mais complexa – afinal, mais interesses estão em jogo. Em um primeiro estudo (MARTIN & VANBERG, 2011), os autores destacam a articulação no Poder Legislativo dos partidos da coalizão para controlar as decisões do gabinete em países europeus (Alemanha, Holanda, Dinamarca, França e Irlanda). O *accountability* seria exercido quanto mais institucionalizada a força do parlamento (instituições legislativas fortes), isto é, se a casa tem capacidade de: 1) coletar informação sobre a decisão e 2) de agregar artigos à proposta. A conclusão a que chegam os autores é de que os membros da

coalizão utilizam o parlamento, quando este é forte, para aproximar as iniciativas legislativas do acordo da coalizão (MARTIN & VANBERG, 2011). Nesse caso, o acordo da coalizão nada mais é do que a posição média entre as preferências dos membros da coalizão. Utilizando o argumento do primeiro estudo, os autores isolam os regimes parlamentaristas em que há instituições legislativas fortes (Alemanha, Holanda e Dinamarca) para avaliar qual modelo de Executivo leva a melhor em implementar iniciativas: 1) se um modelo de “autonomia ministerial” (cada ministro tem sua preferência atendida); 2) do “acordo da coalizão” (prevalecem às preferências da posição mediana da coalizão); ou 3) do mediano do Congresso. Utilizando projetos de lei do Executivo que são enviados ao Legislativo, os autores testam se o projeto final (modificado) se aproxima mais do legislador mediano do parlamento ou de um dos dois outros modelos. No final, os autores demonstram que o “acordo da coalizão” parece levar a melhor, em que a preferência da média da coalizão é a que mais se parece à decisão final (MARTIN & VANBERG, 2014).

A ideia de um acordo da coalizão já havia sido estudada anteriormente por Müller & Strøm (2008), e significaria um acordo tácito ou explícito entre os partidos da coalizão, realizado na formação do gabinete para determinar as diretrizes do programa de governo. No estudo de Martin & Vanberg (2014), o acordo da coalizão seria implícito, visto que depende mais das distâncias ideológicas entre os partidos do que aquilo que foi acordado entre eles na formação do gabinete.

Os dois modelos – governo ministerial e acordo da coalizão – que prevalecem no processo decisório em sistemas de governo parlamentar multipartidários indicam caminhos distintos para nossa pesquisa, visto que mostram formas distintas de como gabinetes de coalizão lidam com o processo decisório em um cenário de preferências fragmentadas. Há também indícios da participação do primeiro-ministro em decisões coletivas no gabinete. Os achados discutidos aqui podem ser combinados com outros pontos da literatura sobre o tema, conforme a próxima sessão, com relação ao processo decisório nos sistemas de presidencialismo de coalizão. Veremos como cada um pode contribuir para o argumento teórico que será construído neste trabalho.

3.3.3 Presidencialismo de Coalizão entre Dois Modelos

No presidencialismo de coalizão das repúblicas latino-americanas, há uma combinação de atributos presentes nos dois sistemas de governo acima descritos: 1) presidente diretamente eleito e 2) multipartidarismo. Dado que dificilmente um único partido obtém a maioria das cadeiras no Legislativo, os partidos também devem compor uma coalizão para governar. Não

obstante, o prêmio maior do Executivo, a Presidência, é indivisível, e só cabe ao indicado do partido que consegue a maior votação no pleito majoritário nacional. Para implementar um programa de governo, o partido que compõe a presidência – visto aqui como a chefia do Executivo – pode recorrer a dois mecanismos: a distribuição de cargos nos ministérios e emendas orçamentárias em projetos prioritários para deputados (Figueiredo & Limongi, 2001, 2008). Nesse sentido, conforme apontado anteriormente, apesar de não ocuparem a Presidência, os ministros de pastas especializadas ocupam um papel importante no processo decisório interno do Executivo.

A literatura e os achados empíricos em geral tendem a confirmar tal hipótese. Martínez-Gallardo (2010) demonstra que, na América Latina, onde prevalece sistemas de Presidencialismo de Coalizão, os ministérios são peça chave na implementação das políticas públicas. No Brasil, os estudos tentam elucidar como se dá esse processo, principalmente sobre a preferência de qual ator prevalece. Acerca desse ponto, Batista (2013, 2014) demonstra que existe uma barganha entre presidentes e ministros: o partido do ministro concede apoio no Legislativo para aprovar as iniciativas presidenciais em troca de influência nas decisões e na condução do Executivo (BATISTA, 2013, 2014).

Inácio (2006) aponta para algo interessante: como há muitos custos associados na condução de um executivo multipartidário, o presidente busca institucionalizar as relações de poder para a decisão com o fim de induzir equilíbrios e evitar que os partidos tenham completa autonomia na decisão interna do Executivo. Lameirão (2011) fala da institucionalização da Casa Civil como uma forma de aumentar o controle sobre o gabinete ministerial. Batista (2014) faz também um descritivo de como tem aumentado o número de cargos na Casa Civil. A institucionalização do Executivo pode ser vista como uma forma que o Presidente encontra para tentar controlar as decisões dos ministérios.

Com base em Martin & Vanberg (2014), Batista & Inácio (2015) utilizam o princípio do estudo no Presidencialismo de Coalizão brasileiro para saber se e como o Legislativo tentaria modificar projetos de lei de origem do Executivo. Utilizando dados sobre distância ideológica entre partidos levantados por Zucco & Lauderdale (2011), as autoras verificam se prevalece um modelo de: 1) governo ministerial (LAVIER & SHEPSLE, 1990; 1994; 1996), em que parlamentares modificam os projetos de lei para aproximá-lo das preferências do partido da coalizão que elaborou o projeto (no caso, o ministério é encabeçado por um ministro do partido); 2) acordo da coalizão (MARTIN & VANBERG, 2011; 2014), em que prevaleceria a preferência da média da coalizão; 3) governo presidencial (BATISTA & INÁCIO, 2015), em

que o projeto de lei é alterado para se aproximar das preferências do partido que ocupa a presidência; 4) governo-oposição (BATISTA & INÁCIO, 2015), em que prevalece a preferência de fora da coalizão. O teste empírico das autoras revela significância nos modelos de governo ministerial e de governo presidencial; porém, o governo ministerial teria um coeficiente superior, indicando que os parlamentares trabalham para alterar os projetos de lei de acordo com as preferências dos partidos que ocupam os ministérios que elaboram os projetos. Nesse sentido, prevalece no presidencialismo de coalizão brasileiro um escopo mais fragmentado de preferências do que em sistemas de parlamentarismo com gabinetes de coalizão em que, de acordo com Martin & Vanberg (2014), prevalece o acordo da coalizão.

3.4 Síntese do Referencial Teórico Utilizado

O estudo em que autores utilizam modelos de preferência parece muito útil para nossa pesquisa. No entanto, temos que adaptar os modelos ao processo decisório no Poder Executivo. Os principais trabalhos que utilizam os modelos (MARTIN & VANBERG, 2011, 2014; BATISTA & INÁCIO, 2015) envolvem a participação do Poder Legislativo, visto que verificam as modificações feitas por parlamentares sobre projetos de lei do Executivo. Neste estudo, porém, somente partidos da coalizão participam do processo decisório.

A opção pelo governo presidencial, aventada por Batista & Inácio (2015) pode ser uma boa solução, embora as autoras encontrem evidências favoráveis a outro modelo, o de um governo ministerial. Isso se deve pelo fato de que as iniciativas que elas usam são enviadas ao Congresso Nacional, onde os partidos da coalizão podem modificar os projetos para se aproximar de sua preferência. Quando não há esse segundo controle, é possível que haja prevalência das preferências do presidente. Tal argumento é sustentado em parte pela literatura sobre presidencialismo de coalizão (Amorim Neto, 2000; 2006; Figueiredo & Limongi, 2008; Batista, 2014) e Parlamentarismo (Laver & Shepsle, 1994). De fato, é de interesse do Presidente, como chefe do Executivo, tentar controlar as preferências de partidos mais divergentes nas decisões tomadas no Executivo.

Com base no exposto, as premissas teóricas que serão utilizadas estão apresentadas no Quadro 3. A variável de distância ideológica, especificamente, parece ter algum tipo de influência no êxito dos ministros nas decisões do Executivo, por isso optamos por ela para desenhar a hipótese do estudo.

Quadro 3 - Argumentos e Fontes

Argumento	Referência
<i>Prime-Ministerial Calling of the Consensus</i>	Laver & Shepsle (1994)
Governo Presidencial	Amorim Neto (2006); Batista (2014)
Institucionalização do Executivo	Inácio (2006); Lameirão (2011); Batista (2014)
Interesses distintos em gabinetes de coalizão	Martin & Vanberg (2011); Batista (2014);
Importância dos ministérios para a decisão	Batista (2014); Laver & Shepsle (1990, 1994); Martínez-Gallardo (2010)
Preferência dos partidos	Zucco & Lauderdale (2011)
Pontos ideais dos partidos como indicador das preferências dos ministérios	Martin & Vanberg (2011, 2014); Batista & Inácio (2015)
Relação principal-agente entre Presidência e ministérios	Strøm et al (2003)
Partido presidencial como <i>formateur</i> do gabinete	Rubinstein (1982); Batista (2014)
Distância ideológica entre partidos da coalizão	Martin & Vanberg (2011, 2014); Batista & Inácio (2015); Batista (2014)

Fonte: elaboração própria

3.4.1 Premissas e Características do Argumento Teórico

Nesta subseção será melhor delineado o argumento do trabalho, de acordo com os pontos levantados no Quadro 3, com o intuito de desenvolver as hipóteses que levantamos. Boa parte da explicação que construímos tem como marco teórico o neo-institucionalismo de escolha racional. Os atores são racionais, portanto, buscam maximizar suas preferências. De acordo com os pressupostos estabelecidos por Downs (2013 [1957]), as preferências dos agentes, tomados individualmente, devem conter duas características principais: completude e transitividade. Em posse de seus interesses, os agentes buscam atingi-los de alguma maneira. Tal pressuposto não se aplicaria aos atores coletivamente (ARROW, 1963; OLSON, 2015 [1965]), o que causaria justamente o problema de ação coletiva típico das coalizões, conforme demonstrado por Martin & Vanberg (2011). Regras e arenas de decisão – instituições – contribuiriam para gerar equilíbrios e organizar a ação coletiva.

Outra característica advém da incerteza sobre as consequências das decisões tomadas. Isso se deve ao fato de que as decisões dos atores são tomadas em cenário de incerteza, em que predomina a assimetria informacional entre os agentes. Nesse sentido, os atores podem fazer usos estratégicos de informações privilegiadas, favorecendo interesses minoritários ou personalistas. Embora as propostas tenham que ser aprovadas por uma maioria, atores com interesses escusos podem ocultar informações, convencendo os demais atores em prol de suas

propostas. O pressuposto da incerteza indica, dessa forma, algumas estratégias que os atores podem adotar.

Temos assim dois pressupostos importantes: o pressuposto da racionalidade e o pressuposto da incerteza. Quais são os atores? A priori, seriam apenas ministros. Afinal, somente ministros estão envolvidos na decisão. Porém, o contexto em que os ministros se encontram, de presidencialismo de coalizão, obriga a envolver mais atores, presentes de forma indireta no processo decisório. Nesse contexto, os atores estão, em um primeiro momento, em relação de principal-agente com o presidente da República. O presidente escolhe os ministros e delega a autoridade sobre as decisões, de acordo com as normas constitucionais. Dessa forma, a preferência do presidente deveria prevalecer, visto que os ministros são seus agentes. A questão é que os ministros não são somente agentes do presidente, visto que obedecem também a partidos que não são necessariamente os mesmos. Nesse sentido, a orientação de interesses que devem ser privilegiados na arena de decisão pode também ser influenciada pelas preferências dos partidos da coalizão, tendo em vista que eles são principais para os ministros. Nesse sentido, temos três atores que importam para as decisões em nosso argumento: 1) ministros; 2) presidente; e 3) partidos da coalizão.

Quais seriam as arenas de decisão? Temos, a priori, duas arenas em que as preferências dos atores podem ser evidenciadas: o GECEX e o Conselho de Ministros. No GECEX, as decisões são tomadas e produzem efeitos, porém, com uma revisão a posteriori das resoluções pelo Conselho. Caso os ministros se oponham às decisões do GECEX, eles rejeitam a decisão, anulando seus efeitos. De acordo com as atas analisadas, nenhuma das resoluções do GECEX foi rejeitada pelo Conselho. A composição do GECEX é, essencialmente, de secretários-executivos de ministérios e outras agências do Poder Executivo que já elencamos no capítulo 2. As decisões do GECEX são tomadas por consenso entre seus membros; quando não há consenso, cabe ao Conselho decidir por maioria. Ou seja, imaginamos que o GECEX conhece as preferências dos ministros e dificilmente irá propor alguma medida que vá ao encontro dos interesses dos membros do Conselho. O próprio conflito de interesse do GECEX deve, de certa forma, refletir algum conflito que estaria presente no próprio Conselho. Portanto, a arena de decisão que nos interessa é o Conselho de Ministros.

Quais as estratégias dos atores no Conselho? Os ministros propõem as medidas que serão avaliadas pelos membros do órgão e buscam convencer os demais de suas intenções. Sabemos que suas decisões não são desprovidas de interesse: o ministro pode atuar a favor de um dos seus dois principais, o presidente ou seu partido. Se a proposta for de encontro ao

interesse do presidente, este pode tentar controlar a decisão: ordenar os demais ministros para votar contra aquela medida ou, radicalmente, cancelar a autoridade delegada à Camex e retomar o processo decisório para si. A atividade de controle sobre as decisões do Conselho, porém, não é sem custo para o presidente, pois pode gerar conflitos com os demais atores envolvidos, os ministros e seu partido. O presidente deve, portanto, adotar medidas menos custosas para tentar controlar iniciativas de ministros que possam divergir de seus interesses. Uma delas é dotar o Conselho de Ministros com membros que sejam favoráveis às suas preferências. A Camex atuaria, dessa forma, como uma instituição de controle do presidente. Os membros com posições ideológicas mais próximas das do presidente tenderiam a se opor a propostas de membros mais radicais. Martin & Vanberg (2011, 2014) haviam pensado em algo parecido quando analisam a atuação do Poder Legislativo sobre propostas de partidos da coalizão que formam o gabinete em sistemas parlamentaristas multipartidários. Da mesma forma, Batista (2014) verifica que instituições do próprio Poder Executivo, como a Casa Civil, atuam para vigiar e tentar controlar a influência de partidos que formam o governo no presidencialismo de coalizão brasileiro.

Por que não podemos imaginar que somente ministros e seus partidos estão envolvidos no processo decisório? Por que as preferências do presidente contam para o problema proposto neste estudo? Primeiro, as decisões de qualquer natureza do Executivo são de responsabilidade do presidente. A escolha do presidente e seu papel como principal no gabinete deve-se à maneira como ele é inserido no governo de coalizão; sua escolha é exógena à negociação de formação do gabinete, tendo em vista que é eleito de forma direta pelo sistema majoritário. Portanto, sobre qualquer modelo de decisão do Executivo, suas preferências devem contar. Segundo pelo fato do partido presidencial ser o *formateur* do gabinete: mesmo que não obtenha cargos no Legislativo ou não obtenha assentos proporcionais ao número de postos ministeriais que recebe, o partido presidencial será representado no Executivo e constituirá um ator importante em qualquer decisão do governo.

O argumento que se defende aqui, portanto, é de que a Camex seria uma instituição pelo intermédio da qual a Presidência tenta controlar a influência de partidos da coalizão governamental em matéria de comércio exterior. A participação do presidente, no desenho institucional da Camex para os anos analisados (2001-2010), se dá de forma indireta, via ministros de seu partido ou via ministro-chefe da Casa Civil, membro permanente do Conselho. Ministros cuja filiação partidária seja mais próxima ideologicamente do partido presidencial tenderiam a ter suas propostas aprovadas, enquanto que ministros com posições

ideologicamente mais distantes tenderiam a ter mais propostas rejeitadas. Haveria, portanto, alguma influência da distância ideológica dos partidos sobre o êxito dos ministros no Conselho da Camex.

3.4.2 Hipótese de Estudo

Três modelos de decisão no Executivo foram levantados, de acordo com a literatura: governo presidencial, governo ministerial e acordo da coalizão. Cada um deles pode ser pensado em função da distância ideológica do partido presidencial e do êxito dos ministros na Conselho da Camex: 1) se o êxito dos ministros é alto apesar de haver uma distância ideológica alta entre o partido dos ministros e o partido presidencial, prevalece o governo ministerial, visto que as preferências dos partidos são implementadas independentemente das preferências do presidente; 2) se os ministros de partidos com baixa distância ideológica têm suas preferências aprovadas com maior recorrência do que aqueles com distâncias maiores, se sobressai um sistema situado entre um acordo da coalizão (em que prevalece a média das preferências da coalizão) e um governo presidencial (com prevalência da preferência do partido presidencial); 3) e o modelo de governo presidencial, aquele em que as preferências do presidente, ou de seu partido, se sobressaem sobre a preferência dos demais partidos no Conselho, com baixo êxito ministerial quando as distâncias ideológicas aumentam. Os diferentes modelos estão apresentados no Quadro 4. É possível pensar, ainda, em um quarto modelo, justamente aquele em que o presidente atua contra os interesses do seu partido, ou seja, quando há baixo êxito ministerial apesar de haver baixa distância ideológica. Esse modelo é chamado de “cisão interna”, quando há divergência interna no próprio partido presidencial.

Quadro 4 - Distribuição Espacial dos Modelos de Análise

		<i>Distância Ideológica do Presidente</i>	
		Baixa	Alta
<i>Êxito do Ministro Proponente</i>	Baixa	Cisão Interna	Modelo do Governo Presidencial (Batista, 2014; Amorim Neto, 2000, 2006)
	Alta	Modelo do Acordo da Coalizão (Martin & Vanberg, 2014; Müller & Strøm, 2008)	Modelo do Governo Ministerial (Laver & Shepsle, 1990; Batista & Inácio, 2015)

Como a literatura parece indicar uma predominância do modelo do governo presidencial nas decisões do Executivo, elaboramos a seguinte hipótese: quanto maior a distância ideológica entre o partido de um ministro do partido do presidente, menor será o êxito desse ministro no Conselho de Ministros da Camex. Tal hipótese parte do pressuposto que, em uma estrutura institucionalizada como a Camex, dificilmente os ministros tomarão decisões que irão de encontro às preferências do presidente e, se isso ocorrer, os demais ministros buscarão agir para rejeitar a proposta:

H1: Quanto maior a distância ideológica entre o partido de um Ministro do partido do Presidente, menor será a taxa de êxito desse Ministro no Conselho de Ministros da Camex.

H1 nula: Quanto maior a distância ideológica entre o partido de um Ministro do partido do Presidente, maior será a taxa de êxito desse Ministro no Conselho de Ministros da Camex.

O argumento acima constitui a hipótese central que o presente trabalho busca testar. Não obstante, a explicação que levantamos acima não exclui outras hipóteses que podem atuar sobre nosso argumento teórico formal. Buscaremos elucidar alguns argumentos secundários na próxima seção.

3.4.3 Controlando Ministros e Capacidade Burocrática

Esta subseção trará uma reflexão sobre outras explicações que podem ajudar a entender o êxito dos ministros além da ideologia partidária, mas que aparecem na explicação apenas de forma indireta.

As atas das reuniões indicam a participação recorrente de burocratas dos ministérios dando respaldo técnico às propostas dos ministros no Conselho. Porém, esse respaldo não se traduz automaticamente em êxito. Como já demonstramos, assimetrias informacionais podem ser utilizadas estrategicamente pelos ministros para propor medidas. Nesse sentido, o envolvimento e o preparo técnico dos membros de cada Ministério deve influir de alguma forma no argumento teórico construído anteriormente. A seguir serão apresentadas algumas hipóteses indicadas pela literatura indica sobre controle da burocracia e como a capacidade desta afeta o processo decisório no Executivo.

3.4.3.1 *Ministros-Júniors e Inner Cabinets*

Thies (2001) indica a possibilidade dos demais membros da coalizão utilizarem a figura do ministro-júnior (MJ), um membro partidário do segundo escalão ministerial, como forma de controlar ministros de outros partidos. Em outras palavras, a distribuição de MJs seria uma forma de vigiar as atividades dos ministros. Uma das conclusões de Thies (2001) é que, na ausência de outros arranjos institucionais para vigiar e controlar ministros, há uma forte chance dos membros da coalizão indicarem MJs em ministérios. No presidencialismo de coalizão brasileiro, conforme estudo de Pereira et al. (2015), os MJs seriam equivalentes aos secretários-executivos dos ministérios. Os autores demonstram que, quanto maior a distância ideológica entre o partido do presidente e do partido do ministro, maior a probabilidade de o presidente indicar um secretário-executivo de sua confiança (um fiscal) naquele ministério. Nesse sentido, os MJs podem explicar o êxito ou fracasso dos ministros, com um argumento muito próximo da hipótese principal deste trabalho. Porém, duas explicações excluem a influência do MJ deste estudo: 1) de acordo com argumento utilizado aqui a Camex, por si só, constituiria uma entidade institucionalizada onde os próprios membros exerceriam o controle sobre ministros de partidos ideologicamente distantes do partido presidencial, e o uso de secretários-executivos (ou MJs) seria um acúmulo de custos para o presidente; 2) secretários-executivos de ministérios já participam da Camex no GECEX, cujas decisões são confirmadas *ad referendum* pelo Conselho. Nesse sentido, como não aparenta haver influência direta de MJs sobre o êxito dos ministros na Camex, essa hipótese não será levantada.

A reflexão sobre MJs em governos de coalizão é geralmente tomada no debate sobre instrumentos de controle interno de gabinetes. Além dos MJs, outro instrumento levantado originalmente por Thies (2001), mas retomado com maior rigor teórico e testes empíricos por Andeweg & Timmermans (2008), diz respeito aos arranjos institucionais internos do Executivo, que os autores chamam de *inner cabinets* ou *coalition committees*. Os autores tomam diversos exemplos de *inner cabinets* e os estudam de forma comparada para ver qual a probabilidade de que eles ocorram. Para os autores, tais fóruns de decisão seriam uma maneira de internalizar o conflito entre os partidos da coalizão no gabinete, e são interessantes para o chefe do Executivo, pois ajudam a controlar ministros de outros partidos. A hipótese é interessante e está de acordo com o argumento utilizado aqui, mas como a própria Camex é um exemplo de um desses arranjos, não constitui uma explicação em si para o estudo, visto que é analisada de forma isolada.

3.4.3.2 *Capacidade Técnica e Autonomia Burocrática*

Há estudos mais recentes que tomam as burocracias do Poder Executivo de forma unificada e fazem estudos comparados entre elas. Autores como Bersch et al. (2016) defendem pesquisas comparadas de burocracias internas como uma forma de avaliar a governabilidade. Para os autores, as capacidades de cada agência do Executivo podem influenciar nas decisões do Governo, considerando como os órgãos são utilizados pelos políticos. Para medir isso, eles buscam analisar, por um lado, a capacidade técnica das agências, e, por outro, o grau de politização das mesmas. Os autores advogam para que estudos que abordem a governança no presidencialismo de coalizão no Brasil utilizem variáveis que considerem os usos políticos da burocracia do Executivo. Foi pensando nesse argumento que criaram variáveis para medir como a politização e a partidarização das agências impactam sobre a corrupção das mesmas.

A variável de capacidade técnica das agências diz respeito, de acordo com os autores, a uma medida do *esprits de corps* das agências, isto é, um índice que combina proporção dos funcionários de carreira (concurados), longevidade na carreira, requisições de experts de outras agências e salário médio. Em outras palavras, o índice de capacidade é uma medida meritocrática das agências. Quanto maior o índice, mais capacitada seria a burocracia ministerial. Sobre a variável de autonomia, os autores argumentam que a autonomia da agência aumenta de forma inversa à politização da mesma. Para medir a politização dos órgãos, os autores verificam a quantidade de cargos comissionados DAS (Direção e Assessoramento Superior) de cada agência ocupados por filiados a algum partido. Quanto maior o número de DAS filiados a partidos na agência, menor a sua autonomia (BERSCH et al., 2016).

De acordo com o argumento e a hipótese construída, indica-se que partidos mais distantes ideologicamente tendem a ser mais controlados pelo partido presidencial na Camex. O pressuposto da incerteza é crucial nesse ponto: há assimetria informacional entre ministérios, o que pode dar margem para usos individualistas das informações. Não obstante, burocracias mais capacitadas, em tese, deveriam reduzir a incerteza latente nas propostas ministeriais, pelo fato de que os estudos que respaldam as propostas dos ministros serem mais confiáveis, independentemente da distância ideológica. Cabe esclarecer que o foco aqui é aqui é na proposta inicial do ministro, e não no parecer técnico elaborado por um GT da SE/Camex, que acompanha em geral todas as propostas submetidas à Camex e apreciadas no Conselho.

Nesse sentido, é possível que quanto maior a capacidade técnica de uma agência, maior o êxito daquela agência na Câmara de Ministros da Camex. E apesar da participação da agência no Conselho estar, de certa forma, condicionada à participação do ministro, o que parece é que quanto mais preparada uma agência, melhor o desempenho do ministro na Camex. Se um ministério for mais capacitado, as iniciativas que seu ministro propõe tenderiam a chamar menos atenção de outros membros do Conselho. Os demais ministros criam confiança com relação às burocracias, mesmo que o ministro à frente da pasta seja partidarizado. Assim:

H2: Quanto maior a capacidade de um ministério, maior a taxa de êxito do ministro no Conselho de Ministros da Camex.

H2 nula: Quanto maior a capacidade de um ministério, menor a taxa de êxito do ministro no Conselho de Ministros da Camex.

Tal hipótese possui uma metonímia delicada: são utilizadas características do próprio ministério para verificar o êxito do ministro. Para justificar essa adaptação, é aplicado o argumento do governo ministerial de Laver & Shepsle (1990; 1994), em que o ministro é o chefe da pasta que dirige.

Esse mesmo argumento, por outro lado, não nos ajuda a incorporar a variável de autonomia. Tal variável pode ser interessante para entender o processo decisório no poder Executivo no presidencialismo de coalizão. Agências mais politizadas (menos autônomas) tenderiam a ser mais vigiadas que as demais. Porém, essa variável é um índice da politização da burocracia de cada ministério. Nosso argumento tem como enfoque, desde o início, a politização do ministro à frente do ministério, e argumentamos que a distância ideológica do partido do ministro pode influenciar o êxito no Conselho. Além disso, não foram encontrados argumentos que explicariam por que agências mais autônomas teriam mais êxito na Camex. Optamos, portanto, por não inserir tal variável em nosso estudo.

4 DESENHO DE PESQUISA

De acordo com a hipótese de trabalho, serão utilizadas, primariamente, duas variáveis: a taxa de êxito dos ministros na Camex, que seria a variável dependente, e a distância ideológica, uma das variáveis independentes. O desenho de pesquisa apresentado aqui demonstra como serão tratadas as variáveis de estudo, principalmente no que diz respeito ao impacto esperado, e às variáveis de controle. Outro ponto discutido neste capítulo é a técnica de regressão aplicada.

Assim, o capítulo se estrutura da seguinte forma: (4.1) apresentamos um breve referencial metodológico; 4.2) em seguida, é descrita a forma como se deu o acesso aos dados utilizados; 4.3) estabelecemos as variáveis de estudo e como elas foram medidas; 4.4) formalizamos as hipóteses; e 4.5) apresentamos as técnicas de análise de dados.

4.1 Referencial Metodológico

Buscou-se guiar, nesta pesquisa, pelas orientações quanto ao desenho de pesquisa científica descritas por King et al. (1994): 1) o objetivo é a inferência (busca-se solucionar o problema de pesquisa exposto no primeiro capítulo); 2) os procedimentos devem ser públicos (este capítulo expõe o método utilizado, para garantir a replicabilidade); 3) as conclusões são incertas, pois possivelmente outras variáveis que não estão ao alcance neste momento podem influenciar na relação e explicar o problema igualmente; e 4) o conteúdo da pesquisa é o método, ao qual nos dedicamos no presente capítulo. O objetivo do presente capítulo é, portanto, expor a metodologia empregada com o fim de dar validade à pesquisa, bem como indicar a forma como tratamos dados empíricos, para que futuros trabalhos possam refazer a pesquisa, empregar o método em outros estudos e refutar ou confirmar os achados.

4.2 Acesso aos Dados¹⁹

Conforme determinado nos três capítulos anteriores, foram buscados especificamente documentos que indiquem o êxito e o fracasso de ministros nas reuniões do Conselho de Ministros da Camex. Há diversas formas de se ter acesso a essas informações. A mais efetiva está indicada nas atas das reuniões do Conselho. O regimento interno da Camex (Res. 11/2005) define, no art. 13, que cada reunião deverá ter uma ata redigida, que é arquivada após a reunião na Secretaria-Executiva da Camex.

¹⁹ Essa parte trata apenas dos dados utilizados para obter acesso às fontes primárias

Via Lei 12.527/2011, conhecida popularmente como Lei de Acesso à informação, fizemos um requerimento para ter acesso às atas das reuniões do Conselho de Ministros. Na primeira demanda, realizada em 13/12/2015, foi solicitada a totalidade das atas entre 1995 e 2010. Ao fim do prazo (04/01/2016), o pedido foi negado, alegando-se sua abrangência e o sigilo de algumas informações tratadas nas reuniões. Entramos com recurso em primeira instância, com um pedido em 05/01/2016 que detalhava um pouco melhor a demanda. O pedido foi negado com a mesma justificativa anterior, em 11/01/2016. Em 15/01/2016 foi dada entrada na segunda instância do recurso, acrescentando datas das reuniões e, imaginando que poderia ajudar na solicitação, pedindo acesso a apenas um mandato presidencial, entre 2007 e 2010.

No mesmo dia, a Chefia de Gabinete da Camex entrou em contato via telefone e enviou e-mail esclarecendo quais eram os pontos delicados da solicitação e em que havia sigilo, o que impedia o acesso às informações. Explicitamos no capítulo 2 as áreas principais de atuação da Camex: 1) negociação internacional; 2) financiamento; e 3) defesa comercial e alteração tarifária. A então chefe de gabinete da SE/Camex se comprometeu em fornecer as atas para as áreas de defesa comercial e tarifas, mas precisaria de um pouco de tempo para avaliar as informações que poderiam ser distribuídas. Em 15/02/2016, a SE/Camex encaminhou, por e-mail, um arquivo PDF com 197 páginas. Nele constava trechos das atas de 59 reuniões de um total de 78 realizadas entre 06/03/2001 e 14/12/2010, o que corresponde a 76% das reuniões realizadas no período²⁰. De acordo com a SE/Camex, nas reuniões para as quais não tivemos acesso, foram decididos temas de outras áreas (negociação internacional e financiamento); questões de defesa comercial e alterações tarifárias não foram tratadas nestas reuniões.

O contato com a SE/Camex foi extremamente positivo para a pesquisa. O capítulo 2 da presente dissertação, que traz uma descrição do processo decisório da Camex, beneficiou-se muito dos canais estabelecidos a partir de então. As informações podiam ser checadas via e-mail ou, quando houvesse urgência, via telefone. No entanto, boa parte da equipe da SE/Camex foi trocada em meados de 2016, em função das mudanças políticas que ocorreram ao longo do ano, o que prejudicou o canal estabelecido. Além disso, a própria estrutura física da SE/Camex mudou com a MP 726/2016, convertida na Lei 13.341/2016, e pelo decreto presidencial 8.807/2016: antes sediada no prédio do MDIC, a SE/Camex passou para o MRE. Porém, mesmo com as mudanças, as informações transmitidas pela equipe anterior foram

²⁰ Uma observação: a primeira e a segunda reunião foram do extinto Comitê Executivo (COMEX), das quais ainda não participavam ministros; a Camex ainda passava por um processo de institucionalização como órgão decisório.

úteis para compreender o funcionamento interno da entidade nos anos de interesse (2001-2010).

Em posse das atas, foi possível delinear melhor a variável dependente. Anteriormente, tendo em mente o problema de pesquisa sobre quem ganha e quem perde, pensou-se na possibilidade de realizar uma análise informacional das posições de cada ministro, o que demanda que a posição de cada um deles fosse explícita sobre as propostas feitas à Camex, como os votos e as posições de cada um sobre os temas. As atas revelaram menos detalhes, o que não as torna menos pertinente ao problema aqui planteado. Em geral, revelam pleitos de ministros, demandas de grupos privados e revisões obrigatórias que deveriam ser apreciadas pelo Conselho de Ministros. Sobre todos os pontos submetidos à decisão dos ministros, pelo menos a posição de um ministério/ministro era evidente.

Outra informação que poderia ser utilizada que seria útil era a lista de presença das reuniões. Havia dois problemas com relação a isso: 1) não consta nas atas a lista de presença de algumas reuniões do ano de 2010; e 2) além dos membros permanentes da Camex, há também uma lista de convidados que deveria constar em anexo, mas esta não foi disponibilizada para a pesquisa.

Como o enfoque recaía sobre os ministros, buscou-se informações sobre manifestações dos membros da Camex e possivelmente outros ministros. Na grande maioria das vezes tratava-se de propostas de resoluções a serem apreciadas pelos demais membros do Conselho. Com bem menos recorrência, mas igualmente valioso, havia informações sobre eventuais manifestos de oposição ou abstenção de algum ministro com relação a alguma proposta de outro ministro. Isso confirma parte do argumento de que a Camex é uma instituição que permite resolver problemas de ação coletiva: a despeito de terem posições divergentes, o Conselho consegue construir soluções em que alguns ganham e outros perdem; atores com preferências distintas tomados coletivamente em uma organização institucional conseguem produzir decisões, ou seja, instituições geram equilíbrios (SHEPSLE, 1979). Em posse dessas informações, a seção seguinte explana o tratamento dos dados das atas para gerar as variáveis.

4.3 Variáveis Utilizadas

4.3.1 Variável Dependente: Taxa de Êxito dos Ministros no Conselho de Ministros da Camex

As atas estavam redigidas de acordo com uma estrutura simples. Grosso modo, apresentavam, por reunião, o número da reunião e a data, a lista de presença (incompleta) e os pontos tratados naquela reunião. Sobre os pontos, as atas apresentavam uma estrutura que se

repetia mais ou menos da seguinte maneira: a proposta a ser tratada (votada); por vezes, a razão pela qual deveria ser apreciada pelo Conselho; a origem do pleito (ministro, ministério, algum órgão da Camex ou eventualmente algum grupo privado); e a resposta acordada entre os ministros. Esta solução podia ser a aprovação da medida tal qual ela havia sido proposta, uma aprovação parcial com pelo menos uma alteração na proposta inicial, o adiamento da proposta para uma futura reunião, ou a eventual rejeição total da proposta.

O conteúdo das atas foi analisado manualmente para extrair o êxito dos ministros no Conselho. Observando a linha decisória presente no Capítulo 2 (Figura 1), a variável dependente seria a correspondência entre a proposta ministerial, presente na parte sobre a elaboração, e a decisão final, resultado da deliberação do Conselho de Ministros. De fato, se a proposta de um ministro, após passar pelo escrutínio dos demais, fosse implementada sem mudanças significativas ou com apenas algumas mudanças que não afetassem a natureza da proposta, isso foi considerado como êxito ministerial.

4.3.1.1 Sobre a Origem da Proposta

Quando o texto era específico sobre a iniciativa de um ministro, atribuía-se a esse ministro a proposta ministerial. O mesmo procedimento era aplicado quando a iniciativa era de um departamento ou de uma secretaria chefiada pelo ministro. Assumiu-se que, em sua pasta isolada, o ministro possui autoridade sobre a burocracia; haveria, portanto, governo ministerial dentro das pastas, de forma isolada. Isso é importante para uma questão bastante presente nas atas: propostas de iniciativa do Secretário-Executivo da Camex. A indicação para esse cargo é discricionária do presidente do Conselho de Ministros da Camex (art. 5º, §6º do Decreto 4.732/2003) que, nos anos cobertos pelas atas, sempre foi o MDIC. Portanto, atribuiu-se a esse ministro a iniciativa cada vez que a proposta era de origem do SE/Camex, salvo quanto havia alguma menção a outro ministério na iniciativa por ele introduzida (proposta do SE/Camex, mas o pleito vem do ministério “tal”). Isso também foi feito quando a medida foi proposta pelo COMEX (extinto) ou pelo GECEX, órgãos da Camex que, apesar de constituídos por membros de outros ministérios, eram formados em grande parte por membros do MDIC e por esse ministro presidido.

Em algumas decisões, há a participação de diversos ministros nos debates. Não obstante, a iniciativa, salvo em algumas exceções, sempre é de um ministério. Quando havia dois ministérios propondo, excepcionalmente, foram consideradas duas propostas. É o caso específico de uma proposta de autoria conjunta do MAPA e do MDA, em setembro de 2009, de elevação de 11% da tarifa de importação de alguns produtos lácteos.

Uma série de medidas que são encaminhadas para apreciação do Conselho de Ministros são relativas a compromissos que o Brasil possui com órgãos multilaterais (como a Organização Mundial de Comércio – OMC) e acordos aduaneiros (como a Tarifa Externa Comum do Mercosul). Em princípio, essas propostas não são introduzidas por iniciativa de nenhum ministério. Como a revisão e o parecer técnico que geram essas propostas são de algum grupo de trabalho interno, coordenados pela SE/Camex, considerou-se que a iniciativa também cabe ao MDIC nesses casos específicos, levando em consideração o monopólio informacional que esse ministério possui sobre esse conteúdo, bem como o fato de que a SE/Camex esteve sediada no MDIC no período.

Mencionou-se anteriormente as iniciativas oriundas de grupos de interesse ou de grupos privados. Tais demandas dos grupos devem ser, em todo caso, apreciadas por um GT/Camex ou pela SECEX/MDIC, que elabora um parecer técnico a favor ou contra a proposta do grupo. Nas atas liberadas, em nenhum momento propostas desse tipo chegaram ao Conselho sem terem sido abordadas por técnicos ministeriais. Portanto, os ministros votam a favor ou contra o parecer técnico dos órgãos do ministério. Nesse sentido, considerou-se o parecer (e não a proposta), e atribuiu-se a origem do pleito ao ministro que dirige o ministério em que o órgão que elaborou o parecer está sediada. Quase sempre coube à SECEX/MDIC elaborar o parecer e, dificilmente, os ministros rejeitaram o estudo técnico no Conselho.

4.3.1.2 *Sobre Êxito e Fracasso*

Caso a proposta fosse aprovada pelo Conselho de Ministros conforme o pleito do ministro, considerou-se que houve êxito. Geralmente, o êxito aparecia de forma explícita nas atas, ao cabo de cada ponto nas reuniões. Algumas vezes de forma mais implícita, o que levou a buscar resoluções ou outras informações que pudessem confirmar o êxito.

Percebeu-se que em algumas demandas houve alteração do pleito inicial: por exemplo, em junho de 2001, o COMEX recomendou redução de 2,5% na Tarifa Externa Comum do Mercosul, e os ministros aprovaram uma redução gradual de 1% no primeiro ano e 1,5% no segundo. Nesses casos, consideramos êxito do ministro mesmo havendo mudanças que, no entanto, não alteravam completamente a proposta do ministro. Em geral, as mudanças na proposta inicial se referiam a medidas de alteração de tarifas, em que muitas vezes o ministro almejava um aumento ou uma redução de imposto um pouco maior do que o que estava acordado no Conselho de Ministros.

Inicialmente, a condição necessária de haver a edição de uma resolução Camex seria suficiente para confirmar o êxito. Porém, isso foi mudado por uma razão simples: nem sempre

as propostas dos ministros almejam uma resolução. Muitas vezes, os ministros solicitam uma mudança de posição do país nos órgãos de negociação internacional, como o Conselho Mercado Comum (CMC Mercosul), o que não implica necessariamente uma resolução Camex. Outro exemplo do qual o Conselho se abstém de emitir resoluções diz respeito a algumas propostas de alterações tarifárias solicitadas por grupos privados. Conforme já mencionamos anteriormente, o SECEX deve emitir um parecer favorável ou contrário, o que reflete os interesses do MDIC. Dessa forma, quando o parecer é contrário à medida do grupo, e os ministros seguem a orientação do parecer, há êxito do MDIC, porém, sem haver obrigatoriamente edição de resolução. Há também casos em que ministros pleiteiam a criação de grupos interministeriais para realizar estudos acerca de um pleito específico, o que não necessariamente demanda a edição de resolução (pelo menos por parte da Camex), mas deve ser considerado êxito do ministro.

Outra questão é a dos adiamentos. O Conselho de Ministros pode se abster de decidir sobre uma questão, alegando a necessidade de aprofundar estudos, por exemplo. Curiosamente, a demanda por adiamentos quase sempre é de origem do MF, respaldado por outros ministros do Conselho. Nas atas, constam 20 casos com adiamentos. Realizou-se um aprofundamento desses casos para saber se constituíam êxitos ou não dos ministros. Por exemplo, caso a questão fosse retomada e a decisão saísse favorável ao ministro propositor, considerava-se êxito eliminando o caso anterior sem solução; foi feito da mesma forma quando havia rejeição por parte dos ministros, considerando nesse caso um fracasso à proposição. Quando a questão não era retomada, era feito um trabalho ainda mais aprofundado: quando se tratava de uma questão que demandava a emissão de uma resolução, buscávamos a resolução na Camex. Essa atividade nos permitiu confirmar alguns êxitos, mas os fracassos das propostas ministeriais constituíam a grande maioria. O adiamento, aparentemente trata-se de uma forma de rejeitar a proposta sem constranger o ministro propositor no Conselho. O pleito do MDA pelo aumento da TEC de produtos lácteos constitui um exemplo disso: na 51ª Reunião do Conselho, em abril de 2007, o ministro Miguel Cardona (interino) do MDA solicitou o aumento da TEC para tais produtos, mas o Conselho decidiu adiar e transferiu estudos para o GECEX; como a questão não foi levantada na próxima reunião e não houve nenhuma resolução aprovada naquele ano a favor do pleito do MDA, foi computada como fracasso. A questão foi retomada pelo MDA no final do ano de 2007 como uma nova proposta, porém sofreu oposição do MF, e o Conselho rejeitou a medida, constituindo novamente um fracasso para o MDA.

Finalmente, nos casos em que a proposta de um ministro vinha com diversos pedidos, realizou-se uma análise detalhada de cada proposta. Há casos em que o ministro não indicou especificamente que produto sobre o qual ele desejava elevar o reduzir as tarifas, como o caso do MDA com os produtos lácteos. Consideramos, assim, somente um caso (um fracasso). Há outros em que o ministro é mais específico e indica quais os produtos que devem ser apreciados. O MAPA, na reunião LX (04/11/2008), solicitou redução na TEC de sete insumos utilizados no setor vitivinícola, introduzindo inclusive o código NCM²¹ de cada produto. Não houve deliberação imediata, apenas se sabe que o pedido foi encaminhado ao GECEX para estudos técnicos. Porém, um levantamento de cada um dos códigos na plataforma online da Camex mostrou que o pleito do MAPA foi atendido para apenas um pedido. Como as demandas eram específicas sobre cada produto, considerou-se que houve seis fracassos e um êxito para o MAPA.

4.3.1.3 Construindo a Variável Dependente

A origem da demanda foi levantada (isto é, qual ministro realizou o pleito) de acordo com o relato acima. Em seguida, foi verificado se a demanda foi atendida ou parcialmente modificada (constituindo um êxito) ou rejeitada (constituindo um fracasso). Para constituir a variável dependente (VD) em nossa base de dados, o êxito ministerial foi representado pelo 1 e o fracasso, pelo 0.

4.3.2 Variável Independente: Distância Ideológica entre os Partidos no Executivo

De acordo com o levantamento bibliográfico realizado, a variável independente seria a distância ideológica entre os partidos que compõem a coalizão, mais especificamente, a distância ideológica entre o partido presidencial e o partido do ministro que propõe a medida em questão.

Foram identificadas nove coalizões para o período estudado: duas (2) com Fernando Henrique Cardoso e sete (7) com Lula. O Quadro 5 apresenta a composição e o período em que cada uma prevaleceu.

²¹ Nomenclatura Comum do Mercosul para bens comerciais.

Quadro 5 - Composição do Gabinete Presidencial no Brasil (1999-2010)

Presidente	Partido do Presidente	Coalizão	Partidos da Coalizão	Período
Fernando Henrique Cardoso	PSDB	FHC II 1	PSDB-PMDB-PFL-PPB	1999-2002
		FHC II 2	PSDB-PMDB-PPB	2002
Luiz Inácio Lula da Silva	PT	Lula I 1	PT-PL-PCdoB-PSB-PTB-PDT-PPS-PV	2003-2004
		Lula I 2	PT-PL-PCdoB-PSB-PTB-PPS-PV-PMDB	2004-2005
		Lula I 3	PT-PL-PCdoB-PSB-PTB-PV-PMDB	2005
		Lula I 4	PT-PL-PCdoB-PSB-PTB-PMDB	2005
		Lula I 5	PT-PL-PCdoB-PSB-PTB-PP-PMDB	2005-2007
		Lula II 1	PT-PCdoB-PL-PMDB-PP-PSB-PTB	2007
		Lula II 2	PT-PCdoB-PDT-PMDB-PP-PR-PSB-PTB	2007-2010

Fonte: baseado em Batista (2014) e Figueiredo (2007).

Nota: em anexo, há uma definição por extenso do que significa cada sigla.

4.3.2.1 Coleta e Tratamento de Dados

Zucco & Lauderdale (2011) disponibilizaram dados no repositório de dados do Instituto para Ciências Sociais Quantitativas da Universidade de Harvard²², onde estão sintetizadas as distâncias ideológicas de partidos com representação no Congresso de 1989 a 2010. A partir das votações nominais dos parlamentares na Câmara e de *surveys* realizados com representantes eleitos de cada partido, os autores estimam pontos ideais dos partidos (e dos deputados) em um eixo unidimensional, que varia entre esquerda e direita. Porém, há algumas limitações: tendo em vista o número de partidos com representação no Congresso, os autores não conseguiram os *surveys* com todos os deputados de todos os partidos. Portanto, só há pontos ideais dos maiores partidos de cada legislatura.

A Figura 2 mostra, espacialmente, as nove coalizões que temos em nosso período de análise²³ com base nos dados destes autores.

²² IQSS – The Institute for Quantitative Social Science, Brazilian Legislative Surveys (1990-2013), disponível no site dataverse.harvard.edu/dataset.xhtml?persistentId=hdl:1902.1/15572 para candidatos isolados e partidos.

²³ O PV fez parte das coalizões Lula I 1, Lula I 2 e Lula I 3, quando o Ministro Gilberto Gil estava no Ministério da Cultura. Como esse partido tem baixa representação no Congresso nesse primeiro mandato de Lula, não há dados de pontos ideais desse partido, só havendo dados para a legislatura 2007-2010, quando o PV não fazia parte da coalizão.

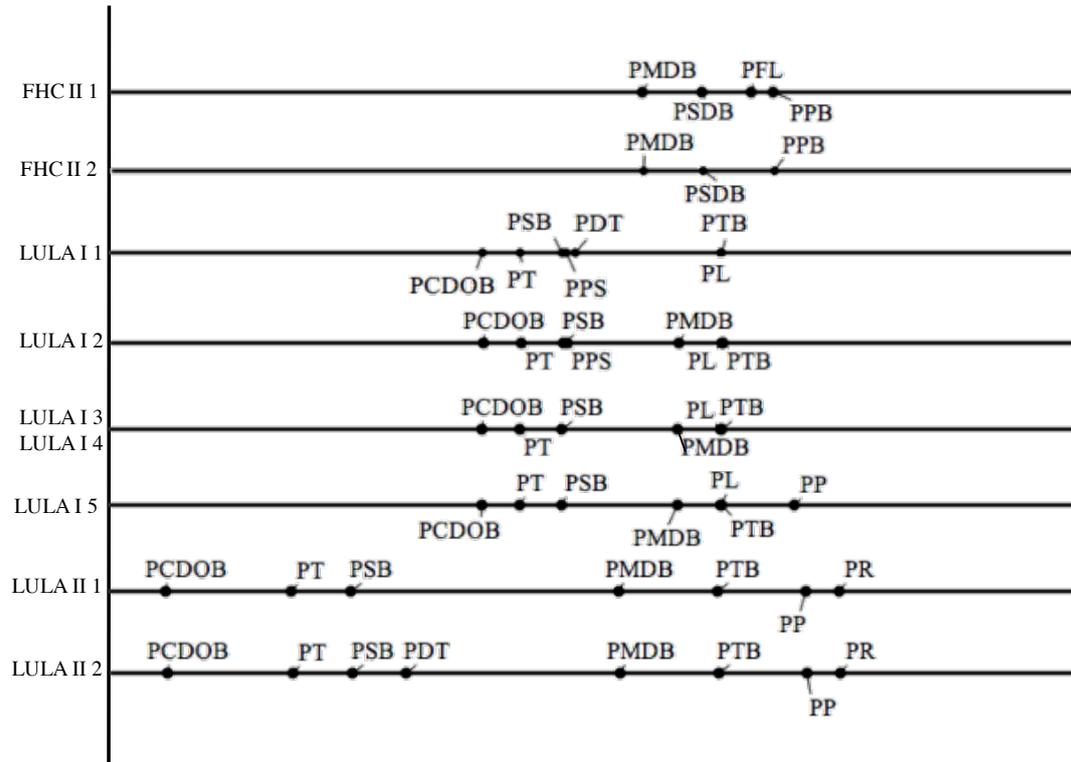


Figura 3 - Pontos Ideais dos Partidos por Coalizão Presidencial (1999-2010)

Fonte: elaboração própria, com base em Zucco & Lauderdale (2011).

Nota: em anexo, há uma definição por extenso do que significa cada sigla.

A análise espacial mostra uma distância ideológica variável entre os partidos que compõem a coalizão. Para chegar à variável independente, é preciso tomar um ponto fixo a partir do qual a distância ideológica pode ser medida e de onde ela varia. De acordo com nossa hipótese, o ponto fixo é o partido do presidente. Assim, nos anos de FHC, o partido *formateur* era o PSDB, e nos anos Lula, o PT. Nesse sentido, foi calculada a distância euclidiana unidimensional DI para medir a distância ideológica de cada partido da coalizão:

$$DI = \sqrt{(P_p - P_{pi})^2} \quad (1)$$

Na equação, P_p é a posição ideológica do partido do presidente na coalizão, e P_{pi} é a posição ideológica do partido i na mesma coalizão. Obtém-se, dessa forma, a distância euclidiana no espectro unidimensional. A fórmula da distância euclidiana permite tornar todos os valores positivos, enquanto o espectro unidimensional de Zucco & Lauderdale (2011) varia de -1 a 1, a depender da legislatura, em que quanto mais próximo de -1, mais de esquerda é o partido, e quanto mais próximo de 1, mais o partido é de direita. As hipóteses deste trabalho não mencionam se o fato do partido estar à esquerda ou à direita do partido do Presidente

impacta na variável dependente, fazendo referência apenas à distância ideológica. Assim, a fórmula utilizada permite calcular a distância de forma neutra, independente se o partido está à direita ou à esquerda.

4.3.2.2 *Atribuindo Ministérios a Partidos*

Ao levantar os dados das atas de reunião do Conselho de Ministros, foram definidas as origens ministeriais de cada proposta. O próximo passo foi verificar a qual partido pertencia o ministro que dirigia o ministério²⁴ em questão no momento da reunião.

Um problema enfrentado foi o que fazer diante dos ministros sem filiação partidária. Muitos ministérios, como o MF, MP e MRE, em geral, são dirigidos por ministros de perfil técnico, ou que não necessariamente possuíam filiação partidária. A literatura indica atribuir, nesses casos, o partido do Presidente aos ministros.

Foram agregados, ainda, outros ministros de fora do Conselho, visto que estes também podem realizar propostas para a Camex e podem ser convidados, pelo Presidente da Camex, a participar das reuniões e das decisões. Entre estes estão membros do MS, do CADE (MJ), do MPA, entre outros.

4.3.2.3 *Construindo a Variável Independente*

De acordo com o cálculo de distância ideológica entre partidos e com sua filiação partidária naquele momento, estabeleceu-se a distância ideológica dos ministros em cada proposta a qual tivemos acesso. Nossa variável independente (VI) constitui-se, portanto, da distância ideológica do partido i ao qual pertence o Ministro j , à frente do Ministério k na coalizão l . Essa técnica já foi utilizada anteriormente em estudos similares, como Martin & Vanberg (2014) e Batista & Inácio (2015).

Há, no entanto, algumas limitações atribuídas à VI, principalmente pelo fato de que poderá haver divergências entre as preferências individuais do ministro e as de seu partido. Outro problema diz respeito à pouca variação da VI durante certos períodos. Em alguns anos, principalmente no primeiro mandato de Lula (2003-2006), apesar da alta coalescência e partidarização do gabinete, entre os membros do Conselho de Ministros havia poucos ministros partidários, dentre os quais todos eram do PT. Como ministros sem filiação partidária são automaticamente enquadrados como do mesmo partido do Presidente, a variação foi nula na VI nesses anos.

²⁴ Os dados sobre filiação partidária dos ministros no período indicado foram gentilmente cedidos pela professora Argelina Cheibub Figueiredo, que mantém os dados para atualização de estudos anteriores (Figueiredo & Limongi, 2008).

4.3.3 Variável Independente: Capacidade Técnica

Bresch et al. (2016) publicaram artigo e disponibilizaram os dados sobre capacidade e autonomia para cada uma das agências do Executivo brasileiro, dentre as quais estão os ministérios, no repositório de dados do *The State Capacity Project*²⁵. Esses foram utilizados para integrar a variável de capacidade à base de dados. Conforme notação anterior, para cada ministro j que realizava a proposta, foi atribuída a capacidade de seu respectivo ministério k . Vemos que o partido i e a coalizão k não influenciam na capacidade. A coalizão k tampouco deve impactar sobre essa variável como na distância ideológica, tendo em vista que nesse caso pouco importa o partido do Presidente.

4.3.4 Variáveis de Controle

Algumas variáveis de controle também foram utilizadas. A primeira é chamada de oposição. Foram registrados conflitos que ocorreram sobre propostas de ministros nas reuniões. Para cada caso em que algum ministro (ou mais de um) tenha demonstrado oposição a alguma iniciativa de um outro ministro, independentemente do êxito ou do fracasso da proposta, marcamos 1, e 0 para as demais. Porém, é possível que as atas não tenham registrado todas as manifestações de oposição que ocorreram nas reuniões. Assim, optou-se por inserir a variável oposição como controle no nosso modelo principal. Pensamos que quando há oposição, há maior disponibilidade de ministros em manifestar seu apoio ou rejeição a uma medida. Como a manifestação de oposição deve incentivar o fracasso da medida, imaginamos que quando há oposição, há menor probabilidade de êxito do ministro no Conselho.

As outras variáveis de controle são mais comuns nos estudos sobre presidencialismo de coalizão.

- Presidente: para os anos da presidência de Lula, colocamos 1, e 0 para FHC; essa variável pode controlar eventuais diferenças entre um mandato e outro que o modelo não consegue evidenciar.
- Variáveis de ciclo eleitoral:
 - Ano 1, em que se atribui o valor 1 no primeiro ano do mandato, e 0 nos demais, visa controlar o chamado efeito lua de mel (*honeymoon effect*), em que haveria certa condescendência com o presidente eleito por parte dos ministros;

²⁵ <https://sites.google.com/site/thestatecapacityproject/data>

- Ano 4, em que se atribui 1 no último ano de cada mandato, e 0 nos demais, tenta controlar possíveis impactos das eleições sobre as decisões, os possíveis efeitos *lame duck*, em que ministros abandonam a coalizão para participar de eleições.

4.4 Hipóteses e Formalização

De acordo com a primeira hipótese (H1) – quanto maior a distância ideológica X_1 entre o partido de um ministro do partido do presidente, menor será a taxa de êxito Y desse ministro no Conselho de Ministros da Camex – temos uma relação negativa entre X_1 e Y . Temos, assim, a hipótese nula H_0 e a proposta alternativa que buscamos defender H_1 tal que:

$$H_0: \beta_1 = 0$$

$$H_1: \beta_1 < 0$$

onde β_1 é o coeficiente de regressão para nossa variável de distância ideológica.

A segunda hipótese (H2) – quanto maior a capacidade X_2 de um ministério, maior a taxa de êxito Y do ministro no Conselho de Ministros da Camex – estima haver entre Y e X_2 de uma relação positiva na nossa equação. Assim:

$$H_0: \beta_2 = 0$$

$$H_1: \beta_2 > 0$$

em que β_2 é o coeficiente da capacidade X_2 do Ministério.

Finalmente, é possível inserir na equação de regressão a variável de oposição. Embora seja a priori uma variável de controle, ela tem importância pois indica os casos em que houve conflito. Quando há indicativos de oposição, há conflitos aparentes entre os ministros; portanto, é pouco provável que a proposta seja aprovada. Assim, estabelecemos a seguinte hipótese – tendo em vista que é uma variável categórica: quando há oposição, cai a probabilidade de êxito do ministro. A variável de oposição X_3 teria uma relação negativa com a taxa de êxito ministerial Y , com um coeficiente β_3 :

$$H_0: \beta_3 = 0$$

$$H_1: \beta_3 < 0$$

4.5 Técnica de Análise Quantitativa: Regressão Logística

A variável dependente Y é binária, indicando o êxito dos ministros no Conselho. O objetivo da regressão foi estimar a probabilidade desse evento ocorrer em função das variáveis explicativas:

$$Pr(Y = 1|x) \quad (2)$$

Em que x são as variáveis explicativas. Há uma probabilidade π_i para que o evento ocorra (êxito, 1), e $1 - \pi_i$ para que não ocorra (fracasso, 0). Segundo a regra de probabilidade de Bernouilli, π_i varia de acordo com uma função logística inversa de um vetor x_i , composto por uma constante e um coeficiente $k - 1$ (King & Zeng, 2001):

$$\pi_i = \frac{1}{1 - e^{-x_i\beta}} \quad (3)$$

Aqui, β é um vetor $k \times 1$, composto por uma constante α (ou β_0) e β_i , os coeficientes de regressão das variáveis explicativas (independentes), que afetam a probabilidade do evento ocorrer (ou não). Essa é equação típica para quando trabalhamos com variáveis dependentes binárias, como a que temos aqui; não se trata de observar o impacto sobre a variação de uma variável, mas sim, a probabilidade de um evento ocorrer.

A partir das variáveis explicativas (distância ideológica, capacidade e oposição), tentou-se estimar a chance de êxito dos ministros no Conselho. Optou-se pela regressão logística pela característica dos dados disponíveis, estabelecendo assim uma medida de êxito, em que 1 indica sucesso da proposta de um ministro e 0 o fracasso.

Os coeficientes de regressão logística só podem ser analisados de forma isolada no modelo à disposição, isto é, como comparação entre as variáveis independentes que possuem significância. Os coeficientes indicam a direção do impacto (se negativo ou positivo) e o teor, que deve ser avaliado em comparação com os coeficientes das demais variáveis. O problema é que eles não dizem muito sobre a dimensão do impacto de cada uma sobre a variável dependente.

Nesse sentido, são reportados os *odd ratios* (OR, que pode ser traduzido como a “razões de chance”), que na verdade são índices de probabilidade obtidos a partir do exponencial de e , ao qual elevamos à potência do coeficiente. Os ORs indicam o quanto aumenta ou diminui a chance da VD ocorrer (no nosso caso, o êxito do Ministro) quando há variação de uma unidade em uma das VI. Em outras palavras, os ORs permitem ver o impacto das variáveis independentes, de forma isolada das demais variáveis. É importante reportar os dois

coeficientes de regressão, tanto para comparar o impacto das variáveis quanto para ver como elas atuam sobre a probabilidade da VD acontecer.

Não obstante, como ficará evidente mais adiante, teremos um problema quanto a distribuição dos êxitos e dos fracassos, que não seguem uma lógica normal, com um viés a favor do êxito. Com tão poucos casos de fracassos, deve ser considerado como um evento raro, em que uma regressão logística tradicional termina por subestimar os fracassos. Para tal situação, King & Zeng (2001) sugerem um modelo logístico adaptado, o *rare event logit* (ReLogit), que incrementa a probabilidade do evento raro. Os autores sugerem agregar um fator de correção C_i , tal que:

$$\Pr(Y = 1) \approx \tilde{\pi}_i + C_i \quad (4)$$

em que C_i corresponderia a:

$$C_i = (0.5 - \tilde{\pi}_i)\tilde{\pi}_i(1 - \tilde{\pi}_i)x_0V(\tilde{\beta})x'_0 \quad (5)$$

aonde $\tilde{\pi}_i$ seria uma estimativa da probabilidade sem viés, $\tilde{\beta}$ a estimativa não enviesada dos coeficientes e $V(\tilde{\beta})$ a matriz de variância (KING & ZENG, 2001; BATISTA, 2014). Nesse sentido, realizaremos as duas regressões logísticas, um Logit tradicional e a ReLogit.

Em suma, os elementos essenciais do desenho de pesquisa aqui apresentado estão retomados, de forma sintética, no Quadro 6.

Quadro 6 - Desenho de Pesquisa

Variáveis	Nome	Tipo	Fontes	Tratamento	Impacto Esperado	Técnica de Análise
Variável Dependente	Taxa de êxito	Dummy	Ata das reuniões do Conselho de Ministros			Regressão Logística (Logit e ReLogit)
Variáveis independentes	Distância ideológica	Contínua	Repositório de Dados de Zucco & Lauderdale (2011) Argelina Cheibub Figueiredo	Distância Euclidiana	Negativo (-)	
	Capacidade	Contínua	Bersch, Praça & Taylor (2016)		Positivo (+)	
	Oposição	Dummy	Ata das reuniões do Conselho de Ministros		Negativo (-)	
Variáveis de controle	Presidente Lula	Dummy	Elaboração própria			
	Ano 1	Dummy				
	Ano 4	Dummy				

Fonte: elaboração própria

5 RESULTADOS E DISCUSSÃO

5.1 Propostas e Iniciativas

A tabela 1 indica o número de iniciativas encontradas nas atas das reuniões do Conselho, por Ministério.

Tabela 1 - Propostas na Camex, por Ministro (2001-2010)

Ministério	Iniciativas
MDIC	232
MRE	2
MF	10
MAPA	28
MP	0
Casa Civil	0
MDA	7
MD	3
MJ	3
MME	1
MPA	1
MS	5
Total	292

Há, portanto, 292 casos de análise, o que pode ser considerado um N relativamente alto, tendo em vista as duas variáveis independentes e quatro de controle para testar, o que significa mais ou menos 48.67 casos por variável. Por outro lado, percebe-se um grande número de iniciativas de origem do MDIC, o que indica um viés favorável a esse ministério. Isso se deve por três razões: 1) a SE/Camex, nos anos de interesse, estava sediada no MDIC, tendo seu secretário-executivo indicado pelo ministro da pasta; 2) muitas das propostas introduzidas pelo MDIC ou pela SE/Camex são estudos de revisões obrigatórias que a entidade deve realizar, principalmente no que diz respeito à LETEC; 3) pareceres favoráveis ou contrários a pedidos de grupos de interesse devem ser feitos pela SECEX/MDIC. Portanto, é compreensível que muitas das propostas submetidas à Camex sejam de origem do MDIC. Outro ponto é a participação de ministérios além daqueles que são membros permanentes da Camex, conforme anunciado anteriormente. Finalmente, foi observado que a Casa Civil e o MP não fizeram nenhuma iniciativa, e o MRE fez apenas duas. Os três ministros, em geral, participam dos debates, levantando questões e manifestando oposições sobre propostas pontuais de outros ministros. Além disso, o MRE deve ter mais propostas de negociação

internacional, área contemplada pela Camex a qual, infelizmente, não foi dado acesso aos debates.

Sobre como essas iniciativas se traduziram em êxito ou fracasso para os ministros, temos 263 êxitos e 29 fracassos, o que significa 90,07% de êxito no total. A Figura 3 mostra como os êxitos e os fracassos estão distribuídos por ministério no período de análise:

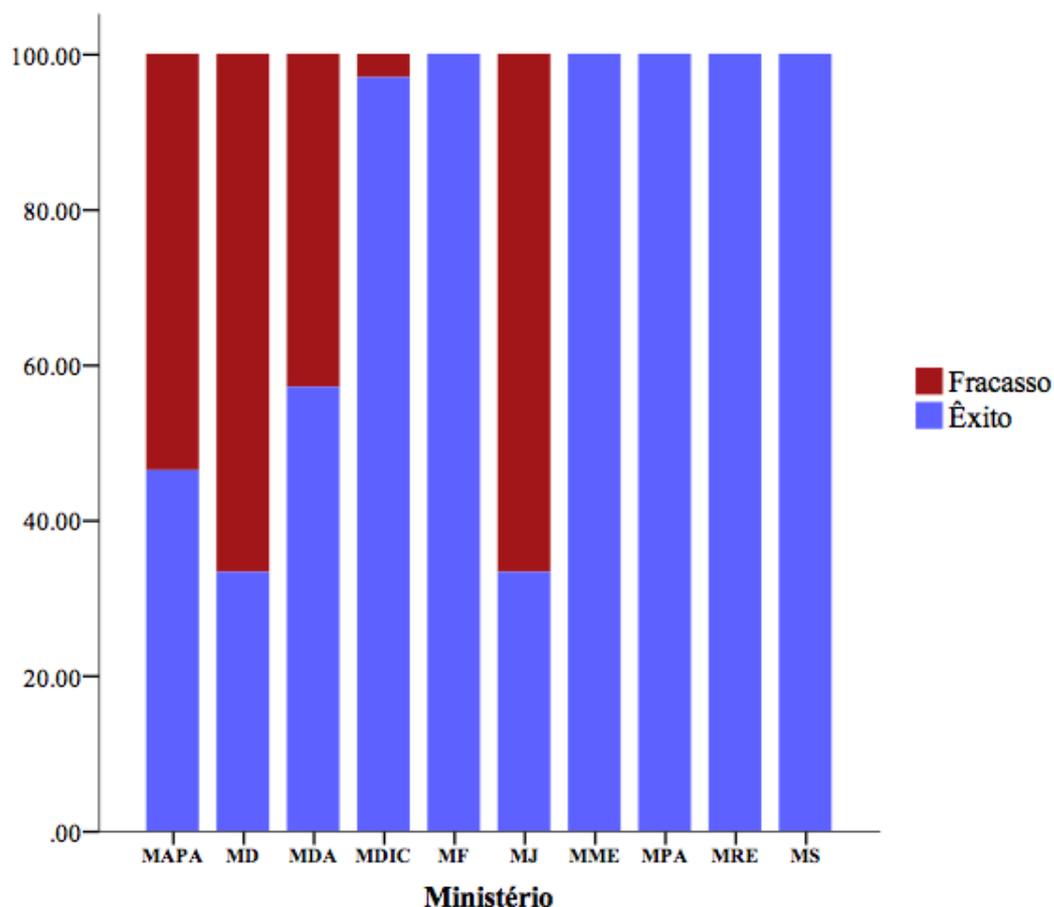


Figura 4 - Êxitos e Fracassos das Propostas à Camex analisadas, por Ministério (2001-2010); n = 292.

Fonte: elaboração própria.

A Figura 3 evidencia como a repartição do êxito e do fracasso varia entre ministérios. Alguns ministros têm 100% de suas iniciativas aprovadas no Conselho (MF, MME, MPA, MRE e MS); não obstante, de acordo com a Tabela 1, esses ministros não são os que mais depositam propostas na SE/Camex.

O que impressiona é a taxa de êxito do MDIC: 96,98% de suas 232 propostas. Isso permite confirmar que o MDIC detém um monopólio informacional em matéria de comércio exterior, e parece obter êxitos sucessivos ao convencer os demais membros do Conselho a

votarem a favor de suas propostas. É importante lembrar, porém, que frequentemente os ministros podem não se opor ao MDIC devido ao fato de que muitas das suas iniciativas já foram aprovadas anteriormente no GECEX, composto, em parte, por secretários-executivos e membros de outros ministérios. Em todo caso, os êxitos do MDIC permitem afirmar aquilo que Fernandes (2013) havia levantado sobre os efeitos da instalação da Camex nesse ministério. É possível, dessa forma, confirmar um viés a favor do MDIC no Conselho.

Também é importante atentar para o MAPA, que de 28 propostas, conseguiu aprovar apenas 13, ou seja, 46,42% de êxito. A pasta da agricultura, tanto pelo lado do MAPA quanto do MDA (êxito de 57,14% das propostas) possui dificuldades em aprovar propostas no Conselho de Ministros. Nos mandatos de FHC II e Lula II, o MAPA esteve com partidos diferentes do partido do Presidente (em Lula I, ele esteve com dois ministros que não tinham filiação partidária, Roberto Rodrigues e Luís Carlos Guedes Pinto). Em conjunção com os dados de êxito e derrota do MAPA, já temos alguns indícios que confirmam nossa hipótese principal (H1).

5.2 Distância Ideológica, Capacidade Técnica e Oposição

A distância ideológica varia de forma relativa. Praticamente, apenas MAPA, MD, MME e MS tiveram em algum momento ministros que divergiam ideologicamente do Partido do Presidente: nos anos de FHC, presidente eleito pelo PSDB, à frente do MAPA estava o PPB; nos anos de Lula, no primeiro mandato, nenhum dos ministros tinha filiação ideológica; no segundo mandato, o MAPA esteve predominantemente com o PMDB, assim como o MD a partir de julho de 2007, e o MME e o MS estiveram com ministros do PMDB durante todo o segundo mandato. Portanto, a variável de distância ideológica variou para esses ministérios quando esses ministros fazem alguma proposta no Conselho. A média dessa variável ficou em 0,08, com desvio padrão de 0,23, com um valor mínimo de 0 e um valor máximo de 0,75.

A capacidade técnica dos ministérios teve uma variação maior, ficando entre -1,03 e 1,44. A média foi de -0,06 e o desvio padrão, de 0,43. A maior variabilidade da capacidade se deve ao fato de que há mais variação entre ministérios do que dos partidos à frente (ainda mais quando há uma quantidade grande de ministros sem filiação partidária, aos quais foi atribuído automaticamente o partido presidencial). Quanto à variável de oposição, o total de oposições (26) indica uma média de 0,089 (desvio padrão = 0,29); ou seja, em pelo menos 9% das propostas submetidas ao Conselho houve conflito entre os ministros.

5.3 Modelos e Regressão

Temos uma variável dependente binária dicotômica, portanto, foi realizada uma regressão logística, que analisa probabilidades de um evento ocorrer. Analisou-se, portanto, a probabilidade do êxito dos ministros no Conselho de Ministros da Camex. Elaboramos três modelos distintos para comprovar a robustez dos dados e confirmar as hipóteses, que disponibilizamos na Tabela 2. O modelo 1 testa as três variáveis (distância ideológica, capacidade e oposição) sem os controles, com o fim de verificar a robustez dos dados da regressão. O modelo 2 agrega ao anterior os três controles que havíamos estipulado (presidente, ano 1 e ano 4), objetivando testar as hipóteses de estudo. O modelo 3 integra ao modelo anterior um termo interativo entre as variáveis de distância ideológica e capacidade.

Tabela 2 – Resultados Regressão Logística (Logit)

Regressão Logística						
VD=N Taxa de êxito dos Ministros						
Variáveis	Modelo 1		Modelo 2		Modelo 3	
	Coef,	OR	Coef,	OR	Coef,	OR
Constante	3,704*** (0,427)	40,605*** (17,333)	2,840*** (1,054)	17.122*** (18.045)	2,833*** (1,049)	16,991*** (17,829)
Distância Ideológica	-4,546*** (0,933)	0,011*** (0,009)	-4,806*** (1,001)	0.008*** (0.008)	-4,561*** (1,177)	0,010*** (0,012)
Capacidade	-0,093 (0,543)	0,911 (0,494)	-0,070 (0,555)	0.932 (0.517)	1,609 (1,222)	5,000 (6,111)
Oposição	-3,236*** (0,595)	0,039*** (0,023)	-3,241*** (0,627)	0.039*** (0.024)	-3,085*** (0,640)	0,046*** (0,029)
DI x Capacidade					-3,170 (1,967)	0,042 (0,083)
Presidente			0,951 (1,150)	2.587 (2.975)	1,224 (1,150)	3,401 (3,913)
Ano 1			-0,380 (0,642)	0.685 (0.439)	-0,182 (0,672)	0,834 (0,560)
Ano 4			0,655 (0,716)	1.924 (1.379)	0,646 (0,719)	1,908 (1,373)
Log Likelihood	-62,404994		-61,461721		-60,00956	
LR chi ²	64,16		66,04		68,95	
Prob > chi ²	0,000		0,000		0,000	
Pseudo R ²	0,3395		0,3495		0,3649	
N	292		292		242	

Nota: Coeficientes e *odd ratios*. Erro padrão entre parênteses.

* Significante a 0,10; ** Significante a 0,05; *** Significante a 0,01

O modelo 2 é usado como referência, tendo em vista que é nele que nossas hipóteses são testadas com os controles estabelecidos. A variável de Distância Ideológica é significativa a 0,01, com um efeito negativo (-4,806) sobre a variável de êxito dos ministros. O mesmo não se pode afirmar da capacidade que, embora tenha um coeficiente negativo, não obteve

resultados significantes. A variável de oposição, que considera os casos em que há conflito no Conselho, também teve resultado negativo (-3,241) e significativo sobre a variável de êxito. No modelo 3, testou-se um termo interativo entre distância ideológica e capacidade, com o fim de verificar se interações entre as duas variáveis poderiam intervir nos resultados. O coeficiente de interação não foi significativo, e a distância ideológica mantém efeitos negativos e significantes. O mesmo ocorre com a variável Oposição. Finalmente, no modelo 1, também obtivemos resultados significantes e negativos para as variáveis de distância ideológica e de oposição. Esse teste serve para confirmar a robustez dos resultados encontrados nos outros modelos.

Em todos os modelos, a variável de distância ideológica obteve impacto significativo e negativo. Os coeficientes, não obstante, apenas podem ser interpretados entre variáveis. Recorreu-se, portanto, aos *odd ratios* (razões de chance), que permitem uma interpretação sobre probabilidades. Na prática, os *odds ratios* são o exponencial dos coeficientes obtidos na regressão. Quando coeficiente é inferior a 1, o impacto é negativo; quando é superior, ele é positivo. Sendo o efeito negativo, deve-se calcular da seguinte maneira: $p = 1 - \beta$, em que p é a probabilidade de chance em que um evento ocorra caso haja alterações na variável independente, e deve ser interpretado como um percentual. Aqui, um aumento de uma unidade na distância ideológica reduz em mais ou menos 99% (98,9%, 99,2% e 99,0%, respectivamente em cada um dos modelos) a taxa de êxito dos ministros no Conselho da Camex. Vale mencionar que essa variável não atinge o valor 1, sendo a DI máxima de 0.75, não atingindo a unidade de distância 1, o que deve explicar em parte as probabilidades apresentadas. Algo similar ocorre com a variável de oposição: quando há conflito entre ministros, a chance de fracasso aumenta em 96,1% nos modelos 1 e 2 e de 95.4% no modelo 3.

As variáveis de controle não obtiveram resultados significativos. No que diz respeito às variáveis de ciclo eleitoral, os achados indicam que o êxito dos ministros no Conselho não parece ser afetado pelo calendário das eleições. Por sua vez, a variável de presidente, apesar de termos mais casos nos anos de Lula, tampouco aparenta acarretar impactos significantes sobre a forma como os ministros decidem.

No ponto 5.1, afirmamos que temos 292 casos, dos quais 263 são êxitos e 29 são fracassos, o que demonstra o viés a favor do êxito mencionado ao final do capítulo anterior. Dessa forma, a Tabela 3 expõe os resultados para o ReLogit nos modelos 1 e 2.

Tabela 3 - Resultados ReLogit

Regressão Logística ReLogit
VD: Taxa de êxito dos Ministros

Variáveis	Modelo 1		Modelo 2	
	Coef	OR	Coef	OR
Constante	3,603*** (0,427)	36,701***	2,320*** (0,970)	10,179***
Distância Ideológica	-4,442*** (1,018)	0,012***	-4,620*** (0,986)	0,010***
Capacidade	-0,082 0,677	0,922	-0,052 0,662	0,949
Oposição	-3,153*** (0,568)	0,043***	-3,104*** (0,612)	0,045***
Presidente			1,315 (1,067)	3,723
Ano 1			-0,385 (0,680)	0,680
Ano 4			0,512 (0,707)	1,668
N	292		292	

Nota: Coeficientes e *odd ratios*. Erro padrão entre parênteses.

* Significante a 0,10; ** Significante a 0,05; *** Significante a 0,01

Com o novo modelo de regressão logística para eventos raros, temos significância e coeficientes similares aos resultados da regressão logística expostos na Tabela 2. No modelo 2, a variável de distância ideológica tem coeficiente negativo (-4,620), mostrando uma relação inversa com o êxito dos ministros. O mesmo ocorre com a variável de oposição (-3,104). A capacidade não obteve significância, assim como as variáveis de controle. O ReLogit também dá maior robustez aos resultados do modelo 1.

A Figura 4, obtida a partir da regressão logística tradicional (Tabela 2), mostra como evolui o êxito dos ministros de acordo com a distância ideológica:

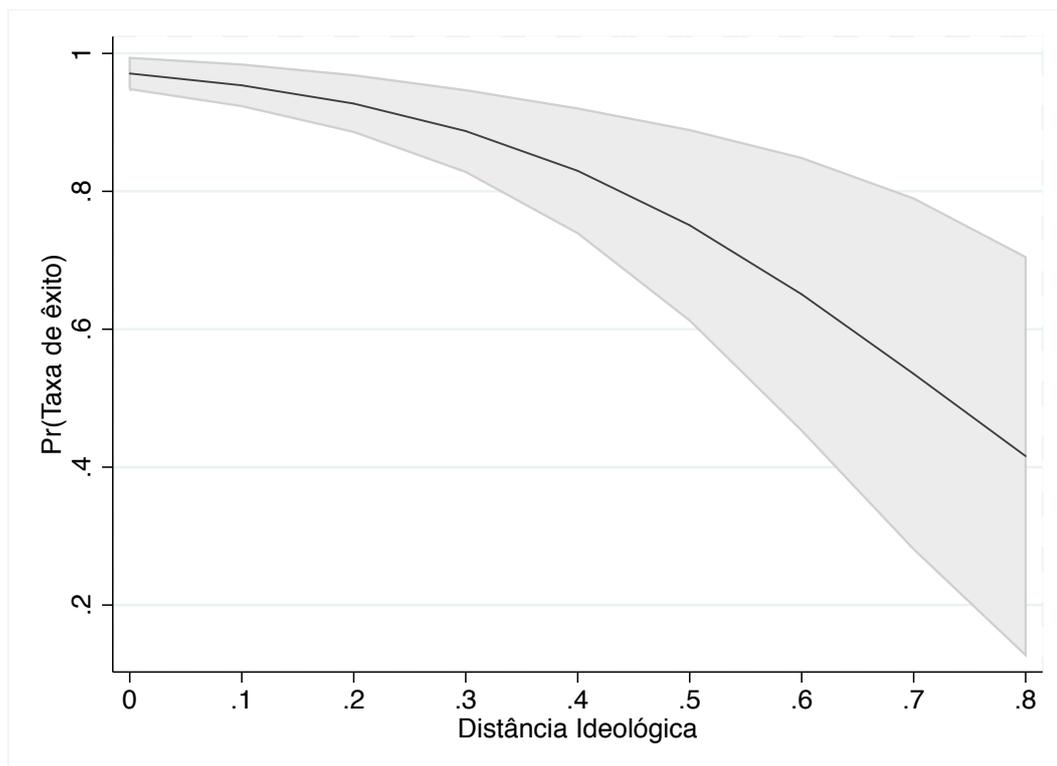


Figura 5 - Relação entre distância ideológica e probabilidade de êxito dos ministros no Conselho de Ministros da Camex (2001-2010).

Fonte: elaboração própria

Vemos que a probabilidade de êxito de um ministro no Conselho da Camex reduz à medida que aumenta a distância ideológica do partido do ministro em relação ao partido do presidente. Ministros do partido do presidente ou sem filiação partidária (no nosso argumento, pertencentes ao mesmo partido do Presidente) tendem a ter suas propostas aprovadas no Conselho. O gráfico ainda indica que a relação entre o êxito ministerial e a distância ideológica não é constante. Assim, ministros de partidos ideologicamente mais próximos do partido do presidente, apesar de não terem êxito tão alto quanto o de ministros do partido presidencial, ganham mais do que partidos ideologicamente mais distantes dentro da mesma coalizão de governo. No gráfico, o coeficiente da tangente parece se acentuar quando a distância ideológica passa de 0,4. Nesse sentido, confirmamos a nossa primeira hipótese (H1), sobre distância ideológica. Conforme havíamos estabelecido no argumento teórico da pesquisa, embora o presidente não esteja diretamente envolvido na estrutura decisória da Camex, suas preferências aparentam prevalecer sobre as decisões tomadas.

A segunda hipótese (H2), sobre a capacidade técnica da burocracia ministerial chefiada pelos ministros, não foi confirmada. Mesmo com burocracias especializadas e tecnicamente

preparadas, os ministros da Camex parecem desconfiar das propostas de ministros de outros partidos e preferem rejeitar as propostas ou fazer oposição às iniciativas desses ministros.

Quanto à variável de controle sobre oposição, esta também obteve resultados significativos, indicando que o Conselho de Ministros é uma instituição para os ministros debaterem suas preferências. Embora não haja aqui um argumento e uma hipótese que expliquem o impacto dessa variável, o fato dela contribuir com coeficientes significativos indica que os conflitos são formas de evitar que propostas sejam aprovadas no Conselho. Em outras palavras, ministros que se opõem a uma iniciativa de outro ministro podem levantar questionamentos sobre a proposta, o que leva ao adiamento da proposta. Por isso, muitas vezes os ministros buscam emplacar a aprovação da medida na primeira reunião em que é abordada.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo conclusivo busca vincular o argumento teórico dos capítulos 2 e 3 e os achados empíricos do capítulo 5. O debate sobre qual modelo teórico prevalece em sistemas de presidencialismo de coalizão e sobre os mecanismos à disposição da presidência para manter certo controle sobre o gabinete Executivo em sistemas multipartidários é, portanto, retomado. Também há algumas reflexões sobre as limitações do presente trabalho, assim como possíveis desdobramentos futuros da pesquisa.

6.1 Gabinetes de Coalizão em Presidencialismo: entre Governo Presidencial e Governo Ministerial

A literatura especializada que respaldou a presente pesquisa indica a prevalência do governo presidencial quando as decisões se limitam ao Poder Executivo. Afora desse poder, alguns estudos mostram como o presidente domina a agenda do Legislativo (FIGUEIREDO & LIMONGI, 2001;2008). Isso não significa que suas preferências se mantêm naquele poder, tendo em vista os indícios de um governo ministerial na forma como os projetos encaminhados ao Legislativo são modificados (BATISTA & INÁCIO, 2015). Por isso, há dúvidas sobre o alcance do poder presidencial em outros poderes, e estudos sobre presidencialismo de coalizão continuam tentando deixar mais claros os argumentos sobre essa relação.

Limitando o escopo ao Poder Executivo exclusivamente, Batista (2014) já havia indicado que o presidente estabelece alguns mecanismos para tentar controlar os partidos da coalizão, demonstrando a existência de um governo presidencial sobre as decisões tomadas nessa esfera de poder. O presente estudo tenta elucidar um desses mecanismos, a Camex, fórum de decisão em uma política pública específica que congrega ministros membros do gabinete. Os achados empíricos confirmam a hipótese de que prevalece a preferência do partido que ocupa a presidência sobre as decisões tomadas no Conselho de Ministros da Camex. Confirmamos, portanto, a existência de um modelo de governo presidencial na Camex.

Isso não significa, por outro lado, que essa estrutura se impõe sobre o Poder Executivo, nem que o modelo de decisão sempre foi esse. Os resultados confirmam apenas que o mecanismo prevaleceu em um período específico em uma estrutura dada para uma política específica. O tipo de instituição sobre qual nos debruçamos pode ser comparado aos *inner cabinets* ou *coalition committees* de sistemas parlamentaristas multipartidários (ANDEWEG

& TIMMERMANS, 2008), pois os controles exercidos aparentam ser da mesma natureza. Não obstante, no caso brasileiro, o fato de o presidente e seu partido serem inseridos no Executivo de maneira distinta aos demais partidos, de forma exógena ao processo de negociação sobre a formação do gabinete, parece trazer um equilíbrio que pende mais a favor do partido presidencial que aos demais partidos.

O presente trabalho buscou, ainda, contribuir para a literatura que tenta elucidar mecanismos de controle de governo no presidencialismo de coalizão do Executivo brasileiro. Entre outros institutos aos quais estudos anteriores se dedicaram, temos a institucionalização da presidência (INÁCIO, 2006; LAMEIRÃO, 2011) e o monitoramento da Casa Civil sobre a produção legislativa dos ministérios (BATISTA, 2014), a indicação de ministros-júniors nas pastas (PEREIRA et al, 2015) e a própria distribuição de ministérios para membros do partido presidencial.

O acúmulo de pesquisas que evidenciam instituições de controle e de domínio do presidente sobre a agenda do Executivo e seus resultados sobre políticas do governo nos leva a questionar a própria ideia de coalizão no presidencialismo no Brasil. Os partidos que compõem o gabinete, embora recebam pastas ministeriais com uma burocracia especializada que lhes daria capacidade técnica para gerir políticas públicas – como em um modelo de governo ministerial – parecem ter sua atividade limitada pelo chefe do Executivo e pelo partido *formateur*. A literatura disponível demonstra que preferências importam consideravelmente na criação de mecanismos de monitoramento, como é possível evidenciar no poder explicativo da variável de distância ideológica: partidos com preferências mais próximas às do Presidente tendem a controlar mais recursos do orçamento (BATISTA, 2014), são menos contemplados com ministros-júniors nos ministérios (PEREIRA et al, 2015) e, como visto no presente estudo, têm suas preferências mais atendidas em fóruns de decisão coletiva. Concomitantemente, ministros de partidos com preferências mais distantes do presidente passam por um maior controle de suas atividades. Por outro lado, ministros pertencentes ao partido do presidente, independentemente da proporcionalidade ou da coalescência da legenda no Legislativo, são os que menos são afetados por alguns dos mecanismos levantados.

Amorim Neto (2009) já havia trazido questionamentos acerca do caráter consensual do governo no Brasil. Estudos mais recentes parecem gradativamente evidenciar um *consociativismo* relativo no presidencialismo de coalizão, embora ainda com muitas ressalvas. O presente trabalho pretende inserir mais achados empíricos na mesma direção, questionando

a ideia de que partidos que recebem ministérios têm liberdade sobre as políticas afeitas à pasta.

Uma explicação para tal fenômeno pode ser encontrada nas teorias da escolha racional, e está relacionada à questão da delegação e da relação principal-agente que há no Executivo. O presidente é responsável pelo gabinete e o custo eleitoral das escolhas recai, geralmente, sobre ele e seu partido. Ministros de outros partidos podem abandonar o gabinete se não estiverem de acordo com as políticas – isto é, se considerarem que o custo eleitoral da permanência for muito alto, sob a ótica da racionalidade. Neste sentido, o presidente criaria mecanismos com o fim de vigiar as políticas públicas implementadas pelo gabinete para evitar perdas eleitorais para ele (enquanto puder se reeleger) e para seu partido. Sabendo que ministros são agentes de dois principais, o Presidente e os partidos, aquele busca, via mecanismos de monitoramento, minar a atuação destes sobre os ministros que compõem o gabinete.

Instituições também importam e nos ajudam a explicar parte dos resultados. A estrutura e as regras foram estabelecidas em um governo, sob a presidência de FHC; ao longo dos dois mandatos de Lula, apesar da mudança do gabinete e do aumento do número de partidos na coalizão e dos interesses, o Conselho de Ministros continuou favorecendo o presidente. Vale lembrar que algumas mudanças institucionais foram implementadas no primeiro mandato de Lula, no sentido de aumentar a institucionalização da Camex. Deve-se imaginar que os partidos do gabinete estiveram envolvidos nas negociações; porém, como destacamos anteriormente, nesse período não havia ministros de outros partidos entre os membros permanentes da Camex – aqueles que poderiam votar alterações institucionais no Conselho. Ou seja, embora fizessem parte do Executivo, os partidos provavelmente não tiveram como participar das reuniões que aprovaram as mudanças institucionais da Camex, que provavelmente fortaleceram a posição do presidente na entidade. Se as instituições induzem equilíbrio em cenários de interesses difusos como o gabinete ou o Conselho, a Camex, em matéria de comércio exterior, promove um equilíbrio mais próximo das preferências do presidente.

6.2 Política de Comércio Exterior e Política Externa

Um ponto que não foi considerado, mas que deve ser mencionado, é sobre a política de comércio exterior ser considerada como parte da política externa do país. Cason & Power (2009) argumentam que houve, nos anos de FHC e Lula, uma expansão dos atores políticos envolvidos com a condução da política internacional do país, processo que foi acompanhado

pela concentração cada vez maior na Presidência das decisões estratégicas na matéria. A pluralização e presidencialização da política externa brasileira teria ocorrido ao mesmo tempo que se esvaziou parcialmente o Itamaraty, ator tradicionalmente incumbido dessa função. Os atores, defendendo a política externa como uma política de Estado, enxergavam esse processo com certo receio, tendo em vista que a política externa poderia entrar no jogo eleitoral e no debate entre oposição e situação, o que levaria a decisões com um viés de curto prazo e pouco estratégicas para o país.

Entre os casos que levantamos nas atas, há poucas proposições de origem no Itamaraty: o MRE fez duas propostas, obtendo êxito nas duas. Por outro lado, esse Ministério exerceu um papel importante nos debates e na oposição a diversas medidas, conforme o relato das reuniões. De acordo com a literatura (COELHO, 2014; WATSON, 2016), a posição do MRE é mais importante em questões de negociações internacionais do que em questões de defesa comercial e ajuste tarifário. COELHO (2014) demonstra que o MRE consegue fazer prevalecer sua posição sobre as demais burocracias do Executivo quando o assunto envolve negociações internacionais, como a ALCA. E justamente por serem questões estratégicas de longo prazo, que vêm sendo debatidas há anos na Camex, há sigilo previsto em lei para o acesso às informações das reuniões do Conselho que debatem tais assuntos. Há, portanto, indícios de que o Itamaraty ainda mantém um monopólio em algumas questões estratégicas em relações internacionais.

Como se apresenta o MRE neste estudo? Nos dois mandatos presidenciais, estavam à frente do Itamaraty Celso Lafer, filiado ao PSDB, para os anos de FHC, e Celso Amorim²⁶, durante os anos de Lula. O Embaixador Celso Amorim é diplomata de carreira, sem filiação partidária, e permaneceu por oito anos como Ministro de Relações Exteriores. Como aqui ministros sem filiação foram associados ao partido presidencial, nos dois casos, temos ministros que parecem alinhado ao mesmo. Além disso, considerando os acordos assinados e negociados no período em que esses dois ministros estavam à frente do MRE e como membro permanente da Camex, parece haver alinhamento entre as posições ideológicas dos ministros e do partido do presidente. Por outro lado, em Coelho (2014) há relatos de divergência, no âmbito da Camex, entre MRE, de um lado, e MAPA e MDIC, de outro, sobre negociações internacionais (no caso, sobre a ALCA, tanto no governo de FHC quanto no de Lula). Isso não quer dizer que as preferências do MRE divergissem das do presidente. Porém, indica que

²⁶ Pela lista de presença que tivemos acesso, recorrentemente, Celso Amorim se fazia substituir pelo Secretário Geral das Relações Exteriores do MRE, Emb. Samuel Pinheiro Guimarães.

em matéria de política externa, os temas podem ser mais delicados e gerar efusivos debates no Conselho.

Embora não tenha sido pretensão da presente pesquisa associar a reflexão ao tema da política externa, serão esboçadas algumas considerações sobre o assunto. Podemos afirmar que a Camex é um fórum de decisão em matéria de política externa? De acordo com a Constituição Federal de 1988, precisamente no art. 84, VII, compete ao presidente “manter relações com Estados estrangeiros”. O padrão de concentrar na presidência a condução da política externa não é exclusivo ao Brasil. O fato é que o presidente tem diversas competências exclusivas, e muitas delas são delegadas aos ministérios, conforme já havíamos estabelecido anteriormente, sendo esse um elemento importante do argumento da pesquisa. A Camex é a entidade para o qual o presidente delega as decisões em comércio exterior.

Por outro lado, não há muitas evidências que permitem afirmar que a Presidência utilizaria a política comercial para fins de política externa. De acordo com dados consolidados do MDIC sobre a evolução do comércio exterior brasileiro entre 1950 e 2014 (em US\$), percebemos que a balança comercial pesa pouco sobre o total do PIB brasileiro. À exceção de um pico de 7% em 1984 (início da hiperinflação da década de 1980), quando há superávits comerciais, o percentual da balança comercial sobre o PIB não passa de 5% (2004-2005), o que indica principalmente que ainda constituímos um Estado relativamente fechado em questão de comércio exterior. A política comercial, sobre esse aspecto, parece ter mais impacto na política doméstica brasileira. Milner & Tingley (2015) comentam como o Presidente estadunidense tenta fazer uso da política comercial para fins de política externa, espaço de enfrentamento entre o Executivo e o Legislativo nos Estados Unidos. Não parece ainda ser o caso aqui no Brasil, e o pouco interesse do Congresso sobre a atuação da Camex parece confirmar esse argumento.

6.3 Questionamentos e Possíveis Desdobramentos

Observando os resultados obtidos, talvez devêssemos pensar em outra pergunta de pesquisa: quem perde no Conselho de Ministros da Camex? A conclusão seria a mesma, de que ministros de partidos mais distantes do partido presidencial teriam suas propostas mais vetadas, enquanto que ministros do mesmo partido do presidente teriam mais chances de terem suas propostas aprovadas. Não obstante, essa pergunta só poderia ter sido elaborada com os resultados prontos, tendo em vista que nenhum modelo teórico sobre o presidencialismo de coalizão no Brasil indica tal caminho como uma hipótese de estudo. Portanto, como sugestão de agenda de pesquisa futura se propõe que outros trabalhos que

abordem fóruns semelhantes à Camex usem uma perspectiva de que desenhos institucionais podem ser elaborados com o fim de controlar ministros de outros partidos.

Por outro lado, embora alguns gabinetes multipartidários chegavam a ter oito partidos no período estudado, com uma taxa de coalescência relativamente alta, a estrutura da Camex, quando muito, tinha um ministro que não pertencia ao mesmo partido que o do presidente entre seus membros permanentes. Foi preciso insistir nesse ponto, principalmente na parte metodológica, por conta da pouca variação da distância ideológica. Parece delicado, portanto, pensar que todo o argumento pensado aqui seja para controlar apenas um partido divergente.

Apesar do uso do ReLogit, que reduziu o viés a favor do êxito no MDIC, há forte indícios de que os ministros não propõem medidas na Camex sabendo que não serão aprovadas. O baixo número de propostas rejeitadas é o que permite afirmar isso com maior segurança. O fracasso parece ter um custo muito alto na Camex, o que poderia, também, enviar o resultado; por essa razão, os ministros parecem antecipar derrotas e evitar fazer propostas sabendo que serão derrotados. Não obstante, há algumas medidas que os ministros insistem em reinserir no Conselho, mesmo já tendo obtido alguma derrota anteriormente. A interpretação pode estar na conexão eleitoral: o ministro deve ao menos parecer que estava defendendo os interesses de seu eleitorado.

Outro questionamento diz respeito ao fato dos partidos serem pensados, aqui, como entidades homogêneas. E se houvessem divergências de interesses entre seus membros? Não é incomum observar filiados a uma mesma legenda terem preferências diferentes sobre um mesmo tema. Este trabalho se apoiou na ideia que os membros de um partido agem de forma disciplinada uma vez eleitos, pois assim teriam mais chance de mobilizar as maiorias necessárias para aprovar projetos; as divergências entre eles se limitariam no campo eleitoral, quando por razões das regras do voto, membros de uma mesma legenda competem entre si. Essa construção tem se mostrado válida no Legislativo para os anos de interesse desta pesquisa.

Porém, o que garante a mesma relação no Executivo? O Conselho de Ministros facilita o trabalho ao adotar, desde o 4.732/2003, o sistema majoritário para aprovação das medidas. Se os ministros precisam contar com os membros de seu partido para aprovar projetos, de maneira análoga, podemos pensar que o presidente também precise contar com sua legenda, e indicar ministros do mesmo partido para ocupar cargos importantes no gabinete como um todo, no Conselho por proporção, em uma estratégia que ajuda manter o Executivo perto de seus interesses. O que não foi possível medir, não obstante, é quanto o presidente deve ceder a

membros de seu partido – mas não há respaldo teórico para essa reflexão. Apenas como observação, há o exemplo do MDA, que obteve 43% de fracassos em suas propostas na Camex para o período estudado. Por outro lado, nos anos em que foi membro permanente do Conselho, o MDA sempre esteve ocupado pelo PT.

Pensando pelo lado da economia, um argumento que poderia contrariar nossos achados seria o de que a Camex serve exclusivamente à política industrial. Esse argumento ganha força pelo alto índice de aprovação do MDIC no Conselho. Fernandes (2013) defende que a institucionalização da Camex se deu em favor do MDIC, que se tornou forte em matéria de comércio exterior. Sobre este quesito, é possível refletir sobre a dicotomia entre política industrial e política agrícola. Nesse sentido, a Camex favoreceria a política industrial do governo, em detrimento da política agrícola, o que explicaria fracassos sistemáticos do MAPA e do MDA no Conselho. Essa explicação se torna interessante quando vemos grande parte dos assuntos de interesse de setores agrícolas sendo debatidos no Congresso, com um número substantivo de deputados e senadores aos que se afirma pertencerem a uma “bancada ruralista”. Analogamente, assuntos de interesse industrial seriam destinados ao Executivo.

A visão maniqueísta e reducionista das duas políticas, entretanto, é um pouco delicada: observando dados do valor total das exportações brasileiras no período em tela (2001-2010), vemos uma redução do percentual do valor de produtos manufaturados e um aumento importante dos produtos básicos no valor total das exportações²⁷. Mesmo com as derrotas de MAPA e MDA, as exportações agrícolas aumentaram sensivelmente. Pelo MDA, a explicação para as derrotas pode se dar pelo fato de que é um ministério mais protecionista, que busca proteger o pequeno agricultor dos preços internacionais. Pelo MAPA, entretanto, a explicação não pode ser simplesmente por uma separação entre política agrícola versus política industrial. Além disso, a política de comércio exterior, mesmo favorável à política industrial, favorece uma política agrícola nacional cada vez mais mecanizada, seja facilitando as exportações, seja atraindo capital e investimentos. As complexidades em observar os setores de forma isolada em prol de um estudo de comércio exterior – que em nenhum momento era a pretensão desta pesquisa – favorecem uma análise institucionalista e política como a que oferecemos aqui.

Sem dúvida, o MAPA é o ministério mais controlado na Camex. Mas também, é o ministério que mais vezes esteve com partidos distante das preferências do presidente. Os

²⁷ De acordo com estatísticas de comércio exterior (<http://www.mdic.gov.br/component/content/article?id=888>), sobre o valor total das exportações anuais, em 2001, produtos manufaturados representavam 56.4%, enquanto que produtos básicos, 25.4%; em 2010, produtos manufaturados correspondiam a 39.4% (-30.3%), e produtos básicos, 44.6% (+69.2%).

resultados são expressivos nesse sentido. Se projetarmos a composição da Camex além dos anos analisados, no primeiro mandato da Presidente Dilma Rousseff (2011-2014): o MAPA continua com o PMDB até a chegada de Neri Geller, do PP, em março de 2014. No segundo mandato (2015-05/2016), a senadora Kátia Abreu, do PMDB assume a pasta. Curiosamente, o senador Armando Monteiro, do PTB, assume o MDIC. Historicamente, o PTB sempre esteve mais distante do PT do que o PMDB, mas os pontos ideais dos partidos podem ter sido alterados na Legislatura que assumiu em 2015²⁸. Em todo caso, o questionamento sobre uma taxa de êxito ainda alta do MDIC com o PTB à frente é instigante.

As composições dos gabinetes de Dilma I e Dilma II indicam que o presente estudo precisará ser retomado no futuro para verificar a hipótese da distância ideológica. Também parecem interessantes as alterações institucionais feitas pela MP 726/2016 e pelo decreto 8.807/2016 com a chegada do Presidente Michel Temer. Primeiro, a Camex deixou de estar sediada no MDIC e passou para o MRE. Segundo, o próprio presidente da República é membro permanente do Conselho, e o preside. Terceiro, Casa Civil e MDA (fusionado com o Ministério do Desenvolvimento Social) deixam de integrar o Conselho, que em troca passa a ter o secretário-executivo da Secretaria-Executiva do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República (SE/PPI) como membro permanente. Temos, portanto, entre os membros do Conselho, o Presidente, MRE, MF, MAPA, MDIC²⁹, MP e o SE/PPI. Na atual composição do gabinete (12/2016), o Presidente é do PMDB, junto com o SE/PPI; MF e MP³⁰ são ministros sem filiação partidária; MRE está com o PSDB; MDIC, com o PRB; e MAPA, com o PP³¹. Ou seja, além das mudanças institucionais, do ponto de vista da composição da Camex, temos sob Temer I a maior fragmentação partidária que o Conselho já conheceu. A hipótese da distância ideológica poderia ser posta a prova se estivessem disponíveis as atas das reuniões e dos pontos ideais dos partidos no Congresso.

Outro questionamento, à luz das mudanças trazidas pela nova gestão: como controlar o MDIC? Fernandes (2013) havia indicado que a instalação da SE/Camex nesse ministério fortaleceu a sua posição em matéria de comércio exterior. Antes mesmo da mudança, já era possível levantar essa pergunta, com a chegada de Armando Monteiro, do PTB, em 2015, nesse ministério. Uma questão ainda mais pertinente: como ficou o aparato burocrático especializado de analistas em comércio exterior do MDIC com a mudança da SE/Camex para

²⁸ Ainda não há dados sobre pontos ideais dos partidos das legislaturas 2011-2014 e atual (2015-2018).

²⁹ Doravante Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços.

³⁰ Depois da saída de Romero Jucá (PMDB).

³¹ Blairo Maggi era do PR, mas trocou de sigla para poder integrar o governo.

o MRE? Se os resultados deste estudo se confirmarem, o MDIC, apesar da alta capacidade na área, tenderá a acumular fracassos.

Desde a mudança institucional realizada pelo Decreto 3.756/2001, setores da sociedade civil, como a CNI (CNI, 2014), advogam por um retorno da Camex à Presidência, presidida pelo ministro-chefe da Casa Civil, com o fim de dar mais autoridade à entidade. Não é possível afirmar que foi a pressão do setor industrial que resultou na mudança institucional pela qual a Camex passou. Afinal, as alterações não resultaram exatamente como as entidades queriam. Não obstante, é curioso observar que confederações de indústrias preferem a Camex mais centralizada no presidente. Se com a Camex no MDIC, as preferências se aproximam em torno dos interesses do partido do presidente, com a entidade sediada na Presidência, o controle sobre propostas de ministros de outros partidos ou divergentes de seus interesses tende a aumentar. Por outro lado, pode ser interessante para as entidades a redução do número de interlocutores que possam defender seus interesses em matéria de comércio exterior. Ainda mais se os interesses dos industrialistas coincidirem com as preferências do Presidente e de seu partido, o que não é algo totalmente impensável.

Finalmente, na introdução e na problematização, a Camex foi apresentada como uma entidade que permitiria observar formas de resolução de problemas de ação coletiva no Poder Executivo no presidencialismo de coalizão. De acordo com os resultados da pesquisa, as preferências que emanam da coletividade da Camex tendem a estar mais próximas das preferências do presidente em si. Porém, tendo em mente o fato de que o Conselho de Ministros é pouco representativo da coalizão do gabinete, não é possível afirmar com segurança que, em todas as decisões do Executivo, os ministros se comportariam da mesma forma, e que o presidente sempre logra impor suas preferências. Além da extensão temporal, também sugerimos uma extensão espacial, isto é, expandir a pesquisa a outras câmaras do Conselho de Governo, ou conselhos do Poder Executivo, instâncias decisórias que envolvam mais de um ministro sobre políticas públicas específicas, com maior ou menor grau de institucionalização. Só assim haverá como afirmar que esses fóruns são de fato mecanismos que ajudam o presidente a monitorar os partidos da coalizão, ou se são fóruns que permitem aos partidos participarem proporcionalmente das decisões.

ANEXOS

CAPÍTULO I

Sigla dos Partidos Brasileiros no Executivo – 1990-2014 (Quadro 1, Quadro 5 e Figura 3)

PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PDS	Partido Democrático Social
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PFL	Partido da Frente Liberal
PL	Partido Liberal
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PP	Partido Progressista
PPB	Partido Progressista Brasileiro
PPS	Partido Popular Socialista
PR	Partido da República
PRB	Partido Republicano Brasileiro
PRN	Partido da Reconstrução Nacional
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PV	Partido Verde

Fonte: elaboração própria

CAPÍTULO 2

Sigla dos Membros do GECEX – 1990-2016 (Quadro 2)

Presidente do Conselho	Presidente do Conselho de Ministros da CAMEX
SE/Casa Civil	Secretário-Executivo da Casa Civil da Presidência da República
SG/MRE	Secretário-Geral do Ministério das Relações Exteriores
SGRE/MRE	Secretário-Geral das Relações Exteriores do Ministério das Relações Exteriores
SE/MF	Secretário-Executivo do Ministério da Fazenda
SE/MAPA	Secretário-Executivo do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
SE/MDIC	Secretário-Executivo do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
SE/MP	Secretário-Executivo do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
SE/MDA	Secretário-Executivo do Ministério do Desenvolvimento Agrário
SE/MT	Secretário-Executivo do Ministério dos Transportes
SE/MTE	Secretário-Executivo do Ministério do Trabalho e Emprego
SE/MMA	Secretário-Executivo do Ministério do Meio Ambiente
SE/MCT	Secretário-Executivo do Ministério da Ciência e Tecnologia
SE/MTUR	Secretário-Executivo do Ministério do Turismo
SAIN/MF	Secretário de Assuntos Internacionais do Ministério da Fazenda
SRF/MF	Secretário da Receita Federal do Ministério da Fazenda
SPA/MAPA	Secretário de Política Agrícola do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
SE/CAMEX	Secretário-Executivo da CAMEX
SECEX/MDIC	Secretário de Comércio Exterior do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
SGIE/MRE	Subsecretário-Geral de Assuntos de Integração, Econômicos e de Comércio Exterior do Ministério das Relações Exteriores
DAI/BCB	Diretor de Assuntos Internacionais do Banco Central do Brasil
DAI/BB	Diretor da Área Internacional do Banco do Brasil S.A.
MD/BNDES	Membro da Diretoria do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES
Rep. APEX-Brasil	Representante do Serviço Social Autônomo Agência de Promoção de Exportações do Brasil - APEX - Brasil
SGAS/MRE	Subsecretário-Geral da América do Sul do Ministério das Relações Exteriores
SGET/MRE	Subsecretário-Geral de Assuntos Econômicos e Tecnológicos do Ministério das Relações Exteriores
SRI/MAPA	Secretário de Relações Internacionais do Agronegócio do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
SCS/MDIC	Secretário de Comércio e Serviços do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
SDP/MDIC	Secretário do Desenvolvimento da Produção do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior

Fonte: elaboração própria

CAPÍTULO 5

Estatística Descritiva – Modelo Logit e ReLogit (Tabela 2 e 3)

Variável	N	Mínimo	Máximo	Média	Desvio Padrão	Proporção
Distância Ideológica	292	0	0.748	0.077	0.227	-
Capacidade	292	-1.032	1.441	-0.06	0.426	-
Oposição	292	-	-	-	-	0.089
Presidente	292	-	-	-	-	0.932
Ano 1	292	-	-	-	-	0.185
Ano 4	292	-	-	-	-	0.205

Matriz de Correlação das Variáveis Independentes – Modelo Logit e ReLogit

	Distância Ideológica	Capacidade	Oposição	Presidente	Ano 1	Ano 4
Distância Ideológica	1.00					
Capacidade	0.57	1.00				
Oposição	-0.02	-0.09	1.00			
Presidente	0.07	-0.12	0.08	1.00		
Ano 1	-0.13	0.14	0.13	0.13	1.00	
Ano 4	-0.03	-0.01	-0.07	-0.13	0.24	1.00

Referências

- ABRANCHES, Sergio (1988). “Presidencialismo de Coalizão: o Dilema Institucional Brasileiro”. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, v. 31, n. 1.
- AMES, Barry (2003). *Os entraves da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV.
- AMORIM NETO, Octavio (2000). “Gabinetes Presidenciais, Ciclos Eleitorais e Disciplina Legislativa no Brasil”. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, v. 43, n. 3.
- AMORIM NETO, Octavio (2002). “Presidential Cabinets, Electoral Cycles, and Coalition Discipline in Brazil”. In MORGENSTERN, Scott; NACIF, Benito (Orgs.) *Legislative Politics in Latin America*. New York: Cambridge University Press.
- AMORIM NETO, Octavio (2006). *Presidencialismo e Governabilidade nas Américas*. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- AMORIM NETO, Octavio (2009). “O Brasil, Lijphart e o Modelo Consensual de Democracia”. In INÁCIO, Magna, RENNÓ, Lucio (Orgs.) *Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada*. Belo Horizonte: Editora UFMG, pp. 105-131.
- ANDEWEG, Rudy B., TIMMERMANS, Arco (2008). “Conflict Management in Coalition Government”. In STRØM, Kaare, MÜLLER, Wolfgang C., BERGMAN, Torbjörn (Eds.) *Cabinet and Coalition Bargaining – The Democratic Life Cycle in Western Europe*. Oxford: Oxford University Press, pp. 269-300.
- ARROW, Kenneth (1963). *Social Choices and Individual Values*. Yale University Press.
- BATISTA, Mariana (2013). “O Poder no Executivo: uma Análise do Papel dos Ministérios e da Presidência no Presidencialismo de Coalizão Brasileiro (1995-2010)”. *Opinião Pública*, v. 19, n. 2, novembro, pp.449-473.
- BATISTA, Mariana (2014). *O Mistério dos Ministérios: a Governança da Coalizão no Presidencialismo Brasileiro*. Recife: Tese de Doutorado. Universidade Federal de Pernambuco.
- BATISTA, Mariana (2016). “O Poder no Executivo: explicações no presidencialismo, parlamentarismo e presidencialismo de coalizão” *Revista de Sociologia e Política*, v. 24, n. 57, p. 127-155, março.
- BATISTA, Mariana, INÁCIO, Magna (2015). “Legislative Process in Two Arenas: coalition bargain in presidential systems”. *American Political Science Association Annual Meeting*, September 3-6.
- BERSCH, Katherine, PRAÇA, Sérgio, TAYLOR, Matthew M. (2013) “State Capacity and Political Autonomy Dataset”, version October 1st, accessed at <https://sites.google.com/site/thestatecapacityproject/data>.
- BERSCH, Katherine, PRAÇA, Sérgio, TAYLOR, Matthew M. (2016). “State Capacity, Bureaucratic Politicization, and Corruption in the Brazilian State”. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*.
- BRASIL (1990) *Lei nº. 8.028, de 12 de abril de 1990*. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências.

BRASIL (1995) *Decreto n.º 1.386, de 6 de fevereiro de 1995*. Cria a Câmara de Comércio Exterior, do Conselho de Governo, e dá outras providências.

BRASIL (1998) *Lei n.º 9.649, de 27 de maio de 1998*. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências.

BRASIL (2001) *Decreto n.º 3.756, de 21 de fevereiro de 2001*. Dispõe sobre a CAMEX - Câmara de Comércio Exterior e dá outras providências.

BRASIL (2001a) *Decreto n.º 3.981, de 24 de outubro de 2001*. Dispõe sobre a CAMEX - Câmara de Comércio Exterior, do Conselho de Governo, e dá outras providências.

BRASIL (2003) *Decreto n.º 4.732, de 10 de junho de 2003*. Dispõe sobre a Câmara de Comércio Exterior – CAMEX, do Conselho do Governo.

BRASIL (2005) *Decreto n.º 5.453, de 2 de junho de 2005*. Dá nova redação à dispositivos do Decreto no. 4.732, de 10 de junho de 2003, que dispõe sobre a Câmara de Comércio Exterior – CAMEX, do Conselho de Governo.

BRASIL (2011) *Lei n.º 12.527, de 18 de novembro de 2011*. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei n.º 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei n.º 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei n.º 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências.

BRASIL (2016) *Medida Provisória n.º 726, de 12 de maio de 2016*. Altera e revoga dispositivos da Lei n.º 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios.

BRASIL (2016a) *Decreto n.º 8.807, de 12 de julho de 2016*. Altera o Decreto no. 4.732, de 10 de junho de 2003, que dispõe sobre a Câmara de Comércio Exterior – CAMEX, e o Decreto no. 4.993, de 18 de fevereiro de 2004, e dá outras providências.

BRASIL (2016b) *Lei n.º 13.341, de 29 de setembro de 2016*. Altera as Leis n.º 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e 11.890, de 24 de dezembro de 2008, e revoga a Medida Provisória n.º 717, de 16 de março de 2016.

CAMEX – Câmara de Comércio Exterior (2001) *Resolução n.º 12, de 10 de maio de 2001*. Aprova o Regimento Interno da CAMEX.

CAMEX – Câmara de Comércio Exterior (2005) *Resolução n.º 11, de 25 de abril de 2005*. Aprova, na forma do Anexo, o Regimento Interno da CAMEX.

CAMEX – Câmara de Comércio Exterior (2016) *Resolução n.º 77, de 21 de setembro de 2016*. Adota o Regimento Interno da Câmara de Comércio Exterior – Camex.

CASON, Jason, POWER, Timothy J. (2009). “Presidentialization, Pluralization, and the Rollback of Itamaraty: Explaining Change in Brazilian Foreign Policy Making from Cardoso to Lula”. *International Political Science Review*, v.30, n.2, March, pp.117-140.

CNI – CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA (2014). *Comércio exterior: propostas de reformas institucionais*. Brasília: CNI.

COELHO, Carlos F. de S. (2014). *O Brasil, o México e a Proliferação de Acordos Comerciais Regionais*. Rio de Janeiro: Tese de Doutorado. Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

DOWNS, Anthony (2013). *Uma Teoria Econômica da Democracia*. São Paulo: Editora da

Universidade de São Paulo (1957).

DUVERGER, Maurice (1976). *Les Partis Politiques*. Paris: Librairie Armand Collin, (1957).

FEREJOHN, John, PASQUINO, Pasquale (2001). “A Teoria da Escolha Racional na Ciência Política: Conceitos de Racionalidade em Teoria Política”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 16, nº. 45, fevereiro.

FERNANDES, Ivan A. L. (2013). “A Construção Institucional da Política Comercial Brasileira: a Câmara de Comércio Exterior (Camex) no Governo Cardoso”. *Revista de Sociologia e Política*, v. 21, n. 45, março, pp. 123-148.

FIGUEIREDO, Argelina (2007). “Governments Coalitions in Brazilian Democracies”. *Brazilian Political Science Review*, v. 1, n. 2.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando (2001). *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Editora FGV: Rio de Janeiro.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando (2008). *Política Orçamentária no Presidencialismo de Coalizão*. Editora FGV: Rio de Janeiro.

HALL, Peter, TAYLOR, Rosemary C. R. (2003). “As Três Versões do Neo-Institucionalismo”. *Lua Nova*, n. 58.

HOWELL, William G. (2006). “Executives – The American Presidency”. In RHODES, Rod A. W., BINDER, Sarah A., ROCKMAN, Bert A (eds). *The Oxford Handbook of Political Institutions*. Oxford: Oxford University Press, pp. 303-322.

INÁCIO, Magna. (2006). “Entre Presidir e Coordenar: Presidência e Gabinetes Multipartidários no Brasil”. In 3º Encontro Latino-Americano de Ciência Política. Campinas, setembro.

KING, Gary, KEOHANE, Robert O., VERBA, Sidney (1994). *Designing Social Inquiry – Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton: Princeton University Press.

KING, Gary, ZENG, Langche (2001). “Logistic Regression in Rare Events Data”. *Political Analysis*, 9, Spring, pp.137–163 (software disponível <http://gking.harvard.edu/category/research-interests/methods/rare-events>), Harvard University, <http://GKing.Harvard.Edu>.

LAMEIRÃO, Camila (2011). “A Casa Civil como Instituição do Executivo Federal”. *Desigualdade & Diversidade – Dossiê Especial*, Segundo Semestre, pp.143-184.

LAVAR, Michael, SHEPSLE, Kenneth (1990). “Coalitions and Cabinet Government”. *The American Political Science Review*, September, v. 84, n. 3, pp. 873-890.

LAVAR, Michael, SHEPSLE, Kenneth (1994). *Cabinet Ministers and Parliamentary Government*. Cambridge: Cambridge University Press.

LAVAR, Michael, SHEPSLE, Kenneth (1996). *Making and Breaking Governments: Government Formation in Parliamentary Democracies*. New York: Cambridge University Press.

LAVAR, Michael, SCHOFIELD, Norman (1998). *Multiparty Government – The Politics of Coalition in Europe*. Ann Arbor, The University of Michigan Press.

LIMONGI, Fernando (1994). “O Novo Institucionalismo e os Estudos Legislativos – A Literatura Norte-Americana Recente”. *Boletim Informativo Bibliográfico*, Rio de Janeiro, n. 37, 1º semestre, pp. 3-38.

LIJPHART, Arendt (1991). “Presidencialismo de Democracia Majoritária”. In: LAMOUNIER, Bolivar; LINZ, Juan; LIJPHART, Arendt; VALENZUELA, Arturo (Org): *A Opção Parlamentarista*. São Paulo: Idesp.

LIJPHART, Arendt (1999). *Modelos de Democracia – Desempenho e Padrões de Governo em 36 Democracias*. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira.

LINZ, Juan (1991). “Presidencialismo ou Parlamentarismo: faz alguma diferença?” In: LAMOUNIER, Bolivar; LINZ, Juan; LIJPHART, Arendt; VALENZUELA, Arturo (Org): *A Opção Parlamentarista*. São Paulo: Idesp.

MAINWARING, Scott (1990). “Presidentialism in Latin America.” *Latin American Research Review*, v. 25, n.1.

MARTIN, Lanny W., VANBERG, Georg (2011). *Parliaments and Coalitions: The Role of Legislative Institutions in Multiparty Governance*. Oxford: Oxford University Press.

MARTIN, Lanny W., VANBERG, Georg (2013). “Multiparty Government, Fiscal Institutions, and Public Spending”. *The Journal of Politics*, v. 75, n. 4, October, pp. 953–967.

MARTIN, Lanny W., VANBERG, Georg (2014). “Parties and Policymaking in Multiparty Governments: The Legislative Median, Ministerial Autonomy, and the Coalition Compromise”. *The American Journal of Political Science*, October, v. 58, n. 4, pp. 979-996.

MARTIN, Shane (2014). “Committees”. In MARTIN, Shane, SAALFELD, Thomas, STRØM, Kaare (eds). *The Oxford Handbook of Legislative Studies*. Oxford: Oxford University Press, pp. 352-370.

MARTÍNEZ-GALLARDO, Cecilia (2010). “Inside the Cabinet: The Influence of Ministers in the Policy-Making Process”. In SCARTASCINI, Carlos, STEIN, Ernesto, TOMMASI, Mariano. *How Democracy Works: Political Institutions, Actors, and Arenas in Latin American Policymaking*. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank, pp. 119-146.

MAYHEW, David R. (1974). *Congress: The Electoral Connection*. New Haven, CT: Yale University Press.

MILNER, Helen V., TINGLEY, Dustin (2015). *Sailing the Water’s Edge – The Domestic Politics of American Foreign Policy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

MOE, Terry (1985). “The Politicized Presidency”. In CHUBB, Jonh, PETERSON, Paul E. (eds). *The New Directions in American Politics*. Washington, D.C.: The Bookings Institution.

MOE, Terry (1993). “Presidents, Institutions and Theory”. In EDWARDS III, George C., KESSEL, John H., ROCKMAN, Bert A. (eds). *Researching the Presidency: Vital Questions, New Approaches*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

MÜLLER, Wolfgang C., STRØM, Kaare (2008). “Coalition Agreements and Cabinet Governance”. In STRØM, Kaare, MÜLLER, Wolfgang C., BERGMAN, Torbjörn (Eds.) *Cabinet and Coalition Bargaining – The Democratic Life Cycle in Western Europe*. Oxford: Oxford University Press, pp. 159-200.

OLSON, Mancur (2015). *A Lógica da Ação Coletiva*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo (1965).

PEREIRA, Carlos; MULLER, Bernardo (2003). “Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no Brasil”. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, V. 46, N. 4.

PEREIRA, Carlos, PRAÇA, Sérgio, BATISTA, Mariana, LOPEZ, Felix (2015). “A

- Nomeação dos Secretários-Executivos e o Monitoramento da Coalizão no Presidencialismo Brasileiro”. In LOPEZ, Felix (org). *Cargos de Confiança no Presidencialismo de Coalizão Brasileiro*. Brasília: IPEA, pp. 139-164.
- RHODES, Rod A. W. (2006). “Executives in Parliamentary Government”. In RHODES, Rod A. W., BINDER, Sarah A., ROCKMAN, Bert A. (eds). *The Oxford Handbook of Political Institutions*. Oxford: Oxford University Press, pp. 323-343.
- RIKER, William H. (1962). *The Theory of Political Coalitions*. New Haven: Yale University Press, 1962.
- RIKER, William H. (1980). “Implications from the Disequilibrium of Majority Rule for the Study of Institutions”. *American Political Science Review*, v. 74, n.2, June 1980, pp. 432-446.
- RUBINSTEIN, Ariel (1982). *Perfect Equilibrium in a Bargaining Model*. *Econometrica*, 50(1), pp. 97-110.
- RUDALEVIGE, Andrew (2002). *Managing the President’s Program: Presidential Leadership and Legislative Policy Formulation*. New Jersey: Princeton University Press.
- RUDALEVIGE, Andrew. & LEWIS, David (2005). “Parsing the Politicized Presidency: Centralization and Politization as Presidential Strategies for Bureaucratic Control”. In *Annual Meeting of the American Political Science Association*. Washington, D.C.
- SHEPSLE, Kenneth A. (1979) “Institutional Arrangements and Equilibrium in Multidimensional Voting Models”. *American Journal of Political Science*, v. 23, N.1, February, pp. 27-59.
- STRØM, Kaare, MÜLLER, Wolfgang C., BERGMAN, Torbjörn (Eds) (2003). *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- STRØM, Kaare, MÜLLER, Wolfgang C., BERGMAN, Torbjörn (Eds.) (2008). *Cabinet and Coalition Bargaining – The Democratic Life Cycle in Western Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- THIES, Michael F. (2001). “Keeping Tabs on Partners: The Logic of Delegation in Coalition Governments”. *American Journal of Political Science*, v. 43, N.3, July, pp. 580-598.
- WATSON, Andréa S. da G. (2016) *O Brasil e as Restrições às Exportações*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão.
- ZUCCO, Cesar, LAUDERDALE, Benjamin E. (2011). “Distinguishing Between Influences on Brazilian Legislative Behavior”. *Legislative Studies Quarterly*, v. XXXVI, n. 3, August, pp. 363-396.