



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

**O MISTÉRIO DOS MINISTÉRIOS: A GOVERNANÇA DA
COALIZÃO NO PRESIDENCIALISMO BRASILEIRO**

Mariana Batista da Silva

Recife – 2014



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

**O MISTÉRIO DOS MINISTÉRIOS: A GOVERNANÇA DA
COALIZÃO NO PRESIDENCIALISMO BRASILEIRO**

Mariana Batista da Silva

Recife – 2014

Catálogo na fonte
Bibliotecária Maria do Carmo de Paiva, CRB4-1291

S586m Silva, Mariana Batista da.
O mistério dos ministérios : a governança da coalizão no presidencialismo brasileiro / Mariana Batista da Silva. – Recife, O autor, 2014.
202 f. il. ; 30 cm.

Orientador: Prof. Dr. Marcus André Barreto Campelo de Melo.
Tese (doutorado) – Universidade Federal de Pernambuco, CFCH.
Programa de Pós-graduação em Ciência Política, 2014.
Inclui referências e anexos.

1. Ciência Política. 2. Poder executivo. 3. Governos de coalizão. 4. Partidos políticos. 5. Departamentos executivos. 6. Orçamento. I. Melo, Marcus André Barreto Campelo de (Orientador). II. Título.

320 CDD (22.ed.) UFPE (BCFCH2014-61)

Ata da Reunião da Comissão Examinadora para julgar a Tese da aluna **Mariana Batista da Silva**, intitulada: **“O Mistério dos Ministérios: a governança da coalizão no presidencialismo brasileiro”**, para obtenção do grau de Doutora em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco.

Aos 24 dias do mês de março de 2014, às 09:30 horas, no Auditório do Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco, reuniram-se os membros da Comissão Examinadora da Tese intitulada: **“O Mistério dos Ministérios: a governança da coalizão no presidencialismo brasileiro”**, composta pelos professores doutores: Marcus André Barreto Campelo de Meo (Orientador), Ricardo Borges Gama Neto (Examinador Interno), Enivaldo Carvalho da Rocha (Examinador Interno), Cátia Wanderley Lubambo (Examinadora Externa) e Sérgio Eduardo Ferraz (Examinador Externo). Sob a presidência do primeiro, realizou-se a arguição da candidata Mariana Batista da Silva. Cumpridas todas as disposições regulamentares, a Comissão Examinadora considera a Tese APROVADA. Nada mais havendo a tratar, eu, Daniel Neto Bandeira, secretário do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco, lavrei a presente Ata que dato e assino com os membros da Comissão Examinadora. Recife, 24 de março de 2014.

Daniel Neto Bandeira (Secretário)

Prof. Dr. Marcus André Barreto Campelo de Melo (Orientador)

Prof. Dr. Ricardo Borges Gama Neto (Examinador Interno)

Prof. Dr. Enivaldo Carvalho da Rocha (Examinador Interno)

Prof. Dr. Sérgio Eduardo Ferraz (Examinador Externo)

Profª. Dra. Cátia Wanderley Lubambo (Examinadora Externa)

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente ao CNPQ pelo apoio financeiro que possibilitou o desenvolvimento do presente trabalho e ao professor Marcus André Melo, meu orientador, pelo apoio, atenção e contribuições para a estruturação deste trabalho. Ao professor Enivaldo Rocha, pela presença sempre constante nos momentos de dificuldade e também por toda assistência na parte estatística do presente trabalho. Sem a sua disponibilidade em me ajudar e seu apoio, a realização deste trabalho não teria sido possível.

Aos professores Carlos Pereira e Lúcio Rennó pelas valiosas contribuições no momento da qualificação do projeto. Ao último agradeço também as inúmeras leituras e comentários em diferentes versões desse trabalho. Ao professor Octávio Amorim Neto pelos comentários e sugestões. A Magna Inácio devo um agradecimento especial pela inspiração pelo tema de pesquisa e por toda a atenção dispensada durante todos esses anos. Agradeço também aos professores do Departamento de Ciência Política da UFPE Flávio Rezende, Ricardo Borges, Pedro Neiva e Gabriela Tarouco pelas contribuições em diferentes momentos do desenvolvimento do presente trabalho. Agradecimento especial a Gabriela pela atenção e companhia nos últimos anos, que deixaram a rotina acadêmica muito mais agradável.

Aos professores Cesar Zucco e Argelina Figueiredo pela disponibilização de algumas das bases de dados usadas nesse trabalho. Sem essa contribuição a realização da tese não teria sido possível. Agradeço ainda a Ana Regina, da Câmara dos Deputados, Felipe de Paula e Rafael Dubeux da Casa Civil e Félix Lopes e Antônio Lassance do Ipea pela ajuda no desenvolvimento desse trabalho.

A Dalson Britto pelas inúmeras sugestões e críticas e apoio constante nesses anos. A Anderson Henrique pelo apoio na coleta dos dados. Aos amigos Manoel Santos, Leon Victor, José Mário Wanderley, Natália Leitão, Cinthia Campos e Louise Claudino pelo apoio e atenção. A Geovanes Neves pelo companheirismo e pela ajuda indispensável com as figuras.

Agradeço ainda o apoio institucional do Departamento de Ciência Política, em especial do coordenador da graduação em Ciência Política, Mauro Soares, pela constante preocupação e disponibilidade em me ajudar a compatibilizar o doutorado com as atribuições de professora substituta desse departamento.

A todos, os meus sinceros agradecimentos.

“Power is the currency of politics” (GAMSON, 1961: 374).

RESUMO

Qual é a influência dos ministérios nas decisões do Executivo sob presidencialismo de coalizão? Este trabalho parte de um modelo formal para identificar quando a influência ministerial é esperada. Em equilíbrio, quanto maior a distância de preferências entre o presidente e o partido do ministro, menor a influência. O teste empírico tem por base dados sobre a construção da agenda legislativa e alocação orçamentária do Executivo brasileiro de 1995 a 2010. Para cada tipo de decisão duas variáveis dependentes diferentes são analisadas. Influência sobre a agenda legislativa é observada como a autoria de iniciativas legislativas e como medida de “não-influência” é utilizada a centralização da formulação da agenda legislativa na presidência. Já a influência sobre a alocação orçamentária é identificada como a parcela do orçamento controlada pelo partido e a alocação politicamente orientada de transferências federais. Com base na distribuição da autoria de 1.715 iniciativas legislativas do Executivo, os resultados alcançados através de modelos binomial negativo e logístico para eventos raros mostram que a influência ministerial é alta, mas apenas quando a distância de preferências é muito pequena. Quando a distância de preferências aumenta a participação na agenda legislativa diminui e a centralização na presidência aumenta. Nota-se também a forte concentração da formulação da agenda legislativa nos ministros do partido do presidente. Analisando a participação na alocação do orçamento e a distribuição de transferências federais para os estados os resultados obtidos através de modelos de regressão linear mostram que a influência também é contingente a proximidade de preferências. Partidos mais próximos ideologicamente do presidente controlam maiores parcelas do orçamento e transferem mais recursos para estados governados pelo seu próprio partido. Contudo, nota-se a maior participação dos demais partidos da coalizão. Três conclusões principais podem ser observadas: os partidos influenciam as decisões do Executivo através do controle de pastas ministeriais, a influência é contingente a proximidade de preferências entre o presidente e o partido e por último, decisões legislativas estão mais concentradas no partido do presidente enquanto a alocação do orçamento é compartilhada com parceiros da coalizão.

Palavras-Chave: presidencialismo de coalizão, ministérios, influência, agenda legislativa, orçamento.

ABSTRACT

What is the influence of the ministries in the decisions of the Executive under coalition presidentialism? This thesis presents a formal model to identify when ministerial influence is expected. In equilibrium, the greater the preference distance between the president and the party of the minister, less influence. The empirical test is based on the construction of the legislative agenda and budget allocation of Brazilian Executive from 1995 to 2010. For each type of decision two different dependent variables are analyzed. Influence on the legislative agenda is observed as the authorship of legislative initiatives and as a measure of "no influence" the centralization of the legislative agenda formulation in the presidency is used. Influence over the budget allocation is identified as the portion controlled by the party and as the politically oriented allocation of federal budget transfers. Based on the distribution of the authorship of 1,715 legislative initiatives of the Executive, the results achieved by logistic and negative binomial models for rare events show that ministerial influence is high, but only when the preference distance of is very small. When the preference distance increases participation in the legislative agenda decreases and centralization in the presidency increases. We also note the strong concentration of the formulation of the legislative agenda in the ministries of the president's party. Analyzing participation in budget allocation and distribution of federal transfers to states the results obtained by linear regression models show that the influence is also contingent on preference proximity. Parties ideologically close to the president control larger portions of the budget and transfer more resources to states ruled by his own party. However , there is a greater participation of the other coalition parties . Three main conclusions can be observed: the parties influence the decisions of the Executive through the control of portfolios, the influence is contingent on preference proximity between the president and the party and lastly, legislative decisions are more concentrated in the president's party while the allocation the budget is shared with coalition partners.

Key Words: coalitional presidentialism, ministries, influence, legislative agenda, budget.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1.1: Os Efeitos da Democracia Presidencialista Multipartidária.....	22
Figura 1.2: Processo Legislativo e Incentivos sobre o Comportamento dos Atores.....	34
Figura 1.3: Conexão Eleitoral e Cooperação Partidária	36
Figura 1.4: Sistema Político e Processo Decisório em Duas Arenas	43
Figura 2.1: Equilíbrio da Autonomia Ministerial.....	68
Figura 2.2: <i>Policy Compromise</i> como Solução Pareto Superior no Governo de Coalizão	71
Figura 3.1: Decisão x Controle - Influência dos Partidos sob Presidencialismo de Coalizão	91
Figura 4.1: Estrutura do Poder Executivo – Governos Fernando Henrique Cardoso	98
Figura 4.2: Estrutura do Poder Executivo – Governos Luiz Inácio Lula da Silva	101
Figura 4.3: Processo de Formulação Legislativa no Poder Executivo.....	105
Figura 5.1: Processo de formulação da Lei Orçamentária	148
Figura 5.2: Processo de Execução Orçamentária/Financeira no Executivo Federal	152

LISTA DE TABELAS

Tabela 1.1: Governos de Coalizão no Brasil (1990-2010).....	25
Tabela 1.2: Poderes Legislativos do Presidente – Tipologia Shugart e Carey (1992).....	30
Tabela 1.3: Tipos de Coalizão e Gabinetes Multipartidários no Brasil (1995-2010)	38
Tabela 4.1: Explicando a Influência dos Partidos na Formulação da Agenda Legislativa	128
Tabela 4.2: Explicando o Controle pela Presidência na Formulação da Agenda Legislativa.....	138
Tabela 5.1a Distribuição Percentual dos Recursos do Orçamento e Taxa de Execução – Grupos de Despesa (GNDs) Despesa Liquidada, 1995-2002.....	155
Tabela 5.1b Distribuição Percentual dos Recursos do Orçamento e Taxa de Execução – Grupos de Despesa (GNDs) Despesa Liquidada, 2003-2010.....	155
Tabela 5.2: Explicando a Influência dos Partidos da Coalizão na Alocação do Orçamento (1995-2010)	171
Tabela 5.3: Explicando a Influência dos Partidos da Coalizão na Distribuição de Transferências Federais (1995-2010)	179

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1.1: Disciplina Partidária na Câmara dos Deputados	22
Gráfico 1.2: Sucesso Legislativo do Presidente Brasileiro	25
Gráfico 1.3: Disciplina da Coalizão no Governo (1990-2010).....	26
Gráfico 1.4: Orçamento Executado no Brasil.....	29
Gráfico 1.5: Complexidade das Coalizões Governativas no Brasil	38
Gráfico 1.6: Ministérios e Órgãos da Presidência no Executivo Brasileiro (1995-2010)	39
Gráfico 1.7: Quantitativo de Funcionário do Executivo Brasileiro (1995-2010)	40
Gráfico 4.1: Evolução Funcionários da Presidência da República	103
Gráfico 4.2: Evolução Funcionários Casa Civil	107
Gráfico 4.1: Número de Ministros por Iniciativa Legislativa (1995-2010).....	109
Gráfico 4.1: Distribuição da Participação dos Ministérios nas Iniciativas Legislativas do Executivo (1995-2010).....	110
Gráfico 4.2: Ministérios e Produção Legislativa por Governo (1995-2010)	112
Gráfico 4.3: Participação da Secretarias da Presidência na Produção Legislativa do Executivo por Governo (1995-2010)	113
Gráfico 4.4: Ministérios e Presidência na Formulação Legislativa (1995-2010).....	116
Gráfico 4.5: Participação da Casa Civil na Produção Legislativa (1995-2010)	117
Gráfico 4.6: Grau de Centralização (1995-2010).....	119
Gráfico 4.7: Grau de Centralização – Comparando Presidentes	120
Gráfico 4.8: Influência dos Ministros na Produção Legislativa - Partidos.....	122
Gráfico 4.10: Distância Ideológica e N Predito de Iniciativas Legislativas (IC 95%)	129
Gráfico 4.11: Força Legislativa e N Predito de Iniciativas Legislativas (IC 95%).....	130
Gráfico 4.11: Distribuição da Variável Dependente	136
Gráfico 4.11: Probabilidade de Centralização – Modelo Relogit.....	140

Gráfico 5.1 Institucionalização dos Órgãos Centrais do Processo Orçamentário	152
Gráfico 5.2: Distribuição do Orçamento Total entre os Ministérios (1995-2010)	158
Gráfico 5.3 Taxa de Execução do Orçamento Total entre os Ministérios (1995-2010)	159
Gráfico 5.4: Proporção do Orçamento de Investimento no Orçamento Total dos Ministérios (1995-2010)	161
Gráfico 5.5: Gráfico 5.2: Distribuição do Orçamento de Investimento entre os Ministérios (1995-2010)	162
Gráfico 5.6: Taxa de Execução do Orçamento de Investimento entre os Ministérios (1995-2010)	163
Gráfico 5.7: Transferências Federais Executadas entre os Ministérios (1995-2010) – Proporção do Total por Governo	164
Gráfico 5.8: Distribuição do Orçamento Autorizado entre os Parceiros da Coalizão (1995-2010)	166
Gráfico 5.9: Distribuição do Orçamento de Investimento Autorizado entre os Parceiros da Coalizão (1995-2010)	168
Gráfico 5.10: Distribuição da Variável Dependente – Logaritmo do Orçamento Autorizado (1995-2010)	169
Gráfico 5.11: Distribuição das Transferências Federais Executadas entre os Parceiros da Coalizão (1995- 2010)	175
Gráfico 5.12: Distribuição da Variável Dependente – Log Transferências Federais Executadas (1995- 2010)	176
Gráfico 5.13 Efeito Condicional da Distância Ideológica sobre o Recebimento de Transferências Federais (1995-2010)	181

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
1 SISTEMA POLÍTICO BRASILEIRO E GOVERNOS DE COALIZÃO: UMA AGENDA EM ABERTO	19
1.1 REDEMOCRATIZAÇÃO, IMPORTÂNCIA DAS INSTITUIÇÕES E AS FALHAS DO PRESIDENCIALISMO BRASILEIRO	19
1.2 EFEITO CENTRÍPETO DO PROCESSO LEGISLATIVO: CONCENTRAÇÃO DE PODERES E PODER DE AGENDA	23
1.3 CONEXÃO ELEITORAL E CONCENTRAÇÃO DE PODERES NO PROCESSO LEGISLATIVO	34
1.4 FORMAÇÃO DOS GOVERNOS DE COALIZÃO	37
2 O PODER NO EXECUTIVO: PRESIDENCIALISMO E PARLAMENTARISMO EM PERSPECTIVA COMPARADA	45
2.1 A PRESIDÊNCIA NORTE-AMERICANA: ENTRE A PERSONALIDADE E A INSTITUCIONALIZAÇÃO	45
2.1.1 A Abordagem Legal e o Domínio da Personalização nos Estudos sobre a Presidência	46
2.1.2 A Abordagem Institucional	51
2.2 GOVERNOS DE COALIZÃO NO PARLAMENTARISMO EUROPEU	56
2.2.1 Modelos de Formação: tamanho, ideologia e instituições	56
2.2.2 Modelos de Governança: governo ministerial <i>versus</i> controle mútuo	65
2.3 ENTRE O EXECUTIVO UNIPARTIDÁRIO AMERICANO E A COALIZÃO MULTIPARTIDÁRIA EUROPEIA: COMO EXPLICAR OS GOVERNOS DE COALIZÃO NO PRESIDENCIALISMO?	74
3 A POLÍTICA DOS GOVERNOS DE COALIZÃO: SOBRE A INFLUÊNCIA DOS PARTIDOS NO PROCESSO DECISÓRIO DO PODER EXECUTIVO	78
3.1 RACIONALIDADE, INSTITUIÇÕES E GOVERNOS DE COALIZÃO	78
3.2 O DILEMA DOS GOVERNOS DE COALIZÃO EM SISTEMAS PRESIDENCIALISTAS	84
3.3 A POLÍTICA DOS GOVERNOS DE COALIZÃO: DECISÃO, CONTROLE E A INFLUÊNCIA DOS PARTIDOS	86
3.4 IMPLICAÇÕES EMPÍRICAS DO MODELO TEÓRICO	93
4 PRESIDENCIALISMO, GOVERNOS DE COALIZÃO E AGENDA LEGISLATIVA: A INFLUÊNCIA DOS PARTIDOS NAS INICIATIVAS LEGISLATIVAS DO PODER EXECUTIVO	96

4.1 O DESENHO INSTITUCIONAL DO PODER EXECUTIVO E O PROCESSO DE FORMULAÇÃO LEGISLATIVA	97
4.2 DISTRIBUIÇÃO DA ATUAÇÃO LEGISLATIVA ENTRE OS ÓRGÃOS DO EXECUTIVO	108
4.3.1 Quem Influencia?	121
4.3.2 A “Não-Influência”: quando a centralização na Presidência é viável?	132
4.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS SOBRE INFLUÊNCIA E CONTROLE NA PRODUÇÃO LEGISLATIVA	141
5 ALOCAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E INFLUÊNCIA DA COALIZÃO NA DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS	144
5.1 REGRAS, PROCEDIMENTOS E ALOCAÇÃO DE RECURSOS PELO EXECUTIVO FEDERAL	145
5.2 DISTRIBUIÇÃO DO CONTROLE ORÇAMENTÁRIO ENTRE OS MINISTÉRIOS	157
5.3 GABINETES MULTIPARTIDÁRIOS E A DISTRIBUIÇÃO DO ORÇAMENTO ENTRE OS PARCEIROS DA COALIZÃO	165
5.4 INFLUÊNCIA MINISTERIAL E EXTRAÇÃO DE RENDAS DA PARTICIPAÇÃO NO GOVERNO: VIÉS PARTIDÁRIO NA ALOCAÇÃO DE TRANSFERÊNCIAS FEDERAIS	173
5.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS SOBRE A INFLUÊNCIA DOS MINISTÉRIOS NA DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS	181
CONCLUSÃO	184
ANEXOS	187
REFERÊNCIAS	197

INTRODUÇÃO

O Poder Executivo domina a cena política no Brasil contemporâneo. Diz-se que se constitui no centro de gravidade do sistema político brasileiro (AMORIM NETO, 2004). De fato, o presidente brasileiro é diretamente associado às principais decisões políticas do país.

O foco no Executivo não diminui a importância dos demais atores políticos, como o Legislativo e o Judiciário. Contudo, quando se fala em governo, em decisão, em ação, a principal associação é com o chefe do Poder Executivo. As análises políticas atualmente também atestam a centralidade do Executivo. Depois de um longo importante debate sobre as dificuldades impostas à capacidade de governar do presidente pelo desenho institucional da democracia brasileira, estudos sistemáticos apontam para a governabilidade no país.

Atualmente o Executivo tem a liderança de grande parte da agenda legislativa no Brasil. Mais de 75% das iniciativas legislativas que são aprovadas pelo Congresso no Brasil tem origem no Poder Executivo, estabelecendo a dominância legislativa do Executivo, que pode ser considerado o principal legislador *de fato* no país (FIGUEIREDO E LIMONGI, 2001). Esses dados indicam a autoria dos projetos. Uma vez no Legislativo os parlamentares tem o poder de emendar tais iniciativas. Contudo, isso quer dizer que mais de 75% das iniciativas legislativas - regras que estabelecem as políticas públicas, que organizam o processo político, que distribuem recursos e organizam o convívio social – tem sua formulação inicial fora do Poder Legislativo.

Além dessa atuação legislativa, o Executivo brasileiro é responsável pela formulação da lei orçamentária. Isto é, as prioridades de gasto para o ano orçamentário são estabelecidas pelo Executivo, que uma vez formulada a lei a envia para escrutínio e aprovação do Legislativo que tem autoridade para emendá-la. Contudo, o poder de alteração do orçamento pelos parlamentares é razoavelmente limitado (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2008). Além disso, o orçamento no Brasil é autorizativo e não impositivo. Isso quer dizer que após a aprovação do orçamento, é prerrogativa do presidente decidir se alguns gastos serão realmente efetuados. O presidente pode “contingenciar” o orçamento e fazer realocações expressivas mesmo depois da aprovação pelos parlamentares.

Essa descrição dos poderes do Executivo no Brasil pode gerar certa confusão. A democracia prevê a negociação e o acordo como método de decisão, então como é possível tal domínio de um único ator político? A resposta para essa questão é que o presidente, por mais que isto seja implicitamente afirmado, não governa sozinho. E principalmente, não governa sem controles externos (MELO e PEREIRA, 2013). No plano da tomada de decisão, o presidente alcança sucesso legislativo, apoio dos parlamentares a parte expressiva de suas decisões e minimiza os conflitos com base num denominador comum: a formação de coalizões.

Desde a redemocratização, tornou-se regra no país a formação de governos de coalizão. Isto é, devido à fragmentação do sistema partidário o presidente comumente é eleito com uma bancada minoritária no Congresso. Para alcançar apoio majoritário e assim aprovar sua agenda legislativa o presidente compõe o governo com outros partidos que não o seu. A formação de coalizões tem por base uma troca: os partidos apoiam a agenda legislativa do presidente no Congresso e a formalização do acordo se dá com a ocupação de ministérios na estrutura do Poder Executivo.

Um lado dessa discussão é suficientemente enfatizado pela literatura especializada. Fazer parte da coalizão de fato gera apoio estável à agenda Executiva (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2001). Contudo, quais são os efeitos do compartilhamento do governo entre vários partidos? Muito se fala sobre a centralidade das coalizões para o funcionamento do sistema político brasileiro. Contudo, falar em governo de coalizão implica abandonar a noção de que o Executivo é a pessoa do presidente. Nesse sentido, para além de enfatizar a força legislativa do Executivo e a sua dominância na alocação do orçamento no país, a pergunta passa a ser como exatamente essas decisões são tomadas e qual a participação dos parceiros da coalizão nesse processo. Os partidos da coalizão ocupam ministérios na estrutura do Executivo. Estrutura essa que estabelece a divisão do trabalho e a especialização entre essas unidades. Dessa forma, qual é a influência dos partidos da coalizão nas decisões do Executivo no presidencialismo brasileiro?

“Models of coalition government have focused more on coalition than on government” (LAVER e SHEPSLE, 1990: 83). Tendo isto em mente, o objetivo desta tese é olhar para dentro do Poder Executivo. Seus processos internos, o papel dos atores, as suas regras e processo decisório. Atualmente pouco se sabe sobre a dinâmica interna desse Poder e como as coalizões de fato funcionam após a formação do governo. Essa é

uma lacuna curiosa nas análises políticas no país e certamente não se trata de um tema trivial. Exceções importantes são os trabalhos de Amorim Neto (2006) e Inácio (2006).

O Poder Executivo vem se tornando a cada dia mais complexo. O número de ministérios e de partidos que compõem o governo aumenta a cada nova gestão e as coalizões passam a incluir partidos cada vez mais distantes ideologicamente. Um aspecto interessante dos governos de coalizão é que os partidos governam juntos, mas disputam eleições separadamente (MARTIN e VANBERG, 2011). Isso faz com que cada partido tenha preferências e interesses eleitorais próprios. Uma vez incluídos no governo através do controle de ministérios, o que esses atores buscam? Fica claro que ao formar uma coalizão o presidente garante apoio legislativo no Congresso. Mas o que ganham os partidos ao controlar pastas ministeriais? O que acontece depois que os portfólios são distribuídos?

O argumento desenvolvido no presente trabalho é o de que em troca do *apoio* do seu partido no Legislativo, o ministro busca *influência* no governo. Assim, o presidente e os ministros estão envolvidos em uma troca: *apoio legislativo* por *influência no governo*. Com isto em mente, o ministro não pode ser visto como um funcionário regular do presidente. Como representante do partido, o ministro tem ideologia, preferências políticas, projetos eleitorais e seu partido tem uma agenda política própria e isto pode afetar diretamente as decisões tomadas pelo governo. Dado que os partidos buscam influência no governo, o objetivo deste trabalho consiste basicamente em identificar como se dá essa influência, quais são os resultados e como o presidente mantém controle do governo sob presidencialismo de coalizão. Resumindo, busca-se aqui explicar a governança das coalizões no sistema presidencialista brasileiro.

Dito isto, é importante ressaltar o que *não* é objetivo do presente trabalho. Este não é um trabalho sobre relação Executivo-Legislativo. Não é objeto de análise o comportamento parlamentar, a disciplina partidária ou o sucesso legislativo do presidente. Adicionalmente, o objetivo aqui não é construir um modelo de previsão sobre quais partidos comporão o governo de coalizão. Esse é um tema complexo devido à intricada relação entre as eleições, as coligações eleitorais e a composição do gabinete uma vez eleito o presidente e também merece atenção da literatura especializada. Contudo, por questão de foco, não é aqui objeto de estudo. Por último, este não é um trabalho sobre a distribuição de cargos do Executivo. O foco aqui é, uma vez distribuídos os cargos, o quê os partidos fazem com esses cargos.

O período analisado é 1995 a 2010, englobando os dois mandatos dos presidentes Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva. A restrição a esse período e a não inclusão dos governos anteriores tem por base o caráter ainda inaugural da democracia e de funcionamento das redesenhadas instituições políticas nos governos no período anterior ao governo de Fernando Henrique Cardoso, primeiro presidente eleito a concluir o mandato integralmente.

O objeto aqui é a governança das coalizões, o ato de governar, com foco na participação dos atores no processo decisório. Para tanto é apresentado um modelo que busca identificar a influência dos partidos da coalizão nas decisões governamentais. Influência sobre as decisões pode parecer algo muito vago. Por isso, especificamos que as decisões aqui consideradas se referem as principais decisões do Executivo brasileiro: as decisões sobre a formulação de políticas ou de construção da agenda legislativa e as decisões sobre a implementação de políticas ou de alocação do orçamento.

É adotado o pressuposto da racionalidade e é identificado como objetivo dos atores a influência sobre políticas com base no retorno eleitoral esperado (DOWNS, 1957). A partir desse pressuposto a governança da coalizão é analisada com base na relação entre o presidente e os ministros e a barganha para influenciar as decisões. Dois momentos são estabelecidos: o momento de introdução da decisão pelo ministro e o momento do escrutínio pelo presidente. A influência do partido do ministro é identificada como o resultado dessa relação entre participação na decisão e controle pelo presidente. Isto é, decisão menos controle é igual a influência. De acordo com o jogo de informação incompleta entre o presidente e o partido do ministro é esperado que a influência dos ministros aumente quando a distância de preferências é pequena. Quando a distância de preferências aumenta as perdas de agência superam o custo de controle e a influência do ministro sobre as decisões finais diminui.

Com base nesse argumento formal, os testes empíricos envolvem identificar se a solução acima apresentada de fato ocorre no processo decisório do Executivo brasileiro. Isto é, o aumento na distância de preferências diminui a influência dos partidos nas decisões do governo? O resultado a ser explicado é a influência, que se trata de algo extremamente difícil de observar. A estratégia aqui adotada é analisar o resultado da barganha entre a introdução da decisão pelo ministro e o controle exercido pelo presidente nos dois principais tipos de decisão do Executivo: a formulação da agenda legislativa e a alocação de recursos do orçamento.

A influência sobre cada tipo de decisão será operacionalizada de duas formas. A agenda legislativa é observada a partir da autoria das leis como forma positiva de influência e da centralização na presidência como forma negativa, no sentido de que retira dos ministérios a capacidade de influenciar as decisões. A influência sobre a alocação de recursos do orçamento é observada a partir da proporção do orçamento controlado pelos partidos e pela distribuição de transferências federais para estados governados pelo seu partido.

Primeiramente é analisada a influência dos ministérios e a participação da presidência no monitoramento da formulação da agenda legislativa do Executivo. Nota-se a clara divisão do trabalho e o poder de agenda dos ministros que são responsáveis por iniciar as matérias legislativas. Contudo, a presidência monitora as decisões, funcionando como um filtro do que vai ser de fato enviado ao Legislativo. A distância de preferências se mostra como variável central a explicar a influência dos ministros nas decisões de formulação da agenda legislativa.

Em seguida, é analisada a influência dos ministérios na alocação do orçamento. O processo de formulação e execução do orçamento é analisado, identificando o controle centralizado sobre os limites de gasto, mas descentralização entre os ministérios quanto à indicação das prioridades programáticas. Novamente, é identificado que quanto menor a distância de preferências entre o ministro e o presidente, maior a influência sobre a alocação do orçamento. Contudo, a participação dos parceiros da coalizão é maior quando comparado a concentração da agenda legislativa no partido do presidente. Adicionalmente a análise da participação dos atores na alocação do orçamento, foi realizada uma análise da capacidade de tais atores de alocar os recursos de forma politicamente orientada. Para tanto, foram analisadas as transferências federais dos ministérios para os estados, avaliando em que medida estados governados pelo partido do ministro são mais beneficiados do que os demais estados. Os resultados indicam a capacidade dos partidos da coalizão de extrair rendas de sua participação no governo.

A tese está assim organizada: o primeiro capítulo resgata o debate sobre o sistema político brasileiro e como os governos de coalizão se inserem. Identificada a ausência de argumentos formulados para explicar o funcionamento dos governos de coalizão, o segundo capítulo é dedicado a buscar na literatura sobre o presidencialismo americano e sobre os governos de coalizão no parlamentarismo europeu argumentos que possam ajudar a explicar o presidencialismo de coalizão brasileiro. No terceiro capítulo um modelo teórico de governança das coalizões em sistemas presidencialistas é apresentado

com base no modelo de Martin e Vanberg (2011) e nas principais contribuições da literatura apresentadas no capítulo anterior. No quarto capítulo é apresentada a análise da participação dos ministérios na formulação da agenda legislativa do Executivo, identificando a especialização e o poder de agenda dos ministros. Mesmo não apresentando forte participação na formulação da agenda legislativa, o presidente monitora os parceiros da coalizão através da Casa Civil remediando grandes desvios das preferências do presidente. No quinto capítulo a análise da influência é estendida ao processo de alocação orçamentária. A participação dos partidos da coalizão na alocação do orçamento é analisada, mostrando a maior distribuição da influência entre os parceiros da coalizão. Adicionalmente, transferências federais são analisadas na medida que permite aos partidos da coalizão reclamar o crédito no nível local. Por último, as considerações finais sobre a governança das coalizões a influência dos partidos na formulação da agenda legislativa e alocação orçamentária.

1

SISTEMA POLÍTICO BRASILEIRO E GOVERNOS DE COALIZÃO: UMA AGENDA EM ABERTO

“Presidencialismo de coalizão” se tornou um termo bastante difundido para se referir ao sistema político brasileiro (ABRANCHES, 1988). Após longa discussão sobre as falhas e dificuldades da “combinação difícil” entre presidencialismo e multipartidarismo (MAINWARING, 1993), observa-se a formação de coalizões estáveis sob a liderança do Presidente da República. Como as regras e procedimentos do sistema político brasileiro acabaram por incentivar governos de coalizão? Como tais governos de coalizão funcionam? Como afetam a estrutura de incentivos dos atores políticos? Como a literatura vem explicando a sua estrutura e governança?

O presente capítulo busca responder tais questionamentos primeiramente apresentando o desenho constitucional da democracia brasileira e resgatando as explicações sobre como as regras e procedimentos do sistema político brasileiro afetam a estrutura de incentivos dos atores. A partir dessa apresentação é possível notar a centralidade do Poder Executivo no presidencialismo de coalizão e as principais lacunas no estudo sobre o seu funcionamento.

1.1 Redemocratização, Importância das Instituições e as Falhas do Presidencialismo Brasileiro

O processo de redemocratização no Brasil na década de 1980 trouxe à tona uma renovada preocupação com o desenho das instituições e seus efeitos sobre a governabilidade e estabilidade do regime democrático no país. Após um longo período de ditadura militar, o momento era de repensar a democracia e suas formas específicas. Aliada a essa preocupação de ordem prática está a crescente influência do paradigma neo-institucional nas análises políticas, buscando trazer as instituições de volta ao debate. O foco que anteriormente se concentrava no comportamento político e no cálculo racional agora abre espaço para o impacto das regras e procedimentos sobre o comportamento dos atores e os resultados políticos (MARCH e OLSEN, 1984; HALL e TAYLOR, 2003).

Como as instituições do sistema político brasileiro afetam os incentivos sobre o comportamento dos atores? Como os governos de coalizão se inserem no desenho institucional brasileiro? Do ponto de vista formal o sistema político brasileiro pode ser caracterizado como uma democracia presidencialista, multipartidária, com duas Casas Legislativas e estrutura federal. Entretanto, para além da mera descrição formal do desenho constitucional, como essas instituições afetam a estrutura de incentivos dos atores políticos?

O ponto de partida está nas análises institucionais do período da transição democrática. A análise institucional desse período representava o desenvolvimento teórico da disciplina no país, mas desempenhava também uma função eminentemente normativa. Buscava-se avaliar as soluções institucionais concorrentes e estabelecer qual seria o melhor desenho institucional para ser adotado na nova democracia brasileira. O foco inicial da discussão estava nas duas principais características da democracia brasileira de 1946 a 1964 (período democrático anterior ao regime militar): a forma de governo presidencialista e o sistema eleitoral proporcional de lista aberta (LINZ, 1991; MAINWARING, 1993).

A principal diferença entre presidencialismo e parlamentarismo está na separação de origem e de sobrevivência entre os Poderes Executivo e Legislativo (STEPAN, 1990). No presidencialismo brasileiro o presidente é eleito através do voto direto para um mandato de 4 anos, independente do Congresso, e o distrito eleitoral é nacional. Os parlamentares são eleitos nos estados e possuem mandatos de 4 anos para os deputados e 8 anos para os senadores. Isto significa que o presidente e os parlamentares têm origens eleitorais independentes e a sua manutenção no cargo depende exclusivamente do seu mandato. O mecanismo para remover um presidente do cargo antes do final do mandato é o *impeachment*, porém este é apenas utilizado em casos extremos que envolvam crimes.

Os sistemas parlamentaristas normalmente apresentam a dependência direta entre Executivo e Legislativo. O gabinete é formado em função do partido ou conjunto de partidos que contam com a maioria no Congresso e se mantém no poder até o momento que mantém o apoio dessa maioria (STEPAN, 1990). Governos formalmente minoritários também são comuns. Porém, governos com apoio legislativo minoritário de fato não existem no sistema parlamentarista já que se uma maioria legislativa se opõe ao governo esta pode se organizar para formar um novo governo (CHEIBUB, 2007). Nesse sentido, o sistema parlamentarista seria mais flexível já que conflitos políticos podem

ser sanados com a formação de um novo governo ou com a realização de novas eleições. O presidencialismo não apresenta essa flexibilidade uma vez que os mandatos são fixos (MAINWARING, 1993).

Aliada a essa rigidez do presidencialismo brasileiro está o sistema eleitoral adotado no país. A eleição de deputados é feita com base no sistema proporcional de lista aberta. O principal efeito do sistema eleitoral proporcional está na multiplicação de partidos políticos (DURVERGER, 1954). O método específico da lista aberta prevê que os eleitores pratiquem o voto preferencial, isto é, escolham dentre os candidatos do partido (CAREY e SHUGART, 1995).

O principal efeito do voto preferencial no sistema proporcional é a competição intrapartidária e a personalização das eleições. Isto porque o candidato num sistema de lista aberta compete com candidatos de outros partidos e também com candidatos do mesmo partidos. Dessa forma, para se diferenciar e assim assegurar o sucesso eleitoral o candidato busca se diferenciar pessoalmente dos demais candidatos (CHANG, 2005). Onde o programa partidário pode ser visto como um benefício coletivo, políticas particularistas se constituem num benefício exclusivo e intransferível. Eleições individualizadas enfraqueceriam os partidos já que o posicionamento ideológico e programas de governo não seriam centrais para os políticos alcançarem o sucesso eleitoral (MAINWARING, 2001; NICOLAU, 2006).

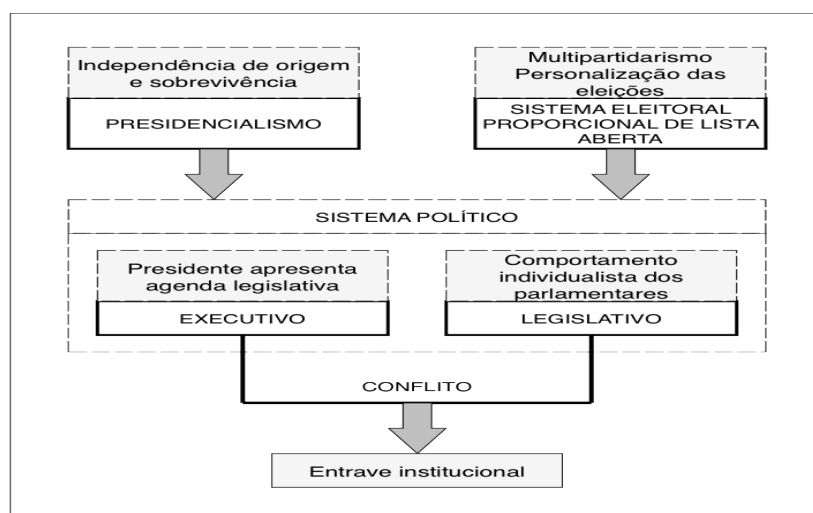
Uma das principais bandeiras do neo-institucionalismo da escolha racional, variante mais utilizada nesta literatura, é estabelecer que o desenho institucional formal somente é relevante na medida em que orienta o cálculo racional e a estratégia dos atores (HALL e TAYLOR, 2006). Então, olhando para as regras e procedimentos gerados pela conjunção entre presidencialismo e multipartidarismo, qual é o comportamento esperado dos atores no processo de tomada de decisão?

Num dos debates mais importantes da ciência política brasileira autores como Linz (1991), Mainwaring (1990; 1993), Lijphart (1991) e Ames (2003) argumentaram que a conjunção entre presidencialismo e multipartidarismo geraria um conjunto de incentivos bastante específico sobre o comportamento dos atores no processo decisório de políticas. O particularismo e personalismo das eleições incentivariam os parlamentares a se comportarem de forma indisciplinada e individualista no Congresso. Uma vez investidos no cargo, os parlamentares buscariam benefícios para o seu eleitorado para assim alcançar sucesso na próxima eleição. Partidos sem coesão e

indisciplinados seriam a regra no Legislativo brasileiro (LINZ, 1991; MAINWARING, 1990, 1993; LIJPHART, 1991; LAMOUNIER, 1991; AMES, 2003).

Presidencialismo e multipartidarismo gerariam governos minoritários uma vez que o partido do presidente conta apenas com uma pequena parcela das cadeiras e nada no desenho institucional prevê a formação de maiorias para sustentar o governo. Governos de coalizão são uma opção bastante comum para a formação de governos majoritários em sistemas parlamentaristas, mas não seriam uma opção viável no presidencialismo brasileiro já que os partidos não têm incentivos para integrar o governo. Isto porque o principal prêmio – a presidência – é indivisível. O resultado seria a incapacidade do presidente de aprovar sua agenda legislativa e o entrave institucional (MAINWARING, 1993). A sistematização dessa primeira descrição dos incentivos do desenho institucional pode ser vista abaixo:

Figura 1.1: Os Efeitos da Democracia Presidencialista Multipartidária



Fonte: elaboração própria com base em Mainraring (1990; 1993).

Como pode ser visto na figura acima, presidencialismo e multipartidarismo são as categorias centrais para explicar o comportamento dos legisladores e a relação Executivo-Legislativo. O desenho institucional do país ao estabelecer a independência política entre os poderes e incentivar o comportamento individualizado dos parlamentares geraria a situação de constante embate entre o presidente e o parlamento (LINZ, 1991; MAINWARING, 1990, 1993; AMES, 2003).

O presidente por enfrentar uma eleição majoritária nacional preocupa-se com políticas gerais e com o desempenho econômico e social do país. Os parlamentares,

devido aos incentivos da arena eleitoral, buscam políticas particularistas para beneficiar o seu eleitorado. Em constante conflito com o legislativo, que não tem incentivos para cooperar, o presidente se veria refém do Congresso e a governabilidade do país seria extremamente dificultada. Situações de impasse entre os poderes e instabilidade política seriam comuns e crises do regime democrático uma possibilidade bastante real (LINZ, 1991; MAINWARING, 1990; 1993).

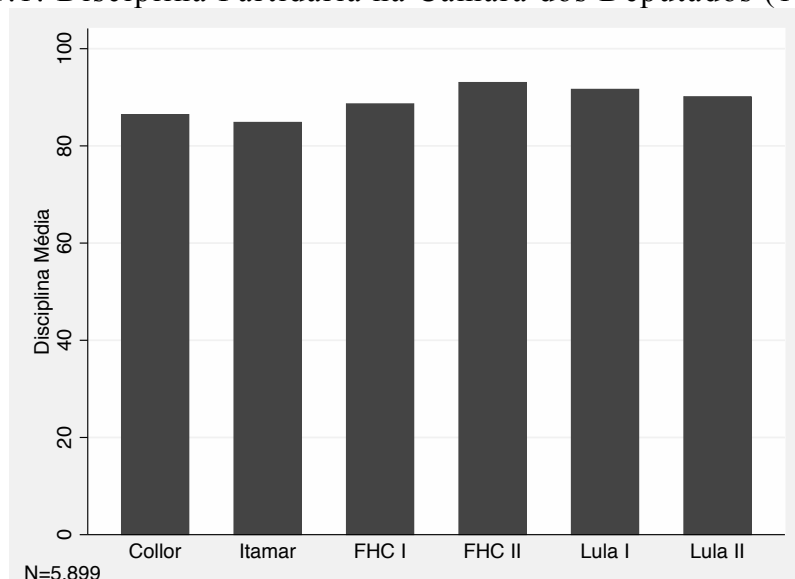
Por mais influente que esse argumento dos efeitos do sistema político brasileiro sobre o comportamento dos legisladores e a relação Executivo-Legislativo tenha sido, uma crítica principal pode ser levantada: a forma de governo presidencialista e o sistema eleitoral não são as únicas instituições relevantes do país. Há todo um conjunto de regras e procedimentos que organizam o próprio processo legislativo que não está sendo considerado (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2001).

1.2 Efeito Centrípeto do Processo Legislativo: concentração de poderes e poder de agenda

O objetivo aqui passa a ser olhar para dentro do Legislativo e o ponto de partida é testar empiricamente as hipóteses do argumento do sistema político brasileiro como propenso a crises. Os partidos de fato se comportam de forma indisciplinada no Congresso? O presidente é incapaz de aprovar sua agenda legislativa? Governos de coalizão são inexistentes?

O gráfico abaixo apresenta a disciplina partidária durante os governos dos presidentes eleitos pelo voto direto no período de 1990 a 2010. Como pode ser observado, a disciplina partidária, isto é, a percentagem média de deputados que seguem a indicação do seu líder nas votações nominais, é bastante alta: em média 90% dos parlamentares seguem a indicação do líder partidário e a variação é pouco expressiva, de um mínimo de 84% no governo Itamar e um máximo de 93% no segundo governo Fernando Henrique Cardoso.

Gráfico 1.1: Disciplina Partidária na Câmara dos Deputados (1990-2010)

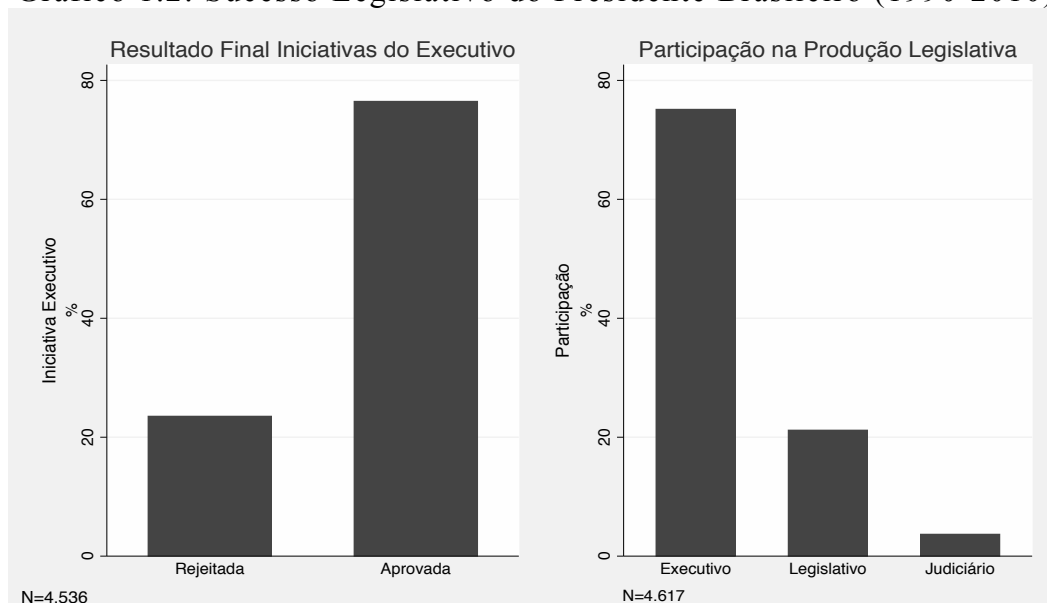


Fonte: Banco de Dados Legislativos do Cebrap.

Como poder ser visto com base na alta disciplina partidária observada no período, o argumento até então apresentado acerca do comportamento individualista, pouco disciplinado e imprevisível do parlamento brasileiro não corresponde ao comportamento observado dos parlamentares. Contudo, nada nos diz se essa disciplina favorece o presidente. Isto é, os parlamentares podem agir de forma disciplinada, os partidos podem conseguir agir coletivamente, mas para impedir as iniciativas legislativas do presidente. O gráfico 2 abaixo apresenta o sucesso legislativo do presidente e a participação das iniciativas do Executivo no total de propostas aprovadas.

Nota-se o altíssimo sucesso legislativo do presidente no Brasil: mais de 75% dos projetos iniciados pelo Executivo são aprovados pelo Legislativo, mostrando que o presidente não enfrenta constantemente oposição do Congresso à sua agenda legislativa e grande parte do que o presidente envia ao Congresso é aprovada pelos legisladores. O argumento de que o presidente teria dificuldade de aprovar sua agenda legislativa e assim governar o país também não tem sustentação. Mais interessante é notar que do total de leis aprovadas pelo Legislativo brasileiro, cerca de 75% tem origem no Poder Executivo. Isto é, a grande maioria do que vira lei no Brasil tem sua origem no Executivo e não nos parlamentares. Isto não exclui a participação do Legislativo, mas é interessante notar que o principal legislador *de fato* no país é o Executivo e não os parlamentares (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2001).

Gráfico 1.2: Sucesso Legislativo do Presidente Brasileiro (1990-2010)



Fonte: Banco de Dados Legislativos do Cebrap.

Pode-se observar que o presidente é bem sucedido na aprovação de sua agenda legislativa. Grande parte desse sucesso se deve à capacidade de formar governos de coalizão. Mainwaring (1993) argumenta que os governos de coalizão *à la* sistemas parlamentaristas na Europa Ocidental não são uma solução viável para o problema de governos minoritários no Brasil. As razões para essa dificuldade estão primeiramente no fato de o principal prêmio na formação de um governo – a presidência – não ser divisível ou transferível aos membros da coalizão (MAINWARING, 1993). A tabela abaixo apresenta a composição dos governos no período da democracia recente no Brasil.

Tabela 1.1: Governos de Coalizão no Brasil (1990-2010)

Presidente/ Coalizão	Partido do Presidente	Partidos na Coalizão	Duração				% de Cadeiras na Câmara dos Deputados	
			Início	Fim	Dias	Meses	Partido do Presidente	Coalizão
Collor 1	PRN	PRN-PFL	1990	1990	207	7	5,1	33,94
Collor 2	PRN	PRN-PFL	1990	1991	108	4	6,1	
Collor 3	PRN	PRN-PFL-PDS	1991	1992	433	14	8,0	34,59
Collor 4	PRN	PRN-PFL-PDS-PTB-PL	1992	1992	165	6	6,2	43,54
Franco 1	SFP	PFL-PTB-PMDB-PSDB- PSB	1992	1993	329	11	-	60,0
Franco 2	SFP	PFL-PTB-PMDB-PSDB- PP	1993	1994	144	5	-	59,64
Franco 3	SFP	PFL-PMDB-PSDB-PP	1994	1994	336	11	-	55,27
FHC I 1	PSDB	PSDB-PFL-PMDB-PTB	1995	1996	474	16	12,5	56,14
FHC I 2	PSDB	PSDB-PFL-PMDB-PTB- PPB	1996	1998	965	32	16,6	77,19
FHC II 1	PSDB	PSDB-PFL-PMDB-PPB	1999	2002	1144	38	18,3	73,88
FHC II 2	PSDB	PMDB-PSDB-PPB	2002	2002	295	10	18,2	45,22

Lula I 1	PT	PT-PL-PCdoB-PSB-PTB-PDT-PPS-PV	2003	2004	381	13	18,0	42,88
Lula I 2	PT	PT-PL-PCdoB-PSB-PTB-PPS-PV-PMDB	2004	2005	368	12	17,7	62,38
Lula I 3	PT	PT-PL-PCdoB-PSB-PTB-PMDB	2005	2005	108	4	17,7	57,7
Lula I 4	PT	PT-PL-PCdoB-PSB-PTB-PMDB	2005	2005	62	2	17,7	58,28
Lula I 5	PT	PT-PL-PCdoB-PSB-PTB-PP-PMDB	2005	2007	548	18	17,7	69,59
Lula II 1	PT	PT-PCdoB-PL-PMDB-PP-PSB-PTB	2007	2007	90	3	16,1	53,8
Lula II 2	PT	PT-PCdoB-PDT-PMDB-PP-PR-PSB-PTB	2007	2010	1369	44	16,1	65,10

Fonte: adaptado de Figueiredo (2007).

A tabela 1.1 apresenta os governos de coalizão no Brasil. Como pode ser visto, após a redemocratização os governos multipartidários se tornaram a regra. Na primeira coluna da tabela são apresentadas as coalizões, usando o critério de Muller e Strom (2000)¹. Coalizões multipartidárias são observadas durante os 6 governos aqui analisados e apesar da situação minoritária de todos os presidentes no país quando analisado apenas a força do seu próprio partido, quando formada a coalizão 12 das 17 contam com apoio majoritário na Câmara.

Fernando Collor foi o primeiro presidente eleito diretamente no Brasil após o regime militar. A campanha inteira de Collor estava concentrada em sua imagem pessoal e ele foi eleito com um partido inexpressivo. Como resultado, o PRN conquista apenas 5,1% das cadeiras na Câmara. Com um governo de minoria extrema, Collor também não se preocupou com a formação de uma coalizão majoritária. Suas duas primeiras coalizões só incluíam o PFL, a terceira o PDS e a quarta, como resultado direto da crise política e a situação de impasse vivida, ele incluiu outros dois partidos, PTB e PL. No entanto, todas as quatro coalizões não conseguiram a maioria dos votos na Câmara, dificultando a aprovação da agenda legislativa de Collor.

Antes da próxima eleição nacional Collor foi substituído por seu vice-presidente na presidência devido ao processo de *impeachment*. Itamar Franco assumiu a presidência em 1992 e governou até 1994. É interessante notar que Franco se tornou presidente sem partido político. Neste sentido, para governar ele necessariamente teve que contar com o apoio de outros partidos. Franco formou 3 coalizões. Aprendendo com os erros de seu antecessor, as três coalizões contaram com a maioria das cadeiras na Câmara. A primeira incluiu 5 partidos: PFL, PTB, PMDB, PSDB, PSB. As outras duas

¹ 1) mudanças nos partidos que ocupam posições de gabinete, 2) alterações no chefe do Poder Executivo (o presidente), 3) qualquer eleição geral (MULLER, e STROM, 2000; Figueiredo, 2007).

coalizões perderam alguns membros na Câmara, na segunda o PSB deixou a coalizão e o PP entrou. Na terceira, PTB deixou a coalizão.

Ministro da Fazenda de Franco, Fernando Henrique Cardoso ganhou as eleições e se tornou o próximo presidente eleito diretamente. A campanha de Cardoso se centrou na estabilidade da economia e ele venceu a eleição liderando o PSDB. Seu governo representou um período de estabilidade política, uma vez que não só terminou o seu mandato, como também foi eleito para um segundo mandato consecutivo em 2001. Em seus dois mandatos FHC formou 4 coalizões, duas com apoio da maioria absoluta na Câmara. A primeira coalizão de FHC contou com 4 partidos e 56% das cadeiras na Câmara. A segunda coalizão do primeiro mandato incluiu 5 partidos e contou com impressionantes 77% das cadeiras na Câmara. Este enorme apoio garantido para FHC não apenas sustentou a aprovação de sua agenda legislativa, como também a aprovação de um número expressivo de emendas constitucionais que exigem supermaioria. No segundo mandato FHC também formou duas coalizões. A primeira manteve a maioria, mas perdeu alguns membros com a perda do apoio do PTB. A segunda coalizão tornou-se minoritária, com apenas 3 partidos, enquanto FHC caminhava para o fim do mandato.

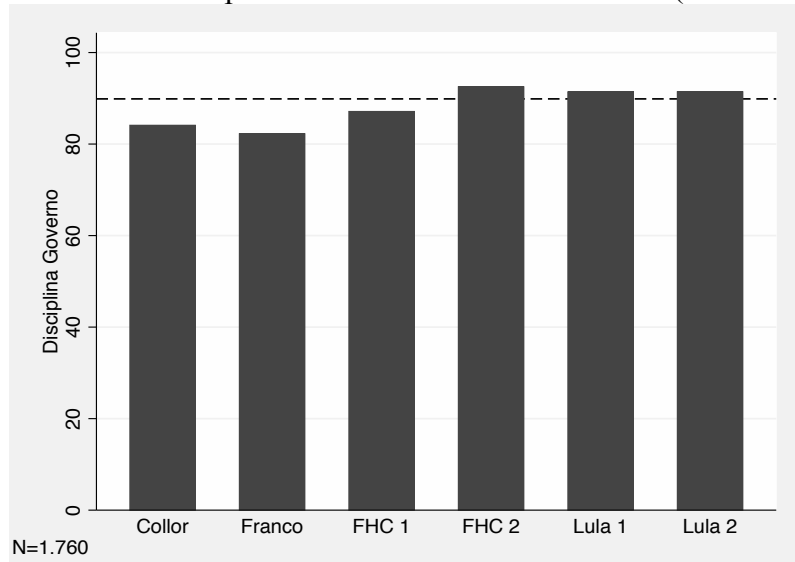
Depois de várias tentativas, Luiz Inácio Lula da Silva ganhou a eleição em 2002 e se tornou o próximo presidente. O primeiro mandato de Lula foi marcado pela instabilidade no apoio legislativo e a composição da coalizão variou muito. Como resultado, no primeiro mandato de Lula foram formadas 5 coalizões com um grande número de partidos: variando entre 8 na primeira coalizão e seis na terceira. Lula começou seu governo com uma coalizão minoritária, mas que logo foi modificada para o governo contar com a maioria das cadeiras na Câmara ao longo dos seus dois mandatos. O segundo mandato de Lula foi marcado pela estabilidade na composição do gabinete, formando apenas duas coalizões majoritárias com 7 e 8 partidos, respectivamente.

Em outras palavras, a tabela 1 acima mostra que os presidentes brasileiros geralmente são eleitos com partidos minoritários. No entanto, não significa necessariamente que o presidente chefeará um governo minoritário. Os governos de coalizão são uma solução plausível e que se tornou a regra nos governos recentes.

Contudo, Mainwaring (1993) já apontava a possibilidade da inclusão de vários partidos no governo. Porém, essa inclusão não representaria um governo multipartidário *à la* parlamentarismo europeu devido principalmente ao fato de esta representação

simplesmente incluir membros individuais de partidos e não significar o apoio do partido à agenda do governo. A inclusão de partidos no governo seria meramente distribuição de patronagem, não remetendo a um apoio político estável. Adicionalmente, mesmo que fosse possível incluir partidos no governo por meio da formação de coalizões multipartidárias, a fraqueza dos partidos no presidencialismo multipartidário brasileiro seria um impedimento à formação de coalizões eficientes no que diz respeito ao apoio ao governo. Isto porque os parlamentares não teriam incentivos para seguir a indicação do líder, mesmo fazendo parte do governo. A crítica a este argumento é apresentada no gráfico 3 que mostra a disciplina dos membros da coalizão, considerando a indicação do líder do governo na Câmara.

Gráfico 1.3: Disciplina da Coalizão ao Governo (1990-2010)



Fonte: Banco de Dados Legislativos do Cebrap.

O gráfico 3 mostra que a disciplina dos membros da coalizão é relativamente alta e vem aumentando ao longo do tempo. A linha pontilhada apresenta a média do período. Considerando os governos Collor e Franco, pode-se notar a disciplina média mais baixa do período. Este resultado remete ao período de adaptação à democratização recente e à nova lógica de governos de coalizão. Como visto na tabela acima, Collor incluiu poucos partidos no gabinete e não apresentou preocupação com uma coalizão estável. Itamar Franco iniciou o processo de formação de coalizões mais amplas e mais estáveis, porém assumiu o poder com o processo de *impeachment* do seu antecessor.

O primeiro governo FHC já apresenta disciplina mais alta, mesmo considerando a agenda difícil proposta que incluía uma série de emendas constitucionais polêmicas. O

seu segundo governo apresenta os maiores níveis de disciplina na coalizão, padrão seguido pelos dois governos Lula. No período do governo FHC e dos dois governos Lula podem ser observados os mais altos níveis de disciplina, atingindo mais de 80% de concordância dos parlamentares membros da coalizão com a indicação do líder do governo.

Desta forma, pode-se notar que a maioria dos parlamentares dos partidos incluídos no governo de fato apoia a agenda legislativa do Executivo, seguindo a indicação do líder do governo. Assim, formar coalizões se mostra uma solução viável ao problema do governo minoritário no Brasil, fundamentando o sucesso da agenda legislativa do presidente (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2001).

A exemplo da literatura americana, que surgiu para explicar o comportamento dos parlamentares no Congresso, pode-se perguntar: por que tanta estabilidade? O argumento do constante impasse entre Executivo e Legislativo não sobrevive ao teste empírico. Como então explicar o comportamento disciplinado dos parlamentares e o sucesso legislativo do presidente num contexto de presidencialismo e sistema eleitoral proporcional de lista aberta?

Figueiredo e Limongi (2001) apresentam dois mecanismos inter-relacionados para explicar a estabilidade no processo decisório no país: os poderes legislativos do presidente e a concentração de poderes no Congresso. Os poderes de agenda remetem à capacidade de influir diretamente nos trabalhos legislativos e assim diminuir os efeitos da separação de poderes. A independência formal entre Executivo e Legislativo seria dirimida pela capacidade do presidente de influenciar quais propostas serão objeto de consideração pelos parlamentares e quando as propostas serão consideradas. Fortes poderes de agenda fazem com que o presidente brasileiro seja capaz de ditar quais projetos serão incluídos na agenda e quando serão votados. Com tal poder é possível priorizar sua agenda legislativa e identificar o *timing* mais favorável para sua aprovação (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2001).

A tabela 2 abaixo apresenta a tipologia de Shugart e Carey (1992) para os poderes legislativos do presidente, identificando em negrito a classificação do Brasil na Constituição de 1988. Os poderes legislativos do presidente podem ser agrupados em 6 categorias: o poder de veto total, o poder de veto parcial, o poder de decreto, a iniciativa exclusiva de legislação, os poderes orçamentários e os poderes de proposta de referendo. As categorias estão numeradas de forma a indicar que quanto maior o número associado mais forte o poder legislativo (SHUGART e CAREY, 1992).

Tabela 1.2: Poderes Legislativos do Presidente – Tipologia Shugart e Carey (1992)

Poderes Legislativos do Presidente – Constituição de 1988	
Poder de Veto Total	Poder de Veto Parcial
4 Sem possibilidade de ser derrubado 3 Derrubado por maioria qualificada maior que 2/3 2 Derrubado por maioria qualificada de 2/3 1 Derrubado com maioria absoluta ou maioria qualificada menor que 2/3 0 Sem poder de veto total ou derrubado por maioria simples	4 Sem possibilidade de ser derrubado 3 Derrubado por maioria qualificada 2 Derrubado por maioria absoluta 1 Derrubado por maioria simples 0 Sem poder de veto parcial
Poder de Decreto	Iniciativa Exclusiva de Legislação
4 Poderes reservados, sem limites 2 Poder de decreto temporário, com poucas restrições 1 Autoridade limitada 0 Sem poder de decreto, ou apenas autoridade delegada pelo Legislativo	4 Sem poder de alteração pelo Parlamento 2 O Parlamento tem poderes limitados de alteração 1 O Parlamento tem poderes ilimitados de alteração 0 Sem poderes de iniciativa exclusiva de legislação
Poderes Orçamentários	Poderes de Proposta de Referendo
4 Presidente prepara o orçamento, sem poder de alteração pelo Parlamento 3 Parlamento pode reduzir, mas não aumentar os gastos no orçamento 2 Presidente estabelece o valor máximo do orçamento e os parlamentares alteram dentro desses valores 1 Parlamento pode aumentar os gastos somente se aumentar as receitas 0 Parlamento prepara e/ou altera o orçamento livremente	4 Sem restrição 2 Com restrições 0 Sem autoridade de propor referendo

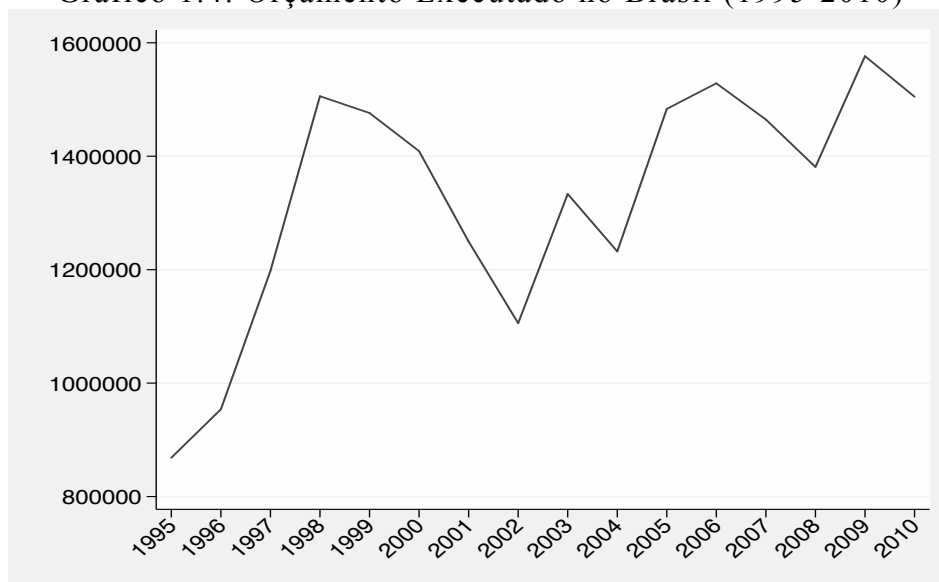
Fonte: Shugart e Carey (1992); Constituição Federal (1988).

A tabela 1.2 mostra os poderes legislativos do presidente brasileiro. O presidente brasileiro tem a prerrogativa de iniciar legislação. Isto é, pode remeter ao Congresso projetos legislativos sem necessitar da cooperação de algum parlamentar como é o caso do presidente americano. Não somente o presidente pode iniciar legislação, como possui iniciativa exclusiva em matérias tributárias e relativas à organização administrativa. De acordo com Figueiredo e Limongi (2001) o efeito da iniciativa exclusiva é bastante claro: quando o presidente preferir o *status quo* à preferência da Legislatura, prevendo alterações pelos parlamentares via emendas, simplesmente não propõe medidas para a área (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2001).

No caso do orçamento, o presidente brasileiro tem a prerrogativa de iniciar o processo enviando a peça orçamentária para apreciação do Congresso. Os parlamentares podem modificar o projeto do Executivo. Entretanto, o poder de emendar não é

ilimitado, podendo incidir apenas sobre áreas nas quais o próprio Congresso possa indicar a fonte da receita. Um aspecto interessante do processo orçamentário brasileiro que não é considerado na classificação de Shugart e Carey (1992) é que o orçamento é autorizativo e não impositivo. Dessa forma, mesmo os parlamentares alterando o orçamento para incluir suas demandas, a última palavra é do Executivo, já que este tem a prerrogativa de executar o orçamento. Para ter suas emendas executadas, o parlamentar depende diretamente do Executivo, mesmo tendo modificado a lei orçamentária. Isso garante grande poder ao presidente e será explorado mais adiante por desenvolvimentos recentes na literatura (PEREIRA e MUELLER, 2003). O gráfico abaixo apresenta a magnitude do orçamento controlado pelo Executivo brasileiro no período de 1995 a 2010 em milhões de reais².

Gráfico 1.4: Orçamento Executado no Brasil (1995-2010)



Fonte: Sistema de Informações Orçamentárias – Câmara dos Deputados.

Uma vez aprovadas as propostas legislativas, o presidente pode discordar da proposta inteira ou de aspectos específicos. De qualquer forma, o presidente tem a prerrogativa de veto total e de veto parcial podendo assim reverter a decisão para mais próximo de suas preferências. Uma vez vetada a proposta, o Legislativo pode derrubar o veto com uma maioria. Assim, o poder de veto não é sem limites.

O presidente tem ainda a prerrogativa de legislar de forma imediata, sem a anuência do Congresso. Essas são as medidas provisórias, que uma vez emitidas pelo

² Valores deflacionados com base no IGP-DI, ano base 2010.

presidente tem efeito de lei imediato, não sendo necessário passar pelo processo legislativo. As medidas provisórias se constituem num mecanismo oriundo do regime militar, permitindo que projetos de relevância e urgência possam executados, sem precisar passar por todo rito legislativo. Na prática não há limitações para as temáticas nas quais a medida provisória é usada. Contudo, este poder não é ilimitado. Uma vez passado o prazo de vigência da medida provisória o Congresso é chamado a se posicionar, aprovando a medida, modificando ou até rejeitando. Contudo, como argumentam Figueiredo e Limongi (2001), as medidas provisórias alteram o *status quo* de maneira que o custo de reversão passa a ser do Congresso (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2001).

Por último, o presidente brasileiro não apresenta poderes de iniciativa de referendo. De acordo com a classificação proposta por Shugart e Carey (1992), o presidente brasileiro é um dos mais fortes do mundo, com poderes de agenda apenas menores do que os do presidente chileno (SHUGART e CAREY, 1992: 155).

Um poder legislativo do presidente não considerado nesta classificação, mas de grande importância para ditar quando as medidas serão discutidas no Congresso é o poder de urgência. Isto é, uma vez tramitando no Congresso, o presidente pode solicitar que o projeto seja apreciado com urgência. Os legisladores passam a ter um prazo para apreciar o projeto, de forma que grupos de parlamentares são impedidos de “engavetar” o projeto (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2001).

Desta forma, os poderes legislativos do presidente permitem que este ator controle o processo legislativo, ditando o quê será votado e quando e assim incentivando os parlamentares a cooperar. Aliada aos poderes de agenda do presidente para explicar a previsibilidade do Congresso e a dominância legislativa do Executivo está a concentração de poderes dentro do próprio Legislativo. De acordo com Figueiredo e Limongi (2001), para explicar o comportamento dos legisladores nada mais importante do que olhar para o processo legislativo, principalmente para as regras que regulam a distribuição de poderes entre os atores-chave no processo (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2001).

Apesar da expectativa de comportamento individualista e atomizado dos parlamentares brasileiros, o Legislativo se constitui numa instituição de ação coletiva. Isto é, um parlamentar agindo sozinho tem pouca chance de influenciar as decisões legislativas ou de alocação de recursos no Congresso. Os regimentos internos da Câmara e do Senado estabelecem fortes poderes aos líderes partidários para agir em

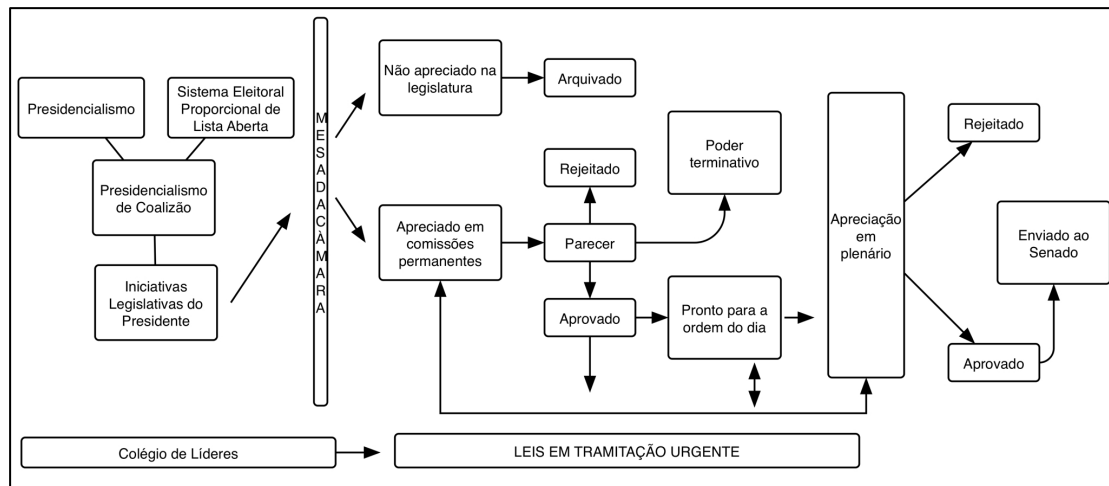
nome dos interesses de sua bancada. Dessa forma, há uma centralização no processo decisório, estabelecendo o líder partidário como ator-chave (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2001).

O desenho institucional do Congresso prevê que o legislador individual pode iniciar propostas de legislação. Contudo, a mesa diretora é o órgão que estabelece a agenda legislativa. Em conjunto com o colégio de líderes (conjunto dos líderes partidários), a mesa diretora distribui as iniciativas legislativas entre as comissões e estabelece o quê vai ser incluído na pauta para discussão e votação e quando. O critério para distribuição de direitos parlamentares nas duas Casas Legislativas é o critério partidário. Isto é, a alocação em comissões e nos seus postos-chave como a presidência e a composição da mesa diretora tem por base o critério da proporcionalidade partidária (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2001).

Os líderes partidários controlam a alocação de parlamentares entre as comissões. Uma série de prerrogativas regimentais garantem ao líder a prerrogativa de controlar o fluxo dos trabalhos legislativos, como representar o peso de sua bancada em emendas a projetos em votação, em requerimentos de votação nominal, e em pedidos de urgência, que retiram os projetos das comissões e remetem para decisão no plenário.

A forma desigual como o desenho institucional do Congresso distribui poder entre os atores não significa uma usurpação pelos líderes do poderes dos parlamentares, mas sim uma maneira de reduzir os custos da ação coletiva e permitir que os parlamentares se organizem para influenciar as decisões e alocação de recursos. O comportamento coletivo faz com que os parlamentares consigam ter suas preferências atendidas, seja na relação com os demais parlamentares seja com o Executivo. Dessa forma, pode ser explicado o comportamento disciplinado dos partidos políticos no Congresso como observado no gráfico 1 anteriormente. A figura 2 abaixo apresenta as instituições e os incentivos sobre os atores de acordo com a abordagem de Figueiredo e Limongi (2001).

Figura 1.2: Processo Legislativo e Incentivos sobre o Comportamento dos Atores



Fonte: Adaptado de Figueiredo e Limongi (2001).

Como pode ser visto na figura acima, o desenvolvimento das análises sobre as instituições brasileiras progrediu para uma abordagem mais ampla, indo além das categorias exógenas e mais generalistas da forma de governo e do sistema eleitoral para incluir os poderes legislativos do presidente, o processo legislativo e a distribuição de poder entre os atores no próprio Congresso. O resultado é uma abordagem mais conectada com o comportamento observado dos parlamentares. Bancadas partidárias não só existem no Congresso como são disciplinadas e o Poder Executivo é bem sucedido no controle da agenda legislativa e assim consegue aprovar suas iniciativas e governar o país. Antes de ser um entrave, o Legislativo tem favorecido as iniciativas do Executivo. Crises e entraves não são frequentes e a governabilidade no país não está sob constante ameaça como havia sido prognosticado (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2001).

Interessante notar que os aspectos do sistema político brasileiro ressaltados como sendo indutor de crises e entraves institucionais – os fortes poderes do presidente e o multipartidarismo – não só não constituíram entraves à democracia como se tornaram fatores favoráveis para o seu bom desempenho já que fundamentam a barganha entre Executivo e Legislativo (MELO e PEREIRA, 2013).

1.3 Conexão Eleitoral e Concentração de Poderes no Processo Legislativo

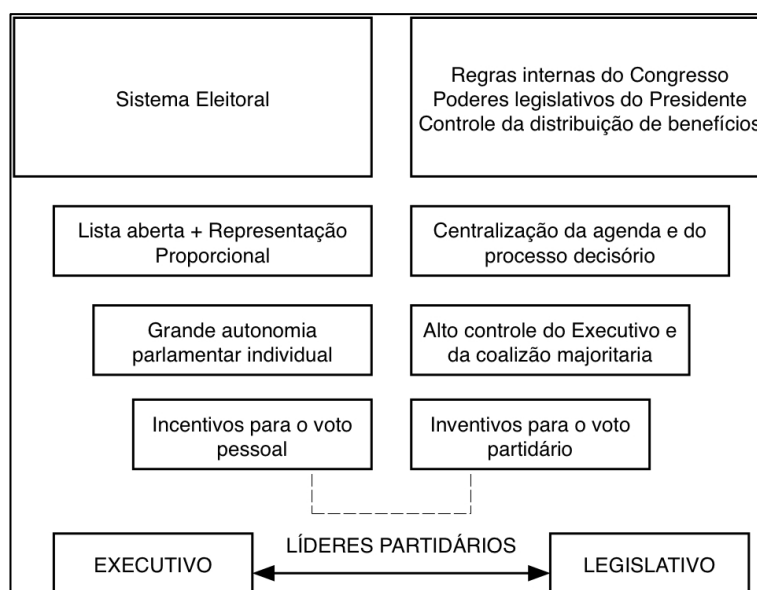
Trabalhos mais recentes buscam desenvolver ainda mais esses resultados ao conectar as instituições endógenas do processo legislativo às instituições exógenas. Isto

é, analisar o comportamento dos deputados como recebendo incentivos tanto da arena parlamentar quanto da arena eleitoral. De acordo com esta perspectiva, o comportamento dos parlamentares e a relação Executivo-Legislativo só podem ser explicados quando se considera também os incentivos advindos da conexão eleitoral. O poder explicativo das regras e procedimentos internos ao Legislativo não é excluído. Porém, tem-se sempre que considerar que o objetivo final dos parlamentares é a sobrevivência política e para isso eles precisam garantir o seu sucesso eleitoral (PEREIRA e MUELLER, 2002; 2003; RAILE, PEREIRA e POWER 2010).

Tanto a abordagem que foca nos elementos externos ao processo legislativo como o sistema eleitoral quanto a abordagem que enfatiza a centralização do poder no processo legislativo são parciais, tendo em vista que não consideram a complexidade da estrutura de incentivos dos atores no jogo político. De acordo com esta terceira abordagem, o sistema proporcional de lista aberta e o consequente multipartidarismo incentivaria o comportamento individualizado e a fraqueza dos partidos. Contudo, o comportamento dos parlamentares não é diretamente determinado por tais incentivos. A concentração de poderes no Legislativo e os poderes de agenda do presidente centralizam o processo decisório, incentivando a cooperação partidária. Nesse sentido, os partidos seriam fracos na arena eleitoral, mas teriam papel fundamental na arena legislativa (PEREIRA e MUELLER, 2003).

Tendo em mente os incentivos contraditórios que orientam o comportamento dos parlamentares – individualismo na arena eleitoral e cooperação na arena legislativa – o equilíbrio seria dinâmico e diretamente dependente da capacidade do presidente em conjunto com os líderes de usar os instrumentos disponíveis para manter o apoio ao governo (PEREIRA, POWER e RAILE, 2009; MELO e PEREIRA, 2013). O argumento prevê que os parlamentares buscam recursos para distribuir ao seu eleitorado e assim conquistar sucesso eleitoral. Contudo, para conseguir tais recursos o parlamentar agindo sozinho não logrará êxito, uma vez que o processo decisório é extremamente centralizado no presidente e nos líderes partidários. Dessa forma, o paradoxo pode ser resolvido: para manter uma estratégia individualista na arena eleitoral o parlamentar precisa adotar uma estratégia de cooperação partidária no Legislativo (PEREIRA e MUELLER, 2002; 2003; RAILE, PEREIRA e POWER 2010). A figura 3 abaixo apresenta a estrutura de incentivos dos parlamentares no Brasil, considerando a arena eleitoral e a arena legislativa.

Figura 1.3: Conexão Eleitoral e Cooperação Partidária



Fonte: Adaptado de Pereira e Mueller (2003).

Nota-se o papel chave dos líderes partidários ao formar uma ponte entre as demandas dos parlamentares e a necessidade de apoio legislativo do presidente, negociando os interesses de ambos. Líderes partidários desempenhariam o papel de “atravessador de demandas” entre os parlamentares e o Executivo. Nesse caso os parlamentares precisam de recursos para distribuir para o seu eleitorado, recursos esses controlados pelo Executivo. Os líderes partidários assumiriam o papel de coordenar a bancada para apoiar a agenda legislativa do Executivo e assim receber a recompensa na forma de recursos. Essa relação de troca explicaria o comportamento disciplinado dos parlamentares no Congresso sem excluir a arena eleitoral da análise (PEREIRA e MUELLER, 2003).

Apesar de se mostrar mais completa ao apresentar o comportamento do parlamentar como orientado para a eleição ao mesmo tempo em que precisa cooperar com o seu partido para alcançar sucesso eleitoral, ainda há controvérsias quanto à centralidade da demanda por recursos pelos parlamentares brasileiros. De acordo com Figueiredo e Limongi (2008) a formulação do orçamento poder ser melhor vista não como uma agenda do parlamentar, individualizada e contrária à agenda do presidente, mas sim como uma agenda compartilhada, formulada pelos membros da coalizão (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2008).

Ambas abordagens que focam no funcionamento interno do Legislativo e buscam observar o comportamento dos parlamentares apresentam um cenário de disciplina

partidária no qual o presidente ao formar governos de coalizão é bem sucedido na manutenção de apoio político e na aprovação de sua agenda legislativa. Contudo, ambas elegem como foco da análise o processo legislativo. A formação de governos de coalizão é vista como uma forma de o presidente alcançar apoio político e este apoio é comprovado ao se observar a disciplina dos parlamentares da coalizão ao líder do governo.

Porém, é importante considerar que formar coalizões significa a alocação de ministérios a partidos que não o do presidente. Significa incluir no processo decisório atores partidários, com interesses, ambições eleitorais e agenda legislativa próprias. Argumenta-se na literatura acerca da força e da dominância legislativa do Poder Executivo no Brasil. Contudo, o que sabemos sobre esse Poder? O desenvolvimento da literatura se dá no entendimento do processo de formação da coalizão. Quando e por que o presidente decide formar um governo de coalizão.

1.4 Formação dos Governos de Coalizão

De acordo com a contribuição fundamental de Amorim Neto (2006), o presidente no início do seu mandato tem uma escolha a fazer quanto ao tipo de governo que formará. Essa escolha está condicionada ao tipo de agenda legislativa que o presidente decide implementar: uma agenda legislativa a ser passada pelo Congresso, isto é, composta de projetos de lei e de emendas constitucionais requer um governo de gabinete majoritário, de alta partidarização e alta coalescência. Quando a opção é pelo governo unilateral, no caso do Brasil por meio do uso de medidas provisórias, o tipo de governo é o gabinete minoritário, de baixa partidarização e coalescência (AMORIM NETO, 2006).

A análise se dá com base no cálculo presidencial: qual o custo e benefício associados a cada curso de ação. Um governo majoritário, composto de vários partidos, com ministros vinculados a partidos políticos e não ministros técnicos de confiança do presidente e a alta coalescência que significa a proporcionalidade da representação do partido no gabinete ao seu tamanho no Congresso incentiva a relação próxima entre Executivo e Legislativo e o apoio dos partidos que compõem o governo à agenda legislativa do Presidente (AMORIM NETO, 2006). A tabela 1.3 apresenta os gabinetes multipartidários no Brasil.

Tabela 1.3: Tipos de Coalizão e Gabinetes Multipartidários no Brasil (1995-2010)

Coalizão	Status	N Partidos	Partidarização	Coalescência*
Collor 1	Minoritária	2	18,8%	0,19
Collor 2	Minoritária	2	25,0%	0,25
Collor 3	Minoritária	3	18,8%	0,19
Collor 4	Minoritária	5	42,1%	0,42
Franco 1	Majoritária	5	57,1%	0,48
Franco 2	Majoritária	5	65,2%	0,44
Franco 3	Majoritária	4	23,8%	0,20
FHC I 1	Majoritária	4	66,7%	0,56
FHC I 2	Majoritária	5	65,2%	0,59
FHC II 1	Majoritária	4	69,0%	0,64
FHC II 2	Minoritária	3	46,2%	0,46
LULA I 1	Minoritária	7	87,1%	0,59
LULA I 2	Majoritária	8	87,1%	0,53
LULA I 3	Majoritária	6	83,9%	0,54
LULA I 4	Majoritária	6	83,9%	0,53
LULA I 5	Majoritária	7	80,0%	0,53
LULA II 1	Majoritária	7	76,67%	0,52
LULA II 2	Majoritária	8	86,67%	0,63

* Fórmula da taxa de coalescência de Amorim Neto (2006):

$$COAL = 1 - 1/2 \sum_{i=1}^n (|Ci - Mi|)$$

Onde,

Ci = percentagem de cadeiras legislativas que o partido i detém no total de assentos comandado pelos partidos que integram o gabinete, quando este é formado;

Mi = percentagem de ministérios que o partido i recebe quando é formado o gabinete.

Fonte: Elaboração própria com dados do Banco de Dados Legislativos do Cebrap e Figueiredo (2007).

Na tabela 1.3 pode ser visto que todos os presidentes no Brasil desde a redemocratização formaram governos multipartidários. Contudo, as características desses governos variaram bastante. O breve governo Collor somente nominalmente pode ser chamado de governo de coalizão. Dois partidos foram incluídos no governo de status minoritário e apenas 18% dos ministros eram representantes de partidos políticos. Nota-se a preocupação de Collor em manter o controle do governo, formando um gabinete dominado por ministros técnicos (sem filiação partidária). A taxa de coalescência deste governo é a mais baixa do período analisado, afastando-se bastante do ideal da proporcionalidade observado nos governos de coalizão em sistemas parlamentaristas.

No governo Itamar Franco já é possível notar o aprendizado na formação dos governos de coalizão. A partidarização do gabinete chega a 65% e a proporcionalidade sobe a 0,48. Os governos de Fernando Henrique Cardoso representam o novo modelo de presidencialismo de coalizão no Brasil: governos majoritários, de alta partidarização e

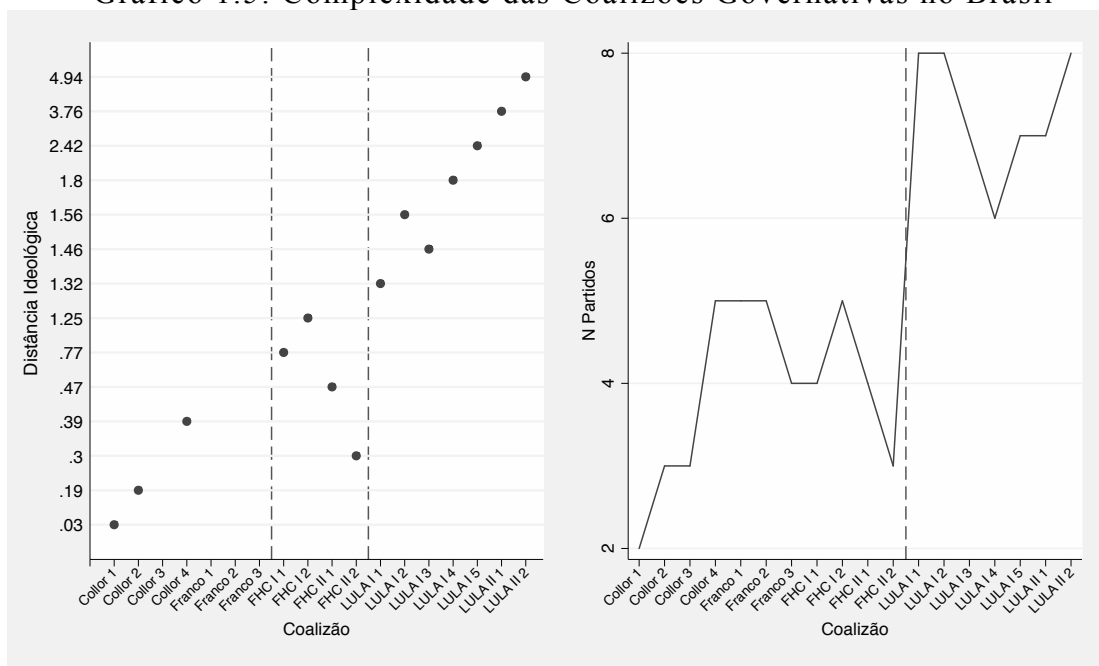
coalescência relativamente alta. A exceção está no último ano do seu segundo mandato quando a coalizão passa ser minoritária devido ao efeito *lame duck* do final do mandato quando os partidos buscam se distanciar do governo para disputar as próximas eleições. A partidarização também cai quando os ministros saem do governo para disputar eleições e são substituídos pelos secretários-executivos.

Os governos de coalizão também aparecem nas administrações do presidente Lula. A primeira gestão Lula é marcada pela formação de várias coalizões buscando a melhor solução num legislativo fragmentado. A primeira coalizão formada tem status minoritário, o que é resolvido já na coalizão seguinte e o governo se mantém com apoio majoritário até o final do seu segundo mandato. O diferencial do governo Lula está no aumento significativo do número de partidos incluídos na coalizão para alcançar o status majoritário. A partidarização do gabinete se mantém em torno de 80% e a taxa de coalescência acima de 0,50.

O trabalho de Amorim Neto (2006) mostra as principais características dos gabinetes de coalizão no Brasil e os fatores que influenciam a escolha do presidente quanto ao tipo de gabinete a ser formado. Um dado adicional pode ser apresentado para ilustrar as principais características dos governos de coalizão formados no Brasil: esta informação é quanto à heterogeneidade ideológica das coalizões governativas.

Um aspecto interessante nos governos de coalizão que não pode ser negligenciado é que uma vez formado o governo a inclusão de diferentes partidos políticos no poder traz mais interesses e demandas para o processo decisório. Olhar para o número e para a ideologia desses partidos é um ponto de partida para avaliar os custos de transação envolvidos no processo decisório em Executivos multipartidários. Esta análise é feita com base na distância ideológica entre os partidos da coalizão e o presidente. Outro fator a afetar os custos de transação no processo de tomada de decisão é o número de atores envolvidos. O gráfico 3 apresenta essas características nos governos de coalizão no Brasil.

Gráfico 1.5: Complexidade das Coalizões Governativas no Brasil



*Fórmula para distância ideológica (distância euclidiana para espaços unidimensionais):

$$DIC_j = \sum \sqrt{(Ppp_j - Ppc_{ij})^2}$$

Onde,

Ppp_j = Posição ideológica do partido do presidente na coalizão j .

Ppc_{ij} = Posição do partido da coalizão i na coalizão j .

Fonte: elaboração própria com dados do Banco de Dados Legislativos do Cebrap, Zucco e Laurderdale (2011) e Figueiredo (2007).

A distância ideológica entre os partidos da coalizão e a posição do presidente e o número de partidos da coalizão são considerados aqui como indicadores da “complexidade” da coalizão. Isto é, uma vez formado o governo o presidente se mantém em constante diálogo e negociação com os partidos incluídos na coalizão. Tendo isto em mente, quanto maior a distância ideológica total entre os partidos incluídos na coalizão e o presidente, mais difícil o processo decisório tendo em vista a disparidade de interesses envolvidos. No mesmo sentido, quanto maior o número de partidos incluídos na coalizão, maior a dificuldade para a tomada de decisão tendo em vista que tende a aumentar os custos de obtenção de um acordo que todos eles prefiram ao *status quo*.

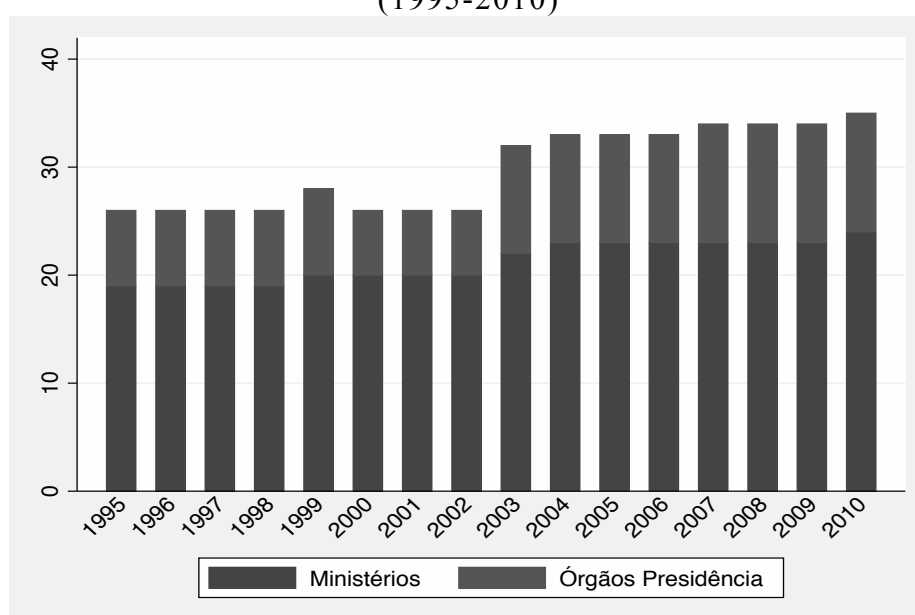
O painel esquerdo do gráfico 3 apresenta a soma da distância ideológica entre os partidos da coalizão e o presidente. Nota-se que a heterogeneidade das coalizões formadas pelo presidente Collor é bastante baixa. Ou seja, além de formar uma coalizão mínima, o presidente Collor procurou parceiros ideologicamente próximos. A distância

ideológica das coalizões formadas por Itamar Franco não pode ser observada, tendo em vista que este presidente assumiu o cargo sem um partido político. Dessa forma, mensurar a sua posição ideológica não foi possível. Os governos de FHC apresentam coalizões razoavelmente contíguas do ponto de vista ideológico, caracterizando-se como coalizões de centro-direita. Por último, as coalizões do governo Lula apresentam um padrão diferenciado de alta heterogeneidade ideológica, incluindo partidos de esquerda e de direita. As linhas verticais no gráfico indicam três momentos dos governos de coalizão no Brasil: um momento inicial de aprendizado com coalizões reduzidas porém ideologicamente concisas, um segundo momento que corresponde aos governos de FHC de coalizões mais amplas mas mantendo a contiguidade ideológica e o terceiro momento dos governos Lula com coalizões amplas e extremamente dispersas do ponto de vista ideológico.

Os governos Lula também se destacam no painel direito do gráfico onde se observa o número de partidos incluídos na coalizão. Partimos do número mínimo de apenas 2 partidos na coalizão do governo Collor, aumentando para cinco partidos no governo Itamar, mantendo-se entre 3 e 5 nos dois governos FHC e subindo expressivamente para o mínimo de 6 e o máximo de 8 durante os dois governos Lula.

Indicadores também relevantes da complexidade das negociações intra-executivo são o número de ministérios e órgãos da presidência com status ministerial e a quantidade de funcionários que compõem a estrutura do Executivo.

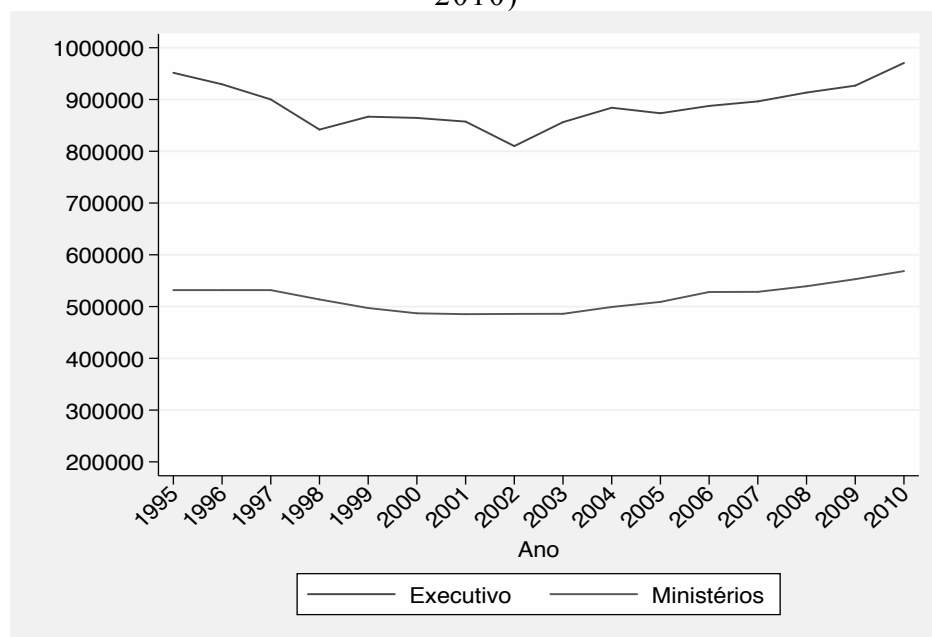
Gráfico 1.6: Ministérios e Órgãos da Presidência no Executivo Brasileiro (1995-2010)



Fonte: elaboração própria com dados de presidencia.gov.br

Como pode ser visto a estrutura do Executivo vem se ampliando com o aumento do número total de ministérios, principalmente quando comparamos os governos Lula com as gestões de FHC. Aumento expressivo também pode ser observado quanto ao número de órgãos da presidência com status ministerial, principalmente de secretarias temáticas nos governos Lula. O gráfico abaixo apresenta a estrutura de pessoal do Executivo.

Gráfico 1.7: Quantitativo de Funcionários do Executivo Brasileiro (1995-2010)



Fonte: elaboração própria com dados do Boletim Estatístico de Pessoal (2010)

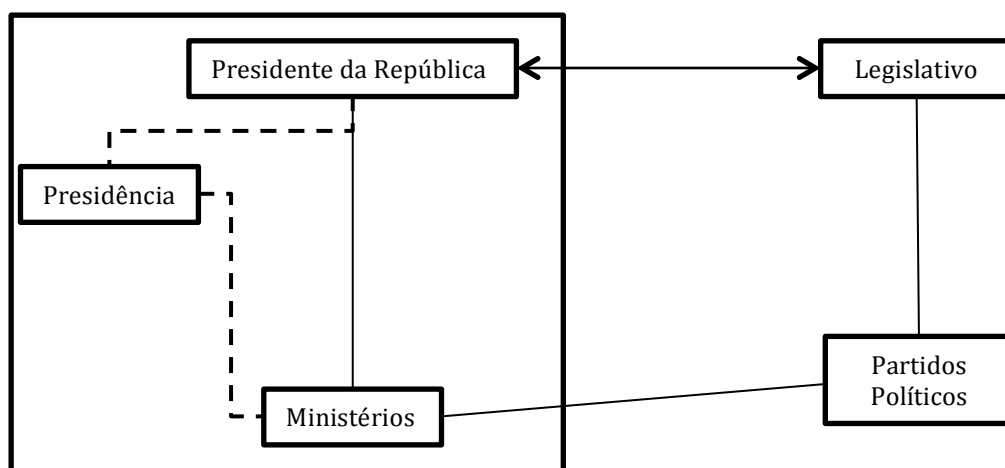
O gráfico acima mostra a quantidade de funcionários do Executivo no período de 1995 a 2010. A linha preta apresenta o total de funcionários civis e militares ativos do Executivo, incluindo administração direta, indireta, empresas estatais e de economia mista. Já a linha cinza apresenta os funcionários ativos apenas dos ministérios. Como pode ser visto o Executivo é uma estrutura ampla que envolve atualmente quase 1 milhão de funcionários. Somente na estrutura dos ministérios são aproximadamente 600 mil pessoas trabalhando na formulação e na execução das principais decisões do sistema político brasileiro.

Nota-se que o Executivo brasileiro se constitui numa estrutura complexa. Para além da complexidade administrativa, os governos de coalizão são a regra no sistema

político e esses governos estão incluindo um número cada vez maior de partidos e com heterogeneidade ideológica crescente. Como se dá o processo decisório em tais governos de coalizão? Como o presidente mantém controle das decisões do Executivo? Como os partidos da coalizão se integram no processo decisório? Como se dá a divisão do trabalho entre os ministérios e a presidência? E por último, qual é a influência da coalizão no processo decisório do Executivo? Responder estas questões é o objetivo deste trabalho.

Muito se argumenta na literatura acerca da força do Executivo, sua dominância e liderança no sistema político brasileiro. Contudo, pouco se sabe acerca dos seus processos internos. A figura abaixo apresenta o objeto da análise deste trabalho.

Figura 1.4: Sistema Político e Processo Decisório em Duas Arenas



Fonte: elaboração própria.

A figura acima tenta apresentar ainda que superficialmente a complexidade do Poder Executivo brasileiro. Atores com interesses específicos interagem sob o constrangimento de regras e procedimentos que organizam a divisão do trabalho e o processo a ser seguido para a tomada de decisão. O Poder Executivo não poder ser, principalmente num presidencialismo de coalizão, identificado exclusivamente com o presidente. Neste sentido, busca-se aqui olhar para dentro do Executivo.

Laver e Shepsle (1990) apontam que “models of coalition government have focused more on coalition than on government” (LAVAR e SHEPSLE, 1990: 83). No caso brasileiro o foco tem se concentrado mais na intervenção do Executivo no Legislativo do que no próprio Executivo. Dessa forma, o objetivo aqui é analisar como os governos de coalizão decidem acerca da formulação da agenda legislativa e da

alocação de orçamento no presidencialismo de coalizão brasileiro. Para tanto, um primeiro passo é buscar na literatura especializada contribuições que possam explicar o funcionamento e a relação entre os atores do Poder Executivo. Dois conjuntos de contribuições podem ser elencadas: a literatura sobre o Poder Executivo no presidencialismo americano e a literatura sobre governos de coalizão nos sistemas parlamentaristas europeus. Busca-se assim identificar fatores que possam contribuir para a explicação do presidencialismo de coalizão brasileiro.

2

O PODER NO EXECUTIVO: PRESIDENCIALISMO E PARLAMENTARISMO EM PERSPECTIVA COMPARADA

Como a literatura vem explicando o papel dos atores e o processo decisório do Poder Executivo? Instituições importam e a partir da diferença institucional básica entre presidencialismo e parlamentarismo pode-se identificar dois conjuntos de contribuições principais para o entendimento do funcionamento do Executivo em sistemas democráticos: a literatura sobre a presidência americana e as discussões sobre os governos de coalizão do parlamentarismo europeu.

O que os dois conjuntos de teorias apresentados aqui tem em comum é a preocupação com a política intra-executivo e não com o tópico bem mais difundido das relações executivo-legislativo. Busca-se ao recuperar esta literatura, identificar as principais questões, as principais instituições, comportamentos e variáveis enfatizadas que possam contribuir para o entendimento do funcionamento do presidencialismo de coalizão brasileiro.

2.1 A Presidência Norte-Americana: entre a personalidade e a institucionalização

As análises sobre o papel do presidente e da presidência se constituem num dos tópicos mais difundidos da ciência política americana (KING, 1993). Contudo, mesmo constatando a grande difusão de estudos sobre o Poder Executivo, regularidades empíricas e o acúmulo teórico ainda são incipientes. Por muito tempo os avanços observados em áreas similares como os estudos legislativos, comportamento eleitoral ou até nas relações executivo-legislativo não foram sentidos na área de estudos presidenciais e do estudo específico da dinâmica intra-executivo, denotando uma lógica particular de construção do campo (MOE, 1993).

Dentro dessa lógica de construção do campo podem ser observadas duas correntes principais de estudo: o foco na personalidade ou na liderança pessoal do presidente e as análises da presidência institucional. O elemento inicial do debate está na seguinte questão: dado que no sistema presidencialista o presidente é o chefe absoluto do Poder

Executivo, a personalidade e o estilo individual dos presidentes determinam os resultados ou as regras e procedimentos da instituição constroem e orientam os comportamentos gerando regularidades? Os trabalhos sobre a presidência americana podem ser classificados de acordo com a resposta que dão para esta questão.

2.1.1 A Abordagem Legal e o Domínio da Personalização nos Estudos sobre a Presidência

Interessante notar que, inserindo-se na orientação mais geral da ciência política daquele momento histórico, as primeiras análises do Executivo americano podem ser classificadas como institucionais, ainda que um institucionalismo antigo e legalista (MOE, 1993). Classificada originalmente como a abordagem legal da presidência (EDWARDS III, 1985), este tipo de análise tem por foco os poderes formais e a autoridade constitucional do cargo de presidente.

“Os pesquisadores, nesta perspectiva, analisam a Constituição, as leis, os tratados e os precedentes legais com o objetivo de entender as fontes, o escopo e o uso dos poderes formais do presidente, incluindo as suas limitações legais” (EDWARDS III, 1985: 46).

Dado que o principal objetivo desta perspectiva é avaliar os presidentes de acordo com o seu poder formal, identificando a força e também as limitações do cargo, grande parte dos resultados podem ser classificados como descritivos e de orientação histórica. O foco da abordagem está na descrição do poderes formais e a sua evolução ao longo do tempo, uma vez ou outra com ênfase em mecanismos específicos como a intervenção do presidente na liberação de verbas, o poder de emitir ordens executivas e o poder de veto.

Frequentemente o estudo dos poderes do presidente leva não só a análises da realidade do cargo, mas também a avaliações normativas de qual deveria ser a extensão e o escopo dos poderes do presidente considerando o equilíbrio da separação de poderes no sistema político americano.

As críticas que podem ser levantadas contra essa abordagem é que claramente poder formal não se traduz em poder de fato e também que grande parte do que um presidente faz para governar não está previsto na letra da Constituição. Nas palavras de Edwards III (1985): “A maior parte do relacionamento do presidente com o público, o

Congresso, a assessoria da Casa Branca e a burocracia do Estado não se encaixa facilmente no âmbito da perspectiva legal” (EDWARDS III, 1985: 47).

Para além da clara limitação da perspectiva legal em abarcar a totalidade do escopo de atuação do presidente, a principal crítica é de cunho metodológico. A abordagem legal não se presta à explicação. Apesar do grande número de trabalhos avaliando se os poderes do presidente são apropriados, não há estudos que identifiquem o poder de tais regras formais em orientar os comportamentos, por que alguns comportamentos ocorrem dentro dos limites formais, por que tantos outros escapam da regra e quais são as consequências desses fatos. Tentativas de generalização não são empreendidas, uma vez que o estudo de caso é a regra, de forma que,

“Embora os estudos que adotam a perspectiva legal tragam importantes contribuições para nosso entendimento da política norte-americana, não respondem à maior parte das perguntas que incentivam os pesquisadores a estudar a presidência” (EDWARDS III, 1985: 47-48).

A revolução comportamentalista na ciência política teve por principal efeito deixar o argumento institucional-legal em segundo plano e enfatizar aquilo que de fato pode ser observado: o comportamento. Como não poderia ser diferente, a revolução comportamentalista influenciou diretamente os estudos sobre a presidência americana, deslocando o foco dos poderes formais do presidente para as características pessoais de liderança (MOE, 1993).

Em trabalho clássico, Neustadt (1960) estabelece o foco dos estudos presidenciais no poder pessoal do presidente, na sua capacidade de liderança e no seu poder de persuadir os demais atores a agirem de acordo com os seus interesses. De acordo com o argumento de Neustadt poderes formais não garantem ação, estar no topo da hierarquia formal não o estabelece no topo do sistema político de fato. A citação de uma declaração do presidente Truman sobre o futuro do presidente-eleito Eisenhower no cargo parece clara sobre esse ponto: “he’ll sit here and he’ll say, ‘Do this! Do that!’ and nothing will happen. Poor Ike – it won’t be a bit like the Army. He’ll find it very frustrating” (NEUSTADT, 1960: 9).

Uma vez investido no cargo, o problema do presidente passa a ser identificar estratégias de fazer o seu governo trabalhar em função dos seus interesses. A ideia é a de que o sistema de divisão de poderes nos Estados Unidos gera um presidente que tem que buscar transformar uma suposta autoridade formal em poder de fato. As variáveis

relevantes passam longe das instituições e focam na capacidade de persuadir, de convencer, de barganhar acordos políticos e convencer os atores políticos de que seus interesses são os mesmos que os do presidente (HOWELL, 2003). Explicar o desempenho da presidência não tem por base a presidência como organização, poderes legais ou procedimentos, “the purpose here is to explore the power problem of the man inside the White House” (NEUSTADT, 1960: *vii*).

Para governar o presidente precisa do apoio do seu partido para ter suas prioridades legislativas inseridas na agenda legislativa, precisa negociar com o Congresso para ter suas decisões aceitas, suas nomeações aprovadas e suas prioridades orçamentárias consideradas. O presidente precisa ainda barganhar com o Congresso no controle das agências administrativas, precisa monitorar os órgãos do Executivo, precisa liderar as ações militares e ainda negociar com o Judiciário. Para todas essas ações o presidente depende de sua capacidade pessoal de persuadir e convencer os demais atores de que o seu interesse é o mesmo interesse do presidente. Nas palavras de Neustadt (1960), “my theme is personal power and its politics: what it is, how to get it, how to keep it, how to use it. My interest is in what a president can do to make his own will felt in his own administration” (NEUSTADT, 1960: *vii*) e “Presidential power is the power to persuade” (NEUSTADT, 1960: 10).

A necessidade de buscar influência vai além dos atores externos ao próprio Poder Executivo. O poder da barganha é o que faz o presidente alcançar seus objetivos no Congresso, no Judiciário e entre os entes subnacionais, mas também é fundamental para a liderança da estrutura executiva. Mesmo existindo a visão externa de um estrutura única, “o” Poder Executivo, no qual o presidente tem autoridade absoluta, quando o presidente precisa de algo feito por seu gabinete, suas agências administrativas, o Exército ou até mesmo de sua assessoria direta, o seu poder de persuasão é necessário e apresenta as mesmas limitações vistas nas negociações com atores externos. Nas palavras de Neustadt,

“Like our governmental structure as a whole, the executive establishment consists of separated institutions sharing powers. The President heads one of these; Cabinet officers, agency administrators, and military commanders head others. Below the departmental level, virtually independent bureau chiefs head many more. Under mid-century conditions, Federal operations spill across dividing lines on organizational charts; almost every policy entangles many agencies; almost every program calls for interagency collaboration. Everything somehow involves the President. But operating

agencies owe their existence least of all to one another – and only in some part to him. Each has a separate statutory base; each has its status to administer; each deals with a different set of subcommittees at the Capitol. Each has its own peculiar set of clients, friends, and enemies outside the formal government. Each has a different set of specialized careerists inside its own bailiwick. Our Constitution gives the President the “take-care” clause and the appointive power. Our statutes give him central budgeting and a degree of personal control. All agency administrators are responsible to him. But they *also* are responsible to Congress, to their clients, to their staffs, and to themselves. In short, they have five masters. Only after all those do they owe any loyalty to each other” (NEUSTADT, 1960: 39).

A busca por influência, em todas as esferas, é o aspecto mais fundamental do poder presidencial. E com base nesse indicador pessoal os presidentes podem ser classificados de acordo com a sua habilidade e liderança. O resultado é que a qualidade do governo é totalmente dependente das qualidades pessoais do seu chefe. De acordo com as descrições de Neustadt (1960), o estilo de Roosevelt era o modelo a ser seguido e o exemplo negativo de liderança a presidência de Eisenhower. O primeiro se caracteriza por uma gestão informal, altamente personalizada e focada no presidente, controle direto sobre o processo decisório de forma que o próprio presidente tinha máximo envolvimento e controle. Já Eisenhower construiu uma presidência com organizações formais e um modelo não político de liderança burocrática e hierarquizada onde cada peça tem o seu papel, culminando na decisão presidencial (NEUSTADT, 1960; MOE, 1993).

Este argumento da liderança presidencial tornou-se dominante no debate e ainda hoje muitos autores discutem a personalidade presidencial e estilos de liderança (HARGROVE, 1993). Contudo, críticas contundentes podem ser apontadas. Heclo (1977) aponta para o fato de que o governo tem por base a relação cada vez mais complexa entre o presidente, burocratas e indicados políticos. Trata-se de um “governo de estranhos” (HECLO, 1977). Não é esperado que o presidente tome pessoalmente cada uma das decisões. Muito menos que as implemente com dedicação exclusiva. A “política executiva” passa a ser em cada novo governo a disputa entre diferentes atores, a sua capacidade de influenciar as decisões e determinar os resultados entre a disjuntiva continuidade-mudança. Nas palavras do autor,

“Observers acknowledge that no president can cope with more than a tiny fraction of the decisionmaking in government, yet we know far more about a president’s daily social errands than about the way vital public business is

conducted by hundreds of political appointees and several thousand top bureaucrats who take executive actions in the name of the United States government – which is to say, in the name of us all (HECLO, 1977: 2).

Numa crítica mais institucional, Moe (1993) aponta que a dominância do argumento da liderança presidencial não corresponde às mudanças observadas na realidade. Enquanto Neustadt (1960) exaltava o modelo da liderança e controle pessoal de todas as decisões pelo presidente, a presidência americana passava por um processo de aumento, institucionalização e mudança organizacional. A descrição atual da presidência tem por base centenas de funcionários, com papéis definidos e redes organizacionais altamente diferenciadas que vem ganhando estabilidade e uniformidade ao longo do tempo. Não é esperado do presidente moderno que controle a totalidade das decisões sobre programas legislativos, regulações e dotações orçamentárias, que negocie diretamente com cada parlamentar a aprovação de cada projeto de lei. Há divisão do trabalho e especialização de modo a alcançar essa infinidade de decisões que são estabelecidas pelo Poder Executivo. Resumindo, “at precisely the same time that Neustadt’s work was reorienting scholarly thinking around the concept of the personal presidency, the presidency itself was becoming highly institutionlized” (MOE, 1993: 340).

Uma outra crítica é de cunho metodológico: o foco se deslocou do formal para o informal, do estrutural para o pessoal buscando sempre explicar a totalidade do fenômeno sob análise. A unidade de análise normalmente é o presidente, orientando os trabalhos para estudos de caso com base em evidência histórica e descritiva das presidências específicas. Os trabalhos sobre a presidência não seriam propriamente teóricos, tendo em vista que a “metodologia do personalismo” levava a explicações baseadas em anedotas, história, descrição, fragmentos impressionistas e julgamentos informados (EDWARDS III, 1985). Nas palavras de um dos maiores expoentes do debate, “good work remained, above all else, a matter of good writing – writing so elegant, so interwoven with stories and illustrations, a flush with historical details, that one might almost overlook its absence of theory, testing, logical rigor, objectivity, or other mainstays of modern social science” (MOE, 1993: 344).

De acordo com Gary King (1993), os estudos sobre a presidência são o último bastião de pesquisa histórica e não quantitativa da ciência política americana e muito disso se deve a um entendimento equivocado dos pesquisadores de que buscar o conhecimento sistemático é sinônimo de analisar aspectos irrelevantes da presidência.

Segundo o autor, “although probably more has been written about the presidency than all other areas of American politics combined, most work in the field is not to the point where concepts are to be measured and theories tested systematically” (KING, 1993: 387).

2.1.2 A Abordagem Institucional

A sugestão de Moe para superar essas limitações do campo é focar no aspecto institucional da presidência, especificamente os tópicos da centralização, politização e os modelos de escolha estrutural das agências administrativas (MOE, 1993). De acordo com o autor, estilo e variáveis pessoais importam para compreender o comportamento presidencial. Porém, as instituições tem mais relevância na explicação do que fatores individuais, mesmo que não seja possível ter certeza. O que é possível ter certeza é que as tentativas de construção e acúmulo teórico com base em argumentos de personalidade não se mostraram frutíferas. Nas palavras do autor,

“Presidential scholars must take a more restrictive view of what they want to explain. They cannot explain everything about the presidency that they find interesting or importante. They can explain institutional aspects better than they can explain personal aspects, and they can probably explain some properties of institutions – structure, in particular – more readily than others. In the long run, it seems to me that they will learn more about the presidency, produce better theories, and invest their scarce resources more wisely if they concentrate their scientific efforts more narrowly and strategically” (MOE, 1993: 354).

O conselho dado por Moe (1993) se mostrou bastante aceito na literatura, partindo das suas recomendações sobre o uso da teoria da escolha racional nas análises sobre a presidência. Moe (1993) argumenta que uma teoria institucional da presidência construída com base na teoria da escolha racional é fundamental pois insere as explicações sobre a presidência nas explicações mais gerais sobre o sistema político como um todo, abrindo caminho para uma explicação unificada da política. A aplicação desse princípio pode ser vista em alguns dos seus trabalhos.

Moe (1982) estabelece as fundações para o desenvolvimento desse argumento no estudo das relações intra-executivo, focando no controle do presidente sobre as agências administrativas. O presidente delega poderes para agências autônomas, que podem trabalhar contra os seus interesses. As análise são feitas com base no modelo *principal-*

agent e buscam identificar se o presidente é capaz de manter a agência sob controle, trazendo resultados favoráveis às preferências do seu *principal*³. Focando na ideologia do presidente, os trabalhos buscam identificar se este ator é capaz de controlar os resultados da agência (MOE, 1982; WOOD, 1988; WOOD e WATERMAN, 1991).

No seu bastante influente trabalho sobre a presidência politizada, Moe (1985) propõe uma abordagem do Executivo a partir do foco na relação entre a presidência e a burocracia em geral do Executivo. A teoria propõe que com o aumento e a maior complexidade das questões a serem tratadas pelo presidente e a observada maior fragmentação da burocracia, o presidente buscará trazer para sua órbita de decisão o maior número de funções, de forma a fazer valer as suas preferências. Isto porque o custo de agência passa a aumentar e o presidente “centraliza” para que as políticas que são construídas no Executivo de fato reflitam as suas preferências (MOE, 1985).

Centralizar para esta literatura significa o deslocamento de funções da burocracia mais ampla do Executivo para o presidente e, particularmente no caso americano, para o *Executive Office of the President*. Neste sentido, há uma divisão entre os ministérios e agências independentes de um lado e o presidente e seus órgãos de assistência direta do outro. Ainda de acordo com Moe (1985), uma estratégia adicional para impor as suas preferências às políticas, é a chamada “politização”, que tem por objetivo aparelhar a burocracia e agências independentes com funcionários de sua confiança.

Assim, temos aqui principalmente um problema de *runaway agent*, isto é, com o crescimento dos problemas com os quais o presidente tem que lidar e o aumento também da burocracia e sua decorrente fragmentação, o presidente passa a “centralizar” decisões e “politizar” as agências para que as políticas públicas se adéquem às suas preferências e não saiam do seu controle.

Apesar de bastante influente para a abordagem institucional da presidência, o argumento de Moe (1985) acerca da centralização e da politização não trazia a especificação necessária para o seu efetivo teste empírico. Isto é,

“The theory that Moe postulated, however, lacked the dynamic components needed to identify when, precisely, presidents would centralize or politicize authority and when they would not – that is, Moe’s work did not generate any clear comparative statics. Moreover, Moe’s empirical analysis resembled the existing literature’s at the time. Evidence of centralization and politicization consisted of selected case studies of individual agencies and a

³ Esse é um tema de pesquisa clássico na ciência política americana e o *principal* varia, podendo ser o presidente, o Congresso ou ambos.

handful of policies that helped write, and little else” (HOWELL, 2006: 308-309)

O teste empírico das hipóteses estabelecidas no trabalho de Moe (1985) é realizado por Rudalevige (2002). Rudalevige (2002) analisa a escolha entre a produção centralizada das iniciativas legislativas do presidente ou a delegação para os ministérios. Em outras palavras, o presidente tem um problema “*make or buy*” com a escolha de formular a política dentro da Presidência ou delegá-la à burocracia. Há custos de transação associados com as duas opções e o presidente tem que escolher entre duas diferentes estruturas de governança. Sob quais circunstâncias o presidente vai escolher um governo centralizado sobre a delegação à burocracia? Segundo o autor:

“The cost of policy formulation to the president, then is a similar combination of price and a consideration of reliability. The latter hinges on whether the president trusts the information he is given, with trust, in turn, seen as an assessment of the expertise of the giver, weighted by the degree to which she shares presidential preferences. (...) Clearly the calculation of presidential transaction costs will not translate into dollars and cents or, for that matter, into any exact unit of measurement. We can instead aim to define shift parameters – to get a sense of which options are more costly than others under what circumstances, and thus to make predictions about effects, in direction and intensity, of different management environments on president’s choices regarding centralization and policy formulation” (RUDALEVIGE, 2002: 31-32).

Tendo em mente este modelo, o autor propõe que maior centralização é esperada quando: a proposta envolver projetos com vários setores ou reorganização do governo, tendo em vista que as informações fornecidas pelos ministérios e pela burocracia mais ampla do governo em tais casos não são confiáveis; o presidente tem forte apoio direto de uma burocracia institucionalizada, de modo que o custo da informação diminui e é mais confiável; a proposta requer urgência, uma vez que a espera de uma resposta da burocracia não é viável, a proposta refere-se a um tema completamente novo, e não há burocracia especializada dentro do quadro mais amplo do Executivo. Em contraste, mais delegação é esperada quando: a complexidade da política aumenta, e conhecimento especializado é necessário e também quando a maioria no Congresso é ideologicamente próxima do presidente, dado que o Legislativo é também um *principal* para a burocracia (RUDALEVIGE, 2002).

Esse argumento ficou conhecido como o da centralização contingente e se mostra bastante inovador por tratar os dilemas de delegação e controle na formulação da agenda legislativa dentro do próprio Poder Executivo. Para além desse foco na formulação da agenda legislativa, alguns trabalhos deslocaram o olhar para a atuação não legislativa do Executivo. Isto porque o presidente americano é reconhecidamente fraco neste aspecto, uma vez que não tem o poder constitucional de iniciar legislação. Nesse sentido, muitos trabalhos buscam identificar a atuação do presidente de acordo com aquilo que este ator tem poder para fazer independentemente da concordância de outros atores.

Mesmo reconhecendo os fracos poderes institucionais do presidente na arena legislativa, o foco não volta para o poder de persuadir indicado por Neustadt (1960). Presidentes tem trabalhado com base na sua autoridade administrativa e formulado políticas unilateralmente sem interferência do Congresso ou do Judiciário (MAYER, 2001). O mecanismo mais utilizado para a ação unilateral são as *executive orders*, diretivas presidenciais que requerem ou autorizam uma ação no Poder Executivo, instrumentos legais que criam ou modificam leis, procedimentos ou políticas por decreto (MAYER, 2001).

Este mecanismo é constantemente utilizado para criar ou abolir agências administrativas, determinar como leis serão implementadas, dentre outras ações dentro do limite constitucional de ação do Executivo. Com base na análise desses atos unilaterais do presidente, quando este busca agir sem a anuência do Congresso, observa-se um descompasso entre o aumento contínuo do uso da ação unilateral pelos presidentes americanos e a ausência de análises sistemáticas sobre o uso desse mecanismo. Mesmo aparentando ser usado apenas para ações cotidianas e sem impactos profundos na política americana, Howell (2003) encontra que “many of the most important policy changes in the modern era came at the hands of presidents going it alone” (HOWELL, 2003: *xiii*).

As ordens executivas se tornaram uma forma de o presidente governar com o “golpe da caneta” (MAYER, 2001). Contudo, não é uma ação sem custos. A ação unilateral é vista como um caminho para a ditadura presidencial e a negação do poder do Congresso. A crítica mais branda atesta o déficit de *accountability* associado com o uso desse mecanismo. Dessa forma, a questão que se torna premente é sob quais condições o presidente fará valer o seu poder de agir unilateralmente.

O modelo de política unilateral de Howell (2003) estabelece como diferentes contextos institucionais afetam as oportunidades e incentivos para o presidente agir unilateralmente. As principais previsões do modelo são que governos unificados, a baixa capacidade institucional do Congresso e quando um novo governo é estabelecido (ao invés de um governo reeleito) são fatores que incentivam a ação unilateral (HOWELL, 2003).

O presidencialismo americano tem características institucionais específicas e um conjunto de argumentos foi construído para tentar explicar o funcionamento do Poder Executivo sob a regra de separação dos poderes. Os fundamentos legalistas e desprovidos de política foram substituídos por um argumento focado na liderança e no estilo pessoal do presidente. Com o desenvolvimento contínuo foi observada a crítica ao argumento focado na pessoa do presidente e cada vez mais enfatizada a importância das instituições e como estas afetam o cálculo dos atores, até mesmo dentro do Poder Executivo.

A teoria da escolha racional e o neo-institucionalismo, que se tornaram dominantes nos estudos legislativos e na explicação do comportamento eleitoral, finalmente passaram a ter espaço também na explicação da ação presidencial. A presidência é regida por regras e procedimentos, o Executivo é um conjunto de organizações e atores que realizam cálculos racionais.

Considerar esses aspectos do Poder Executivo não significa excluir o principal aspecto institucional do presidencialismo: o presidente é o chefe absoluto do governo. A questão passa a ser compreender as escolhas que esse ator faz sob o constrangimento das instituições tendo em vista os seus objetivos. Dessa forma, contribuições foram feitas no sentido de compreender quando o presidente centralizará o processo de formulação de sua agenda legislativa e quando delegará para os membros do seu gabinete, quando usará o mecanismo da ação unilateral e quando recorrerá ao processo legislativo usual.

Muitos desses argumentos são de extrema relevância para compreender o funcionamento do Poder Executivo no Brasil. Várias questões são similares às questões que permeiam a ciência política no Brasil. Contudo, um aspecto diferencial do presidencialismo brasileiro ao Norte-Americano: o presidencialismo de coalizão em voga no Brasil desde a redemocratização. Ter agentes partidários assumindo postos no governo, torna as transações mais complexas e os interesses mais destacados e nesse ponto a literatura americana não traz grandes contribuições. Nesse sentido, um olhar

para o funcionamento dos governos de coalizão nos sistemas parlamentaristas se torna relevante.

2.2 Governos de Coalizão no Parlamentarismo Europeu

A característica institucional que diferencia os sistemas parlamentaristas é a de que o Executivo deriva o seu mandato e é politicamente responsável perante a legislatura. A conexão democrática do sistema parlamentarista é que o Legislativo, eleito diretamente pelo povo, mantém a prerrogativa de remover o gabinete e substituí-lo por um novo (LAVER e SHEPSLE, 1996).

Quando um determinado partido alcança a maioria legislativa, este forma o governo e se mantém no poder enquanto contar com o apoio majoritário. Contudo, quando nenhum partido alcança a maioria legislativa, e essa é atualmente a situação mais frequente nos sistemas parlamentaristas europeus (STROM, MULLER e BERGMAN, 2008), como o governo será formado? Quem comporá o ramo executivo do poder? Até quando o governo se mantém no poder? A resposta para essas questões se tornou um dos principais programas de pesquisa da ciência política contemporânea, focando nos governos de coalizão como solução para a formação de governos em sistemas parlamentaristas.

Os estudos sobre as coalizões no parlamentarismo europeu podem ser divididos em duas vertentes principais: os estudos sobre formação e os estudos sobre governança. Os estudos sobre formação se preocupam com questões como quantos e quais partidos farão parte da coalizão, qual o tamanho e disposição ideológica e qual o papel do *formateur*. Já os estudos sobre governança se preocupam com o que acontece depois que o governo é formado. Isto é, como as coalizões de fato governam. O foco está no processo decisório e em quais atores influenciam as decisões e como (MARTIN e VANBERG, 2011).

2.2.1 Modelos de Formação: tamanho, ideologia e instituições

O trabalho pioneiro que estabeleceu o ritmo inicial dos estudos sobre a formação de governos de coalizão é o de Riker (1962) sobre o tamanho das coalizões. Referindo-se a coalizões como um grupo composto de ao menos dois atores que buscam a tomada

de decisão, do qual as coalizões governativas são um tipo específico, Riker (1962) põe em discussão a aplicação do argumento de Downs (1957[1999]) ao estudo das coalizões.

Em uma das passagens mais importantes da teoria política positiva, Downs (1957) afirma que “os governos democráticos agem racionalmente para maximizar o apoio político” (DOWNS, 1957[1999]:41). A partir deste argumento toda uma nova forma de ver as ações políticas e explicar as decisões governamentais foi estabelecida. Assim como as firmas e os consumidores no mercado, governantes e eleitores também agem racionalmente e dessa forma é possível prever os resultados políticos em equilíbrio.

Riker (1962) toma por base o pressuposto da racionalidade Downsiano, mas apresenta uma incoerência no argumento quando aplicado ao estudo das coalizões. De acordo com o argumento de Downs (DOWNS, 1957[1999]) é esperado que as coalizões *maximizem* votos, como exposto na passagem acima. Contudo, para Riker (1962) os atores políticos não buscam a maximização de votos, mas sim o número *suficiente* de votos para vencer. Esse é o argumento das coalizões minimamente vencedoras (*minimum winning coalitions*).

O argumento das coalizões minimamente vencedoras é primeiramente apresentado no livro fundador da teoria dos jogos de Von Neumann e Morgenstern (1944), mas traduzido num modelo formal por Riker (1962) que o estabelece como “*the size principle*”: “In n-person, zero-sum games, where side-payments are permitted, where players are rational, and where they have perfect information, only minimum winning coalitions occur” (RIKER, 1962: 32).

O princípio apresentado acima estabelece que os atores, aqui identificados como os partidos, apenas formam coalizões do tamanho suficiente para ganhar, não incluindo membros “supérfluos”. A explicação tem por base a racionalidade dos atores: o governo é identificado como uma espécie de prêmio a ser dividido entre os ganhadores, de forma que quanto maior o número de ganhadores, menor a participação de cada ganhador na divisão do prêmio. Nas palavras de Riker, “The greater the number of losers, the greater the sum of their losses, and hence the gains of the winners. Or conversely, the fewer the winners, the more each can expect to win” (RIKER, 1962: 33).

Dessa forma, o argumento contradiz o postulado da maximização estabelecendo que a forma racional de dividir os ganhos do poder (controlar o governo) é através da formação de coalizões que não contenham membros desnecessários para vencer e assim cada membro da coalizão receberá a maior parcela possível dos ganhos. Como os atores

são racionais e possuem informação perfeita, eles sabem que a forma de maximizar os ganhos é através de coalizões mínimas, o que faz com que esse tipo de coalizão seja formada. A crítica ao axioma Dowsiano é assim resumida:

“Downs assumed that political parties (a kind of coalition) seek to maximize votes (membership). As against this, I shall attempt to show that they seek to maximize only up to the point of subjective certainty of winning. After that point they seek to minimize, that is, to maintain themselves at the size (as subjectively estimated) of minimum winning coalition” (RIKER, 1962: 33).

Um aspecto derivado do argumento de Riker que merece ser ressaltado é a situação pivotal de cada membro da coalizão, já que em cada coalizão de k_n membros $k_n - k_x$, para qualquer membro não importando o seu tamanho, transforma a coalizão vencedora em uma coalizão perdedora. Isso demonstra o poder de barganha dos membros da coalizão no momento de formação do governo.

Desenvolvida simultaneamente ao argumento formal de Riker (1962) está a constatação sociológica estabelecida por Gamson (1961), também com base no argumento geral de Von Neumann e Morgenstern (1944) das coalizões minimamente vencedoras, estabelecendo o que ficou conhecido como o princípio da proporcionalidade ou Lei de Gamson.

Algumas definições são importantes. Gamson (1961) define uma coalizão como o uso conjunto de recursos por duas ou mais unidades sociais para chegar a uma decisão, no caso aqui considerado conquistar o poder de decidir. “Power is the currency of politics” (GAMSON, 1961: 374). Para a decisão ser tomada é preciso uma quantidade crítica de recursos associados aos participantes e há um *payoff* estabelecido como recompensa para os participantes.

No caso aqui de interesse a decisão em questão é a formação do governo, os participantes são os partidos políticos, os recursos a quantidade de cadeiras controladas ou o peso do partido e o *payoff* a parcela de poder controlada no governo identificada como os ministérios no gabinete. Resta saber qual a regra que rege a distribuição desses benefícios. Esta é a lei de Gamson: “Any participant will expect others to demand from a coalition a share of the payoff proportional to the amount of resources which each contribute to a coalition” (GAMSON, 1961: 376). As condições para a lei de Gamson se sustentar são as seguintes:

“1. There is a decision to be made and there are more than two social units attempting to maximize their share of the payoffs. 2. No single alternative will maximize the payoff to all participants. 3. No participant has dictatorial powers, i.e., no one has initial resources sufficient to control the decision by himself. 4. No participant has veto power, i.e., no member *must* be included in every winning coalition” (GAMSON, 1961: 374).

As duas primeiras condições indicam que o jogo não é nulo, isto é, todos os participantes tem algo a ganhar (ou perder), resultando num jogo competitivo. As condições três e quatro indicam que estamos analisando um jogo de fato e asseguram que mais de duas unidades sociais estejam em interação já que em um grupo de 1 participante este tem poderes ditatoriais e em uma díade ou um dos membros é um ditador ou ambos tem poder de veto.

O *payoff* total é constante e o ator tem que escolher entre opções de coalizão que maximize a sua participação no *payoff*. Nesse caso, é esperado que os participantes demandem participação no *payoff* proporcional aos recursos controlados para a tomada de decisão. Interessante notar que para esta conclusão se sustentar o participante precisa ter alternativas, quando a condição quatro acima é mantida, já que “where one member has veto power, there is no alternative to his inclusion; he could no longer be expected to demand only a proportional share of the payoff” (GAMSON, 1961: 377).

A lei de Gamson não se trata de um modelo formal, mas sim de uma formulação para teste empírico. Tais testes foram feitos com base na proporção de cadeiras controladas pelo partido e a proporção de ministérios recebidos no governo como indicador, respectivamente, de recursos do partido e *payoff* na divisão do governo, e vem sendo replicados praticamente em todos os trabalhos sobre formação de governos de coalizão, até mesmo fora do parlamentarismo europeu. Os resultados indicam uma das associações mais expressivas da ciência política. Nas palavras de Laver (1998) “one of the highest nontrivial *r*-squared figures in political science (0.93)” (LAVER, 1998: 4).

Até o momento os modelos de formação de governo orientados pelo princípio do tamanho e o argumento da demanda proporcional de participação no governo estabelecem implicitamente o que é conhecido como o argumento *office-seeking* dos partidos. Isto é, o prêmio a ser dividido são posições no gabinete e isto é tudo a ser considerado no jogo de formação da coalizão. Alguns trabalhos posteriores passaram a enfatizar o aspecto ideológico na formação de governos de coalizão. Isto é, algumas coalizões são mais prováveis do que outras e isto acontece devido a razões de

proximidade ideológica entre os futuros parceiros. Aqui a ênfase é na busca por cargos, porém, esses cargos seriam um instrumento para a implementação de políticas. Como após a formação da coalizão é esperado que os membros governem juntos, considerações acerca da *policy-position* dos atores é de importância.

O modelo de Axelrod (1970) é um dos primeiros a considerar o papel da ideologia na formação do governo. Seu postulado prevê a formação de coalizões mínimas conectadas vencedoras (*minimal connected winning coalitions*). As coalizões seriam conectadas ideologicamente no sentido de que somente partidos adjacentes no espectro ideológico seriam parceiros em coalizões viáveis dentre as opções de coalizões minimamente vencedoras. Sob orientação do argumento de Downs (1957) de que a competição partidária se dá no eixo esquerda-direita, os partidos seriam dispostos nesse eixo e somente coalizões conectadas se formariam, como por exemplo coalizões entre partidos de esquerda ou partidos de direita, mas não entre partidos dos polos opostos do espectro (AXELROD, 1970).

Um aspecto característico do argumento de Axelrod (1970) é o de que somente o caráter ordinal do posicionamento ideológico é levado em consideração. De Swaan (1973) enfatiza a amplitude da distância ideológica entre os membros extremos da coalizão e para isso é preciso identificar a exata posição ideológica dos partidos no espectro ideológico. A previsão do modelo é que coalizões com amplitude mínima serão formadas (De SWAAN, 1973).

O argumento geral da ênfase na ideologia, seja através da adjacência entre os partidos ou da pequena amplitude entre os extremos, é que coalizões ideologicamente compactas são mais valorizadas porque envolvem menos custos em termos de *policy compromises* do que as demais opções. Contudo, como esses acordos são alcançados não é enfatizado na teoria. Aspecto esse comum tanto da abordagem *policy-seeking* quanto do argumento exclusivamente *office-seeking* apresentado anteriormente. Esta é uma característica de modelos cooperativos de teoria dos jogos (LAVÉ, 1998).

De acordo com Kreps (1990), a diferença entre modelos cooperativos e não cooperativos de teoria dos jogos é que nos modelos de cooperação a unidade de análise normalmente é o grupo (coalizão) especificando o que o grupo pode conseguir, mas sem maior ênfase em como a coalizão afetaria um resultado em particular⁴. Já nos modelos

⁴ “In cooperative games, the players can sign binding agreements. Once the players sign an agreement, they must follow its terms. When Prisoner’s Dilemma is played as a cooperative game, the dilemma disappears. The players can sign an agreement to play $(S_1; s_1)$ ” (MORROW, 1994: 111).

não-cooperativos a unidade de análise é o participante individual, que tem por objetivo a maximização do seu benefício individual. A cooperação aqui é entendida como resultado do interesse de cada participante individual⁵ (KREPS, 1990; LAVER, 1998).

A emergência dos modelos não-cooperativos de formação de governos de coalizão está também associada à ênfase em variáveis institucionais nas análises, principalmente o papel do *formateur*, o *timing* da formação da coalizão ou o número de rodadas para o estabelecimento de um acordo e também o processo de decisão governamental após a formação do governo (RUBINSTEIN, 1982; BARON e FEREJOHN, 1989; AUSTEN-SMITH e BANKS, 1988; LAVER e SHEPSLE, 1990; 1996).

Os modelos não-cooperativos analisam a formação de governos de coalizão como o resultado de barganhas sequenciais. Uma barganha é uma situação na qual dois indivíduos tem diante de si diversas opções de contrato. Ambos tem interesse em chegar a um acordo, porém, os seus interesses não são idênticos. O objetivo passa a ser identificar qual será o acordo, assumindo que os atores são racionais (RUBINSTEIN, 1982). Com base nessa definição de barganha, Rubinstein (1982) estabelece o modelo geral para análise da formação de coalizões com base nos atores racionais como unidade de interesse. Nota-se que mesmo tendo interesse na ação coletiva, o cálculo individual é o que importa para a compreensão dos governos a serem formados. A estrutura geral das barganhas sequenciais proposta por Rubinstein (1982) é a seguinte:

“Two individuals have to reach an agreement on the partition of a pie of size 1. Each has to make in turn, a proposal as to how it should be divided. After one party has made such an offer, the other must decide either to accept it or to reject it and continue with the bargaining” (RUBINSTEIN, 1982: 98).

Como pode ser visto o modelo de barganhas sequenciais é uma aplicação do famoso jogo “*divide the dollar*”. Trazendo o modelo geral para a análise da formação de governos de coalizão, o prêmio a ser dividido é o governo (ministérios) e esse prêmio possui um valor fixo. A barganha se dá em torno de como os partidos dividirão esses ministérios. k_n partidos controlam cadeiras no Legislativo e o modelo prevê a barganha apenas entre pares. De forma aleatória, k_l é estabelecido como o *formateur*.

⁵ [Noncooperative approach] considers the actors' incentives in the bargaining as what offers they should make and when they should accept those offers. Rather than ask what rational bargains look like, we ask how rational actors bargain. The noncooperative approach allows us to explore bargaining behavior as well as the final bargaining reached” (MORROW, 1994: 145).

Isto é, pode fazer a oferta primeiro. k_1 oferece uma determinada divisão dos ministérios a k_2 . A lógica de barganha sequencial estabelece que k_2 tem duas opções, aceitar a proposta de k_1 ou passar para a próxima rodada, podendo até ele mesmo assumir a posição de *formateur* e fazer a sua oferta. A sequência se mantém até o governo ser formado (RUBINSTEIN, 1982)

Como pode ser visto no modelo descrito acima, ao contrário dos modelos que enfatizam o tamanho ou a ideologia, a proposta das barganhas sequenciais busca especificar explicitamente as regras e procedimentos que orientam o processo de barganha para formação do governo (MARTIN e STEVENSON, 2000). No caso do modelo de Rubinstein (1982) o papel do *formateur* é fundamental uma vez que esse ator pode usar seu poder de agenda para garantir uma parcela maior na divisão do governo. De fato este é o resultado previsto pelo modelo que estabelece a vantagem do *formateur* em barganhas sequenciais (RUBINSTEIN, 1982).

A ênfase nas regras que estruturam o processo de formação do governo também é observada no argumento de Baron e Ferejohn (1989), na medida em que estas afetam a ordem na qual os partidos podem fazer a sua proposta. O diferencial do modelo de Baron e Ferejohn (1989) está na barganha multilateral em oposição à restrição do modelo de Rubinstein (1982) na análise apenas de pares de partidos. Também de interesse é que o poder de agenda é estabelecido de forma endógena. Neste caso os atores tem que formar expectativas quanto a futuras propostas, uma vez que podem ser inferiores do que a proposta sendo considerada. Os resultado é semelhante ao do modelo proposto por Rubinstein (1982), “the member recognized to make a proposal nevertheless retains some agenda power and receives more benefits than any other member” (BARON e FEREJOHN, 1989: 1200).

Um aspecto interessante desses modelos é que apontam a necessidade de levar as regras e procedimentos que governam o processo de formação em consideração. Porém, falham em especificar quais regras e procedimentos são esses. Parte da limitação está na restrição da teoria dos jogos em levar um número elevado de parâmetros em consideração sem perder a simplicidade e capacidade preditiva, isto é, a identificação de situações de equilíbrio.

Uma tentativa de superar essa limitação é desenvolvida por Austen-Smith e Banks (1988), estabelecendo uma conexão entre o papel do *formateur* e os resultados eleitorais. O modelo endogeniza o poder de agenda, especificando o partido mais votado como o primeiro ator a fazer a oferta. Se a oferta não for aceita, a sequência segue e o

segundo partido mais votado tem a prerrogativa de fazer a sua oferta, e assim sucessivamente. A conexão entre formação do governo e as eleições é estendida de forma a incluir a competição inter-partidária por votos, antecipando o poder de agenda no estágio de formação de governo (AUSTEN-SMITH e BANKS, 1988).

Dos modelos apresentados acima podemos observar duas vertentes principais: os modelos baseados na demanda (*demand-based models*) e os modelos baseados na proposta (*proposal-based models*) (ANSOLABEHERE *et al*, 2003). Os modelos de demanda são os que estabelecem a proporcionalidade da distribuição de ministérios e os modelos de proposta são os que identificam a vantagem do *formateur*. O que os testes empíricos dizem sobre esses argumentos? A lei de Gamson ou a regra da proporcionalidade é uma das principais regularidades empíricas da ciência política. Contudo, a relação não é perfeita e alguns trabalhos de fato identificam uma vantagem do *formateur*, ainda que pequena e muitas vezes instável (WARWICK e DRUCKMAN, 2001; ANSOLABEHERE *et al*, 2003).

Um desenvolvimento interessante dessas duas perspectivas é encontrado no argumento de Bassi (2013) que prevê que a vantagem do *formateur* é dirimida quando há competição endógena pelo papel de fazer a oferta. A competição faz com que o *formateur*, para ter sua proposta aceita, não ofereça uma distribuição desigual dos ministérios. Contudo, quando a posição de *formateur* é estabelecida exogenamente, como através do resultado das eleições por exemplo, o ator tem a vantagem para oferecer uma distribuição desigualmente favorável (BASSI, 2013).

Deslocando um pouco o foco do papel do *formateur*, o desenvolvimento mais recente dos modelos institucionais de formação de governos de coalizão focam nas instituições que alocam posições no gabinete diferenciadamente de acordo as preferências dos partidos. Isto é, para além de toda uma literatura que estabelece o governo como composto de posições no gabinete totalmente homogêneas, onde a decisão a ser tomada é exclusivamente quanto ao número de ministérios que cada partido controlará, esses modelos identificam diferenças entre os ministérios, estabelecendo que diferentes partidos possuem preferências por diferentes ministérios (LAVER e HUNT, 1992; WARWICK e DRUCKMAN, 2001).

Diferentes partidos apresentam diferentes preferências por ministérios específicos e isto está totalmente ligado ao fato de que os partidos uma vez no governo controlarão o processo decisório de políticas. Para um partido agrário é de maior interesse controlar o ministério que controle as decisões mais relevantes para sua *constituency*. Para um

partido verde o ministério do meio ambiente pode ser mais importante que os demais. Para um partido ligado a grupos de interesse industriais o ministério da indústria pode ser central. E para todos os partidos a posição de primeiro-ministro é fundamental (LAVER e HUNT, 1992; WARWICK e DRUCKMAN, 2001).

Do ponto de vista empírico, a principal contribuição é apresentada em Laver e Hunt (1992) e reúne os resultados de um *survey* desenvolvido para identificar a saliência relativa de cada ministério. Trabalho este aprimorado por Warwick e Druckman (2001) que constroem uma medida contínua de saliência ministerial, levando em consideração não apenas a diferença ordinal entre os ministérios, mas também quanto cada ministério é mais importante que os demais.

O argumento da “saliência” dos ministérios traz dois pontos de fundamental importância: primeiro, o “prêmio” a ser dividido não é composto de partes homogêneas e isso deve ser considerado nos cálculos de proporcionalidade. Segundo, admitir que os partidos possuem preferências por determinados ministérios é ressaltar um aspecto muitas vezes esquecido nos governos de coalizão: os partidos conquistam votos de diferentes parcelas do eleitorado, possuindo *constituency* diferenciada e *policy preferences* específicas a serem implementadas uma vez no governo. Isso traz a pergunta fundamental: como o processo decisório governamental, isto é, como a influência sobre decisões de políticas afeta quem recebe qual ministério?

O modelo clássico que estabelece esse argumento é o proposto por Laver e Shepsle (1990). Segundo os autores, a formação de um governo de coalizão tem por base o acordo entre os partidos-membros de que uma vez investido no controle de uma pasta ministerial, o partido usará tal controle para implementar políticas mais próximas de suas preferências. Tal argumento prevê a total autonomia dos ministérios, ou como ficou conhecido na literatura, o “governo ministerial”, no qual cada ministro é responsável pelas decisões de seu ministério com total autonomia e ausência de interferência dos demais partidos da coalizão (LAVER e SHEPSLE, 1990).

O equilíbrio da autonomia ministerial é alcançado através do fato de que é a única opção crível de formação do governo. Isto porque quando um partido assume uma pasta ministerial ele não pode se comprometer, ao menos não de forma crível, a implementar políticas que são contrárias a seus interesses. Então a única maneira de formar o governo é através do estabelecimento de um compromisso crível quanto à distribuição das pastas ministeriais (LAVER e SHEPSLE, 1990; 1994; 1996).

O desenvolvimento do argumento é o princípio da não interferência mútua: cada ministro implementa decisões de acordo com suas preferências nos ministérios e todos os ministros se comprometem a não interferir nas decisões de seus pares. Dito de outra forma, ter total autonomia nas decisões do ministério implica também abrir mão da prerrogativa de interferir nas decisões de outro ministério, mesmo que essas sejam contrárias às suas preferências. A ideia subjacente aqui é a da reciprocidade: ao interferir nas decisões de outro ministério, o ministro pode sofrer retaliação na mesma moeda. Nas palavras de Andweg (2000), “ministers forgo their right to intervene in other portfolios to protect their own autonomy; if one criticizes the proposal of a colleague, one should expect that colleague to reciprocate likewise (ANDWEG, 2000: 378).

Esses trabalhos, mesmo se tratando de modelos de formação, já ressaltam a importância do que acontece depois que o governo é formado. Isto é, como as coalizões de fato governam. Preocupando-se com a saliência de diferentes ministérios e também com os compromissos feitos no momento da formação da coalizão sobre como cada partido controlará as decisões circunscritas aos seus ministérios abrem espaço para uma nova discussão sobre a governança das coalizões.

2.2.2 Modelos de Governança: governo ministerial *versus* controle mútuo

Os modelos de governança das coalizões tem como ponto de partida uma crítica à concentração excessiva dos estudos no momento da formação do governo de coalizão. Uma conclusão que pode facilmente ser entendida, principalmente a partir dos modelos de barganha, é que uma vez “dividido o dólar” a relação é encerrada e não importa o que cada ator faz com a sua parcela do ganho. Nas palavras de Laver e Shepsle (1996),

“When the executive is considered at all by conventional coalition theories, it is seen not as a decision-making body in its own right, but rather as a prize to be shared out by a winning legislative coalition – a set of perks of office, the most important of which are seats at the cabinet table. (...) Cabinet portfolios, once allocated, are simply consumed as benefits by the legislative parties that hold them” (LAVER e SHEPSLE, 1996: 12).

Os modelos de governança⁶ buscam problematizar o que acontece depois que a coalizão é formada, depois que os portfólios são distribuídos. Isto é, como as coalizões de fato governam. Invariavelmente, os partidos são vistos como *policy-oriented*. Isto é, ao contrário do argumento *office-seeking* de que “simply to get into the executive, almost regardless of the precise distribution of portfolios, is probably the most salient payoff” (BUDGE e LAVER, 1986: 491), os partidos seriam *policy-seeking*, maximizando cargos no Executivo como uma forma de influenciar as políticas (BUDGE e LAVER, 1986).

O argumento *policy-seeking* também pode ser visto de forma instrumental. Isto é, os partidos buscam influenciar as políticas como uma forma de conseguir votos nas próximas eleições. Neste ponto podemos observar a variação no pressuposto adotado nos trabalhos sobre governança porque “just as office might be sought either in and for itself or for instrumental reasons, parties may advocate policies either because they want to achieve office or because policies are what they are in politics to pursue” (BUDGE e LAVER, 1986: 494). Ou seja, o pressuposto adotado pode classificar a busca por políticas pelos partidos a partir de uma perspectiva ideológica ou por uma perspectiva de conexão eleitoral⁷. O que importa é que põe ênfase no jogo mais amplo jogado pelos partidos na política de coalizão. Uma vez formada a coalizão, os partidos precisam governar tendo em vista os seus compromissos eleitorais e as próximas eleições e assim conseguir cadeiras e iniciar o jogo novamente.

Identificada a centralidade das políticas para o jogo político. O foco se desloca para o que acontece após a formação da coalizão. O que até recentemente era ignorado. A crítica de Laver e Shepsle (1990) é bastante enfática:

“Discussions of government coalitions have concentrated almost exclusively on the fact that they are *coalitions* and more or less ignored the fact that they are also *governments*. Little attention has been devoted to what happens *after* a government has been formed or to how rational expectations about what will happen influences the formation process itself” (LAVER e SHEPSLE, 1990: 873. (Grifos dos autores).

Muller e Strom (2000) complementam:

⁶ Governança pode ter se tornado um termo bastante genérico ultimamente, mas neste contexto de interesse “it denotes both the practice of governing and the stage in the life cycle of governments that is devoted to policy execution and implementation” (STROM, MULLER e BERGMAN, 2008: 9).

⁷ Essa discussão remete ao argumento clássico de Downs (1957[1999]) de que “os partidos formulam políticas a fim de ganhar eleições, e não ganham eleições a fim de formular políticas” (DOWNS, 1957[1999]: 50

“In many ways, the cabinet coalitions literature resembles the romantic Hollywood films of the 1950s. Much is made of the courtship process and ‘who gets whom’, whereas relatively little light is shed on how such alliances actually work or their prospects of long-term success” (MULLER e STROM, 2000: 13).

Curiosamente, o principal modelo de governança é derivado de um modelo de formação de governos de coalizão: o modelo do governo ministerial (LAVER e SHEPSLE, 1990; 1994; 1996). No modelo original, Laver e Shepsle (1990) argumentam que a divisão do trabalho num governo multipartidário indica que o partido que controla determinado ministério tem poder de agenda e controla as decisões relacionadas àquela determinada *policy dimension*. Dessa forma, no momento da formação da coalizão os partidos identificam a posição política em cada dimensão dos futuros parceiros. Isto porque uma vez no controle da pasta, devido ao seu poder de agenda, o ator somente pode se comprometer a implementar a política de sua preferência.

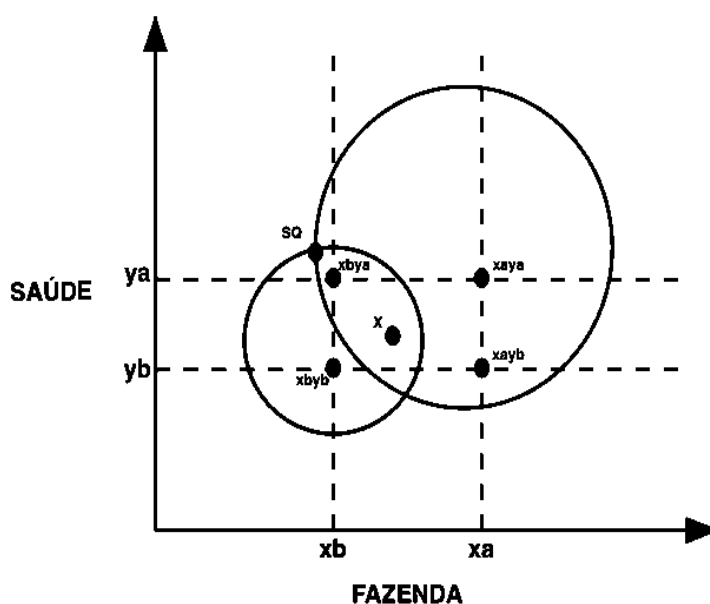
“This means that a proposal that promises to enact the preferred policy position of the person (party) nominated for each relevant portfolio is *credible* in the sense that it depends only on giving ministers the power to do what they expressly want to do. Any proposal promising that a minister with wide-ranging power over the relevant policy jurisdiction will act against expressed preferences is less credible” (LAVER e SHEPSLE, 1990: 874).

O argumento é de uma simplicidade e simultânea inteligência: na ausência de controles externos atores racionais somente podem se comprometer a implementar as decisões que são o *seu* ponto ideal. Qualquer outro compromisso que busque implementar decisões que não são a sua preferência são promessas não-críveis ou, como dizem os autores, *cheap-talk*.

A lógica do modelo pode ser assim resumida: dois partidos, A e B, negociam a formação de uma coalizão. Reduzindo a negociação a duas dimensões, afirma-se que cada partido possui preferências formadas por cada dimensão e cada uma das dimensões é controlada por um ministério. Por exemplo, dimensão x seria o ministério da fazenda e dimensão y o ministério da saúde. Cada partido é caracterizado por um ponto ideal em cada uma das dimensões, $x_{A^y_A}$ para o partido A e $x_{B^y_B}$ para o partido B, e prefere políticas próximas a seu ponto ideal a políticas mais distantes. O modelo da autonomia

ministerial de Laver e Shepsle (1996; 1996) prevê que uma vez no governo o partido que controla o ministério implementará o seu ponto ideal. Dessa forma, a distribuição específica dos ministérios afeta quais coalizões são “viáveis”. A regra majoritária estabelece que uma nova coalizão será formada quando apresentar o apoio da maioria em detrimento do *status quo*. As curvas de indiferença dos partidos indicam todas as políticas preferidas ao *SQ* (LAVER e SHEPSLE, 1990; 1996; MARTIN e VANBERG, 2011).

Figura 2.1: Equilíbrio da Autonomia Ministerial



Fonte: adaptado de Martin e Vanberg (2011).

Como pode ser visto na figura acima, a opção que satisfaz o critério de alcançar o apoio da maioria frente ao *status quo* é a coalizão $x_b y_a$, isto é, o governo no qual o partido B controla o ministério da fazenda e A controla o ministério da saúde. Nota-se que a precisa distribuição dos ministérios é fundamental uma vez que a coalizão $x_a y_b$, mesmo contando com exatamente os mesmos participantes, não é viável já que não está na intersecção entre os dois partidos.

O que é importante é notar neste modelo é que ele “endogeniza” o processo de distribuição dos portfólios. Isto é, a coalizão é formada com base na expectativa dos partidos sobre as políticas que serão implementadas uma vez formado o governo. Como os partidos somente podem se comprometer a implementar os seus pontos ideais, o acordo da coalizão se auto reforça e é compatível com os incentivos sobre os atores (MARTIN e VANBERG, 2011).

O modelo da autonomia ministerial ou *portfolio allocation* de Laver e Shepsle (1990; 1996) é central na literatura e se tornou a referência com a qual os demais modelos dialogam. Com base neste modelo foi desenvolvida aplicação específica na explicação da alocação do orçamento, constituindo argumento central na economia política dos governos de coalizão. De acordo com o argumento, cada ministro setorial usaria o seu poder de alocação orçamentária no controle do ministério para distribuir benefícios para o seu eleitorado. Uma vez que cada ministro possui o mesmo controle sobre o orçamento (ausência de interferência mútua) e tem como objetivo o sucesso eleitoral, o resultado seria um problema de recursos comuns ou *common pool problem*. Cada ministro busca manter os seus gastos e os benefícios distribuídos para o eleitorado, transferindo para os demais ministros a preocupação de manter as contas do governo sob controle. Uma vez que todos os ministros realizam o mesmo cálculo racional, a tendência é que governos de coalizão levem a altos gastos públicos e descontrole fiscal. Adicionalmente, quanto maior o número de partidos no governo, maior o déficit (BAWN e ROSEMBLUTH, 2006; PERSSON, HOLLAND e TABELLINI, 2007; HALLERBERG e VON HAGEN, 1997).

Mesmo se tratando de um modelo fundamental, o modelo do governo ministerial se concentra no aspecto delegativo dos governos de coalizão, não analisado os mecanismos de controle estabelecidos para reduzir as perdas de agência nesse tipo específico de governo no qual essas perdas são exacerbadas.

Como alternativas empíricas aos modelos da autonomia ministerial, Laver e Shepsle (1994) propuseram um esquema no qual os governos de coalizão poderiam ser classificados de acordo com o seu modelo de decisão. Segundo Laver e Shepsle (1994), há seis modelos possíveis: o governo burocrático, no qual a composição da burocracia determina as políticas adotadas; o governo legislativo, no qual todas as decisões sobre políticas são tomadas pela legislatura; o governo do primeiro-ministro, no qual as preferências do primeiro ministro determinam as políticas adotadas; o governo do partido, partidos bem organizados e disciplinados ao controlar o governo controlam as decisões políticas tomadas; governo do gabinete, as decisões são tomadas coletivamente; por último, o governo ministerial, no qual as políticas adotadas por cada ministério refletem as preferências do ministro que lidera o ministério (LAVER e SHEPSLE, 1994).

Nota-se que no governo da burocracia a política em si não é relevante, uma vez que mudanças na composição política do governo não alteram as decisões tomadas e

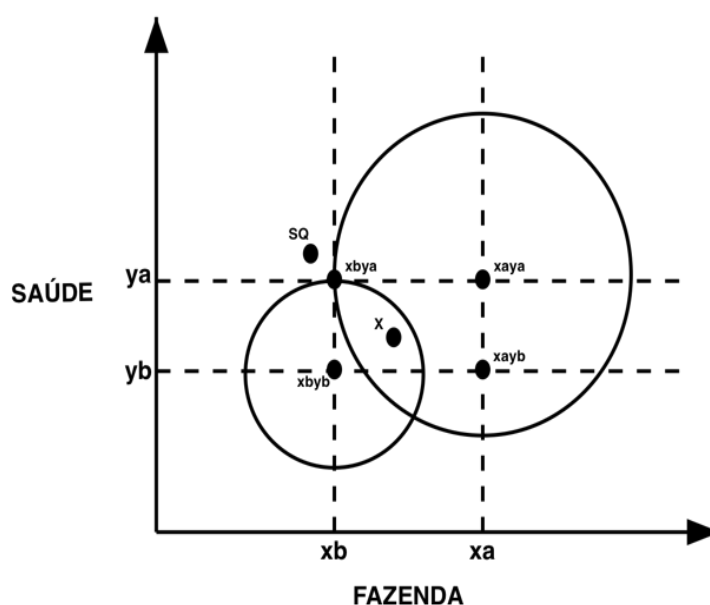
que o modelo do governo legislativo desloca o foco para o Legislativo e torna nula a relevância do Executivo como instância de tomada de decisão. Os demais modelos de fato indicam o Executivo como arena de barganha e decisão. A evidência empírica mobilizada a partir de estudos de caso traz elementos a favor da autonomia ministerial. Porém, levando em consideração a importância do gabinete como instância de decisão coletiva, uma vez que o ministro individualmente não pode ir de encontro ou desafiar as decisões do gabinete. Nesse sentido, há evidência empírica a favor do modelo de autonomia ministerial. Contudo, essa autonomia é bem mais restrita do que a inicialmente proposta no modelo inicial de Laver e Shepsle (1990). Concentrando-se principalmente no poder de agenda dos ministérios na sua área de atuação, contudo, limitado pelo poder coletivo do gabinete.

O modelo da autonomia ministerial se tornou dominante. Contudo, a discussão sobre as condições para essa autonomia e os mecanismos de formulação de uma agenda coletiva ou de controle mútuo entre os parceiros de coalizão se tornou emergente. De acordo com Thies (2001),

“The ministerial government model represents a worst-case scenario in the face of interparty delegation problems, for two reasons. First, it is risky in the presence of *ex ante* uncertainty about the full range of decisions that ministers will make during the life of the government. Second, it is suboptimal, in that all coalition partners can benefit more from delegation if each party’s ministers can be reined in; they can implement a policy package that is Pareto superior to that implemented by ministerial government” (THIES, 2001: 581)

Segundo Martin e Vanberg (2011), o principal aspecto que diferencia o processo decisório dos governos de coalizão é que os partidos governam juntos, mas disputam eleições separadamente. Nesse sentido, os partidos possuem incentivos para implementar o seu ponto ideal. Porém, os demais partidos do governo são responsabilizados pelas decisões tomadas por cada ministro individualmente em sua área de atuação. Ou seja, as decisões seriam individuais e a responsabilidade coletiva. Com base nesse dilema dos governos de coalizão, mesmo não sendo possível rejeitar a autonomia ministerial devido ao controle da agenda exercido pelos ministros, os partidos possuem incentivos para buscar o controle mútuo e assim gerar um equilíbrio Pareto superior como apresentado na figura abaixo.

Figura 2.2: *Policy Compromise* como Solução Pareto Superior no Governo de Coalizão



Fonte: adaptado de Martin e Vanberg (2011).

Na figura acima o X representa uma solução na qual os partidos se comprometem a implementar políticas que não são o seu ponto ideal, mas que se tornam uma solução na qual a coalizão coletivamente seria beneficiada. De acordo com Martin e Vanberg (2011), o dilema dos governos de coalizão é justamente identificar formas de superar “the inherent tension between their *collective* interest in mutual accommodation and their *individual* incentives to pursue their particular policy objectives” (MARTIN e VANBERG, 2011: 4).

Contudo, quais seriam as formas de estabelecer tais soluções de equilíbrio? Isto é, como é possível induzir decisões coletivas que não são os pontos ideais dos partidos que compõem o governo? De acordo com o argumento de Laver e Shepsle (1990; 1996), a autonomia ministerial é o resultado previsto uma vez que não necessita de mecanismos externos para ser reforçada. Assim, para argumentar a favor do equilíbrio Pareto superior da acomodação das preferências dos parceiros da coalizão é preciso identificar os mecanismos através dos quais é possível o controle mútuo. Tal preocupação com mecanismos capazes de minimizar os resultados negativos do cálculo racional individual tem por base a incorporação do desenho das instituições como aspecto relevante na explicação do funcionamento dos governos de coalizão.

Strom e Muller (2000) propõem olhar para os *coalition agreements*. Esses acordos normalmente formulados pelos partidos no momento de formação da coalizão como um

dos elementos da barganha, especificam políticas a serem iniciadas, decisões a serem tomadas e implementadas pelo gabinete, tornando-se uma forma de restringir a autonomia ministerial e estabelecer resultados coletivamente positivos de forma *ex-ante*. Esses acordos, que em grande parte das democracias parlamentaristas são escritos e autoritativos, podem especificar um grande número de situações engessando ou cristalizando um conjunto de decisões contra a autonomia dos agentes responsáveis pela área. A análise dos acordos mostra que políticas específicas e regras de resolução de conflitos como através de comissões ou de *inner cabinets*, são os principais tópicos, indicando a preocupação dos atores com o controle dos ministros no processo decisório (MULLER e STROM, 2000).

Um mecanismo de controle citado por Muller e Strom (2000), mas desenvolvido na sua total extensão por Thies (2001) é o uso da indicação dos ministros-júnior como uma forma de manter os parceiros da coalizão sob controle. De acordo com Thies (2001), a “administração” da delegação aos ministros seria uma opção superior e viabilizada através da indicação de “ministros-júnior” de outro partido que não o do ministro, como um contraponto ao controle absoluto do chefe do ministério e também como uma fonte de informação alternativa para os parceiros da coalizão (THIES, 2001).

A indicação de ministros-júnior de partidos que não o do ministro reduz a vantagem informacional do ministro e desempenha assim duas tarefas: a de monitoramento das ações dos ministros e a de freio sobre a sua capacidade de implementar decisões. Dessa forma, o poder de agenda dos ministros frente ao gabinete é diminuído dando a este a capacidade de manter as decisões do governo sob controle. A indicação de ministros-júnior seria um mecanismo para alcançar o resultado Pareto superior em termos de políticas. O modelo de Thies (2001) prevê que esse mecanismo será utilizado quando: 1) os ministros não forem “constrangidos” por outros mecanismos institucionais como por exemplo um primeiro ministro forte e com grande assessoramento organizacional direto; 2) quando o portfólio for de maior saliência; 3) quanto maior for a incerteza. Essas condições implicam que a indicação de ministros-júnior apresenta custos e deve ser usada estrategicamente (THIES, 2001).

Carroll e Cox (2012) analisam como os presidentes das comissões no Parlamento podem se tornar “sombras” (*shadow minister*) dos ministros e assim monitorar as decisões tomadas por cada ministério no gabinete e por conseguinte trazer as decisões do governo para mais próximo das preferências da coalizão como um todo e não só do ministro específico. Para tal mecanismo ser utilizado para o monitoramento é preciso

existir correspondência entre os ministérios e as comissões. Dito isto, o autor argumenta que os ministros serão monitorados pelos presidentes das comissões no Legislativo quando o ministro apresenta fortes desacordos com os outros partidos da coalizão quanto às políticas que devem ser adotadas e quando o presidente da comissão é forte.

Martin e Vanberg (2004; 2011) aprontam o papel do parlamento nas democracias parlamentaristas como uma arena decisória alternativa, na qual os conflitos não resolvidos ou a assimetria informacional entre os parceiros da coalizão tem uma nova oportunidade de discussão e revisão dos acordos. De acordo com os autores, os parceiros da coalizão estão envolvidos num jogo de sinalização envolvendo os seus eleitores. Dessa forma, o ministro ao controlar uma determinada pasta buscará usar a sua posição privilegiada para sinalizar ações para o seu eleitorado. Assim, o equilíbrio da coalizão está sob constante ameaça uma vez que as políticas implementadas por um ministério como uma forma de satisfazer o seu eleitorado podem ferir o eleitorado de um parceiro da coalizão.

Como uma forma reduzir os riscos da delegação os membros da coalizão podem remeter ao Legislativo como instituição de escrutínio e mudança das iniciativas legislativas do gabinete. Nesse sentido, as bancadas dos partidos membros da coalizão podem observar as decisões de ministérios controlados por outros partidos, utilizando a prerrogativa de modificar os projetos recebidos do gabinete, e assim manter as decisões do governo mais próximas das preferências da coalizão como um todo e não só do partido que controla o ministério específico (MARTIN e VANBERG, 2004; 2011).

Martin e Vanberg (2012) utilizam o mesmo argumento do constrangimento institucional sobre o cálculo racional individual para explicar como os governos de coalizão podem restringir o impulso “gastador” de seus ministros e manter as contas do governo sob controle. Segundo os autores, o *common pool problem* somente se impõe quando regras e procedimentos não regulam o comportamento dos ministros. Uma vez que regras de decisão coletiva ou mecanismos de escrutínio são impostos, os incentivos para o aumento dos gastos públicos são mitigados (MARTIN e VANBERG, 2012).

As análises sobre o funcionamento do Poder Executivo sob governo de coalizão mostram a tensão permanente entre a autonomia ministerial e os mecanismos de controle mútuo. Muito da discussão tem por base o fato de que o gabinete retém responsabilidade coletiva pelo governo, de forma que o governo como um todo pode ser eleitoralmente penalizado pelas decisões dos ministérios. Outro aspecto bastante específico dessa discussão é que uma vez que o partido não está satisfeito com as

decisões tomadas pelo governo pode sempre usar a ameaça de “sair” do governo e forçar uma nova coalizão ou até mesmo uma nova eleição. Nesse sentido, os partidos da coalizão possuem bastante poder de barganha no processo decisório.

Podem os argumentos aqui discutidos ser aplicados aos governos de coalizão em sistemas presidencialistas? A resposta a essa questão indica que da mesma forma que os argumentos sobre o presidencialismo unipartidário americano sofrem ao ser usados para explicar o funcionamento de governos de coalizão, a variação institucional do presidencialismo impede a “tradução” dos argumentos sobre governos de coalizão em sistemas parlamentaristas para o presidencialismo de coalizão. Argumentos para o caso do presidencialismo de coalizão precisam ser desenhados aproveitando as principais contribuições dos dois lados do Atlântico.

2.3 Entre o Executivo Unipartidário Americano e a Coalizão Multipartidária Europeia: como explicar os governos de coalizão no presidencialismo?

Explicar o funcionamento do Executivo nos sistemas presidencialistas de coalizão se mostra uma tarefa desafiadora. Apesar de não ser um fenômeno restrito ao Brasil, já que podemos observar a conjunção entre a forma de governo presidencialista e a formação de coalizões em países da América Latina como Chile e Uruguai e também em outros continentes como na África, grande parte dos modelos teóricos são formulados para explicar ou o funcionamento do Executivo unipartidário americano ou os governos de coalizão nas democracias parlamentaristas europeias (MELO e PEREIRA, 2013).

Podemos identificar claramente como o uso irrestrito desses argumentos construídos sob outro arcabouço institucional não é apropriado para o caso aqui em questão. Contudo, não podemos deixar de salientar a importância dessas contribuições – tanto sobre o presidencialismo americano quanto sobre os governos de coalizão parlamentaristas – para explicar o presidencialismo de coalizão quando são devidamente pesadas as diferenças institucionais entre os regimes.

As análises do sistema político americano têm por foco principal o funcionamento do Legislativo. Identificada a fraca inserção legislativa do presidente americano, o foco se desloca para as instituições legislativas como sendo o *locus* principal de tomada de decisão (MOE, 1993). Quando de fato analisado como arena de poder, o Executivo muitas vezes se resume à liderança presidencial e ao desenvolvimento institucional do

seu apoio direto. Como discutido acima, trabalhos mais recentes buscam trazer para discussão o funcionamento do gabinete e os custos de transação na tomada de decisão entre o presidente e os seus agentes (RUDALEVIGE, 2002). Contudo, essa nova preocupação com o processo decisório e os custos de transação ainda são orientadas pelo princípio básico de que o governo americano é um governo unipartidário. Nesse sentido, mesmo considerando os custos de tomada de decisão na delegação do presidente para os seus ministros, esses custos são de outra ordem quando consideramos que no presidencialismo de coalizão a tomada de decisão envolve vários partidos com interesses eleitorais diferentes.

No caso das análises do funcionamento dos governos de coalizão em sistemas parlamentaristas grandes contribuições são feitas no sentido de entender o momento da formação das coalizões, quem fará parte, quantos cargos receberá na distribuição, e mais recentemente, quem influenciará as decisões tomadas pelo governo. Contudo, diferenças institucionais importam e o presidencialismo possui traços bem diferentes do parlamentarismo. A própria noção de “formação” de um governo de coalizão no presidencialismo não pode ser diretamente aplicada uma vez que o chefe do Executivo é eleito diretamente e o governo será estabelecido formada a coalizão ou não. Da mesma forma não podemos falar em dissolução do gabinete ou da Legislatura em situações de conflito, o que afeta diretamente os objetivos e o poder de barganha dos atores no presidencialismo.

Nesse sentido, trabalhos sobre o presidencialismo americano e os governos de coalizão no parlamentarismo trazem grandes contribuições e *insights* importantes para pensar o presidencialismo de coalizão. Porém, as diferenças institucionais devem sempre ser consideradas no uso dos conceitos e dos indicadores de ambas literaturas. Como os trabalhos específicos sobre o presidencialismo de coalizão vem incorporando essas discussões sobre o funcionamento do Executivo? O sistema presidencialista de coalizão está associado a países com desenvolvimento da ciência política empírica bastante recente, de forma que trabalhos sobre o funcionamento do Executivo são ainda incipientes.

O trabalho fundamental sobre o presidencialismo nas américas é o de Amorim Neto (2006) sobre a formação e a composição dos governos. Aplicando o conceito de coalescência ao caso dos sistemas presidencialistas e ainda identificando o grau de partidarização e o tamanho do apoio garantido pelo governo no Legislativo, o autor identifica uma relação entre a estratégia de governo do presidente e o tipo de gabinete

formado. Interessante notar que há proporcionalidade na distribuição de cargos no Executivo, porém essa coalescência não é alta, provavelmente devido às diferenças institucionais frente ao parlamentarismo.

Alemán e Tsebelis (2011) analisam o processo de formação de coalizões nos sistemas presidencialistas. Com forte influência dos trabalhos sobre formação de governos de coalizão em sistemas parlamentaristas, os autores identificam que o presidente tende a incluir partidos ideologicamente próximos na coalizão. O argumento explora também o impacto das instituições, identificando o impacto da balança de poder entre Executivo e Legislativo sobre a formação e composição da coalizão.

Explorando o tema da indicação dos ministros e suas características, Inácio (2013) analisa os determinantes da indicação de políticos experientes ou políticos novatos/tecnocratas para posições nos ministérios no Brasil. O argumento tem por base uma estratégia de retenção e projeção de quadros do partido através de um cargo nacional. Os resultados indicam que a trajetória partidária é fundamental para explicar a seleção de políticos pelo partido para ocupar cargos no gabinete. A partir de tema similar, a indicação para cargos nos ministérios, Dávila, Lavados e Avendño (2013) analisam a relação entre expertise e ocupação de ministérios em áreas específicas no Chile. Como resultado os autores apontam a correlação entre formação acadêmica e a ocupação de ministérios na área econômica.

Deslocando o foco da composição dos ministérios para o processo decisório, Inácio (2006) ressalta o desenvolvimento institucional da presidência no presidencialismo de coalizão brasileiro. O argumento central é que o aumento dos quadros de apoio direto ao presidente e a diferenciação dos órgãos, constituindo a institucionalização da presidência é função direta do aumento da complexidade dos governos de coalizão. Para fazer frente aos desafios de coordenação com coalizões cada vez mais complexas, o presidente transforma a estrutura da presidência para constituir uma fonte de informações confiável frente aos dilemas da delegação. (INÁCIO, 2006). A institucionalização da presidência também é observada no Chile por Rehren (1998).

Martinez-Gallardo (2010) chama a atenção para o papel desempenhado pelos ministros no processo decisório do Poder Executivo. Segundo a autora, “the vast authority that is delegated to cabinet ministers in Latin American presidential countries stands in sharp contrast with the lack of academic work on cabinet politics and its influence on policymaking” (MARTINEZ-GALLARDO, 2010: 119). O argumento é o de que apesar de no presidencialismo os ministros apresentarem poderes formais

limitados, constituindo-se basicamente em conselheiros do presidente, no processo decisório desempenham papel fundamental por três razões: 1) tem o poder de agenda e a expertise para iniciar legislação de origem executiva; 2) são responsáveis pelo acompanhamento da tramitação dos projetos de iniciativa do Executivo no Legislativo; 3) são o ator central na implementação de políticas (MARTINEZ-GALLARDO, 2010).

Avançando na discussão sobre o papel dos ministros no processo decisório do Executivo, Rennó e Gaylord (2012) exploram a autoria das iniciativas legislativas do Executivo, buscando identificar padrões de concentração e compartilhamento da agenda legislativa com os partidos da coalizão. Sob quais condições o presidente compartilha a agenda legislativa com os partidos da coalizão e quando o presidente concentra a formulação nas mãos do seu próprio partido? Os autores identificam que critérios partidários de fato importam e podemos observar uma concentração da agenda legislativa no partido do presidente, mesmo sob presidencialismo de coalizão (RENNÓ e GAYLORD, 2012).

Com base nessas contribuições da literatura comparada sobre o presidencialismo americano, os governos de coalizão no parlamentarismo europeu e também a literatura incipiente sobre o funcionamento do governo no presidencialismo de coalizão buscamos aqui explicar a influência dos ministros no processo decisório do Executivo no Brasil. O próximo capítulo se detém a mobilizar a literatura aqui apresentada na apresentação do modelo de análise da influência do gabinete nas decisões do governo no presidencialismo de coalizão.

3

A POLÍTICA DOS GOVERNOS DE COALIZÃO: SOBRE A INFLUÊNCIA DOS PARTIDOS NO PROCESSO DECISÓRIO DO PODER EXECUTIVO

Qual é a influência dos partidos no processo decisório do Executivo no presidencialismo de coalizão brasileiro? Este capítulo tem por objetivo apresentar o modelo teórico proposto para explicar a participação dos ministros no processo decisório em governos de coalizão sob a regra presidencialista. Partindo do pressuposto de que o que acontece após a formação do governo de fato importa para as decisões tomadas, busca-se aqui apresentar o fundamento comportamental das hipóteses a serem testadas empiricamente nos próximos capítulos.

Parte-se do pressuposto da racionalidade para explicar o comportamento dos atores envolvidos no jogo da coalizão. Isto envolve identificar os seus objetivos, as estratégias disponíveis para alcançar tal fim e como as instituições afetam a escolha entre essas estratégias. É ressaltado ainda o quê está em jogo na formação de governos de coalizão em sistemas presidencialistas, o que está sendo trocado e como os atores se beneficiam no resultado. Em seguida, o modelo teórico é apresentado explicitando quando a influência ministerial é esperada. A política da coalizão é analisada em seus dois estágios – a introdução da decisão pelo ministro e controle presidencial sobre os ministérios. O resultado final indica a influência dos partidos da coalizão nas decisões do Executivo. Por último, é apresentada a hipótese empírica derivada do modelo.

3.1 Racionalidade, Instituições e Governos de Coalizão

O ponto de partida para a análise empírica da formação e funcionamento dos governos de coalizão é explicitar de forma mais clara possível os pressupostos subjacentes sobre quais são as motivações dos atores no processo decisório. O modelo aqui elaborado tem por base o pressuposto de que os políticos são racionais. Seguindo a tradição iniciada por Downs (1957[1999]), pressupõe-se que os políticos maximizam

benefícios na busca de uma meta claramente especificada. Assim como produtores e consumidores, os atores envolvidos em governos de coalizão possuem objetivos e agem no sentido de alcançá-los. Esse pressuposto é relevante na medida em que permite a previsão do comportamento humano. Isto porque decisões racionais obedecem um padrão enquanto decisões aleatórias ou irracionais não são sujeitas a regularidades (DOWNS, 1957[1999]).

Muita discussão vem sendo levantada em torno da aplicabilidade do princípio da racionalidade. A ideia de atores racionais seria irrealista uma vez que os atores não são sofisticados o suficiente para realizar os cálculos previstos pela teoria. Tendo este argumento em mente Laver e Shepsle (1996) afirmam que “we do not assume that politicians are human calculating engines. We do assume, however, that most politicians do not behave at random but rather act as if they have some agenda, and that the political decisions they make serve to further this agenda” (LAVER e SHEPSLE, 1996: 8).

Ao assumir o princípio da racionalidade aqui apenas identificamos os atores políticos como possuidores de objetivos e capacidade de estabelecer uma adequação ótima entre meios e fins. O uso do pressuposto da racionalidade na política é de especial adequação tendo em vista que as questões em jogo são importantes, os objetivos dos atores são determinados e as regras do jogo são claras (TSEBELIS, 1998).

Algumas perguntas servem para orientar a aplicação do princípio da racionalidade para o caso aqui em questão. A primeira é exatamente *quem são os atores?* O presente estudo tem por objetivo explicar o funcionamento dos governos de coalizão nos sistemas presidencialistas. Nesse sentido, trata-se de uma barganha entre o presidente e os seus ministros. Os interesses do presidente e dos ministros são identificados com os interesses do seu partido e os partidos são analisados como atores unitários.

Nota-se que nos sistemas presidencialistas o presidente é eleito diretamente e se torna o chefe absoluto do Poder Executivo. Contudo, o status muitas vezes minoritário do seu partido o faz formar coalizões para governar e esses partidos chamados a fazer parte do governo apresentam preferências e interesses eleitorais próprios. Dessa forma, há uma divergência entre as preferências do presidente e as preferências dos demais partidos. Podendo ser a distância entre eles maior ou menor dependendo do posicionamento de cada um. Assim, temos dois atores – o presidente e o ministro – com interesses diferentes que entram numa barganha para a tomada de decisão.

Quais são os objetivos dos atores? Este questionamento pode parecer irrelevante, mas muitas vezes a ausência dessa especificação torna os argumentos incompreensíveis. Como afirmam Budge e Laver (1986), “rational choice theories of coalition government, like rational choice theories of anything else, must begin with assumptions about what motivates the actors” (BUDGE e LAVER, 1986: 485).

Um grande debate existe em torno dos objetivos dos atores em governos de coalizão. Os atores são *office-seeking* ou são *policy-seeking*? *Office* e *policy* são um objetivo em si ou apenas um instrumento para um outro fim especificado? Normalmente o argumento *office-seeking* é associado a modelos de formação de governos de coalizão nos quais os portfólios são um bem a ser consumido em si mesmos e nada mais é preciso saber. Já o argumento *policy-seeking* identifica nos atores preferências por políticas a serem perseguidas no governo. Contudo, os atores podem ser *policy-oriented* apenas de forma instrumental. Isto é, as políticas não são valorizadas intrinsecamente, mas com vistas a um outro fim determinado, normalmente a busca pelo sucesso eleitoral. Mais uma vez tem-se aqui em mente o esquema dawsiano: “os partidos formulam políticas a fim de ganhar eleições e não ganham eleições para formular políticas” (DOWNS, 1957[1999]: 50). Martin e Vanberg (2011) resumem esse ponto de forma excepcional:

“The ‘policy preferences’ of parties as organizations are, at least in part, derived from the underlying concerns of the constituents to whom the party must be attentive. Individual politicians may be interested in influencing policy, and they are likely to have a taste for winning office, but to achieve either, they must be responsive to the preferences of those whose support they are seeking to achieve” (MARTIN e VANBERG, 2011: 10).

Dito isto, os partidos são aqui analisados como em busca de cargos para influenciar políticas e buscando influenciar políticas intencionando o seu sucesso eleitoral. Tendo isso em mente, quais são os objetivos dos atores aqui analisados? O que o presidente ganha na formação de um governo de coalizão? O que os demais partidos incluídos no governo ganham? Os objetivos do presidente na formação de coalizões são bastante enfatizados na literatura. Uma vez que o partido do presidente não alcança o status majoritário, ele precisa do apoio de outros partidos para ter sua agenda legislativa aprovada no Congresso e assim poder governar. Dito isto, o presidente busca *apoio político* na formação de governos de coalizão.

O outro lado, contudo, não é normalmente explicitado. O que os partidos da coalizão ganham fazendo parte do governo? Diz-se que os partidos buscam controlar portfólios. Então a questão passa a ser o que significa controlar portfólios, que tipo de benefício um ministério pode trazer para o partido. O interesse do ministro em controlar um portfólio pode ser maior do que apenas postos de trabalho, incluindo também o controle do orçamento, a implementação de projetos em áreas eleitoralmente relevantes e, no caso do superlegislativo Executivo brasileiro, o controle da legislação. Nas palavras de Meneguello (1998), “os partidos participam de governos para influenciar a elaboração de políticas e controlar a sua implementação” (MENEGUELLO, 1998: 52). Resumindo, pode-se dizer que o ministro busca *influência* no governo.

Como afirma Gamson (1961), “power is the currency of politics” (GAMSON, 1961: 374). Nesse sentido, da mesma forma que produtores e consumidores transacionam no mercado tendo por base uma moeda reconhecida, nos governos de coalizão também temos uma transação entre atores. Nesta transação o poder é a moeda que é traduzida em termos de *apoio* e *influência*, de forma que o presidente e os ministros trocam *apoio* legislativo por *influência* nas políticas do governo tendo em vista ganho eleitoral.

Influência sobre o quê? Quais exatamente são as decisões consideradas aqui? Quando se fala em governo de coalizão no Brasil a primeira prerrogativa do Executivo que se destaca no debate é o controle sobre uma extensa quantidade de cargos. A disputa é pela distribuição de posições na estrutura do Executivo, sendo os cargos do primeiro escalão do governo – os ministérios – os cargos mais disputados, sendo seguidos pelos cargos comissionados subsequentes na hierarquia.

A indicação de cargos de confiança é um aspecto relevante da literatura que analisa os *payoffs* da formação de governos de coalizão. Quantos cargos e quais cargos cada partido recebe são questões fundamentais da abordagem *office-seeking*. Contudo, o foco deste trabalho não é sobre a distribuição de cargos, mas sim sobre o quê os partidos fazem com esses cargos uma vez no governo. Dessa forma, a indicação de cargos de confiança pode ser incluída na análise como fator explicativo, mas não se constitui no foco deste trabalho que analisa a influência sobre as decisões⁸. Nesse sentido, o objeto da análise aqui empreendida está nas prerrogativas do Executivo que se referem ao

⁸ Para estudos sobre a alocação de cargos ver Praça, Freitas e Hoepers (2011), Vieira (2013) e Pereira, Praça, Batista e Lopes (2013).

processo decisório. Isto é, as prerrogativas de formulação da agenda legislativa e de alocação de recursos orçamentários.

As prerrogativas legislativas são o poder do Executivo brasileiro de iniciar legislação. Num sistema democrático as principais decisões sobre a organização política do Estado e sobre as políticas públicas tem de passar pelo processo político de aprovação legislativa para se tornar fato. Nesse sentido, os fortes poderes do presidente de iniciar legislação se tornam relevantes uma vez que tais decisões são decisões de políticas. Como visto anteriormente, a predominância do Executivo no processo legislativo e a taxa de sucesso do Executivo brasileiro são bastante altas. Grande parte do que é aprovado pelo Legislativo teve sua origem no Poder Executivo. Num governo compartilhado entre o presidente e os partidos da coalizão, qual é a influência dos ministros na formulação da agenda legislativa do Executivo?

A questão sobre a participação dos parceiros de coalizão na formulação da agenda legislativa é o principal foco da literatura sobre a governança das coalizões em sistemas parlamentaristas. O pressuposto é que o comportamento dos partidos é *policy-seeking* e uma vez no governo o seu objetivo é trazer as políticas para mais próximo de suas preferências. A partir desta questão a análise da agenda legislativa do governo é o principal foco de disputa entre os partidos da coalizão, como analisado por Martin e Vanberg (2011).

Contudo, no caso do Executivo brasileiro que possui forte controle sobre a alocação de recursos e, por conseguinte, sobre a implementação das políticas, falar apenas sobre a influência na agenda legislativa não é contar a história toda. No sistema orçamentário brasileiro o Executivo formula a lei orçamentária e o Congresso tem a prerrogativa de modificar a alocação de recursos. Contudo, essa prerrogativa é limitada pela necessidade de identificar a fonte de financiamento dos programas incluídos no orçamento. Isso quer dizer que na prática os parlamentares podem fazer modificações dentro da peça enviada pelo Executivo, mas não criar novos gastos.

Além dessa restrição ao poder orçamentário dos parlamentares, o orçamento no Brasil é autorizativo e não impositivo. Dessa forma, uma vez aprovada a lei orçamentária o Executivo tem a prerrogativa final de decidir quais recursos serão de fato distribuídos, quais programas serão implementados, quem será beneficiado e quem será punido. Nesse sentido, as decisões de implementação de políticas ou de alocação de recursos também se constituem num foco de influência pelos ministros, uma vez que são decisões controladas pelo Executivo. Dessa forma, qual é a influência dos ministros

na alocação de recursos no Executivo brasileiro? Tentar identificar a influência dos atores sobre as “decisões” do Executivo se mostra algo muito vago, de forma que buscase aqui com essa discussão sobre os dois tipos de decisão – agenda legislativa e alocação orçamentária - estabelecer um foco para identificar em que medida os parceiros da coalizão influenciam tais decisões.

Como as instituições orientam o comportamento? Os desenvolvimentos recentes da ciência política nos fazem entender que instituições como o presidencialismo, o sistema eleitoral e as regras de interação entre os poderes Executivo e Legislativo desempenham um papel fundamental no comportamento dos atores políticos.

O presidencialismo afeta diretamente a barganha entre o presidente e os partidos da coalizão por quatro razões principais: 1) A eleição direta para presidente faz com que necessariamente o seu partido seja o *formateur* e esteja incluído em toda e qualquer coalizão formada; 2) A separação entre os poderes faz com que o presidente não seja responsável perante a Legislatura e pode governar mesmo sem formar uma coalizão; 3) Da mesma forma que o presidente não é responsável perante a Legislatura, também não são os partidos da coalizão podendo entrar e sair da coalizão sem maiores custos; 4) A responsabilidade frente aos eleitores pelas decisões do Executivo é concentrada no presidente e fracamente associada aos partidos da coalizão. Num sistema parlamentarista a responsabilidade eleitoral pelo governo é conjunta e atribuída a todos os partidos da coalizão.

O sistema eleitoral adotado no Brasil estabelece eleições majoritárias de distrito nacional para a presidência. Já os parlamentares, que se constituem na base de apoio do presidente no Legislativo, e portanto a substância das coalizões, enfrentam eleições locais onde o distrito é o estado e o método é da eleição proporcional de lista aberta para os deputados e majoritário para os senadores. Como já visto anteriormente, a eleição local para os parlamentares gera incentivos para a busca de políticas locais que afetem diretamente o seu eleitorado.

É reconhecido na literatura que os incentivos do sistema eleitoral não são suficientes para desenvolver comportamento individualista no Congresso. Contudo, tem-se que ter em mente que o objetivo dos políticos é a sobrevivência política de forma que a ligação com os eleitores é fundamental. O sistema eleitoral intermedia a relação entre políticos e eleitores, então é esperado que os incentivos específicos associados ao sistema eleitoral adotado no Brasil afete as estratégias dos atores no governo. Isto é, uma vez incluído no governo, os atores avaliarão suas opções considerando as que

possam trazer maior retorno eleitoral. Como o presidente e os parlamentares são eleitos através de regras diferentes, que geram incentivos diferentes, espera-se comportamento diferenciado dos atores. Nesse sentido, é esperado que o retorno eleitoral das decisões políticas seja diferenciado para o presidente e para os partidos da coalizão.

As regras endógenas do processo legislativo indicam os fortes poderes de agenda do presidente e a concentração de poderes nas mãos dos líderes partidários, de modo que o comportamento individualista não traz benefícios tangíveis para os parlamentares. Nesse sentido, é esperado que os partidos ajam coletivamente e de forma disciplinada no apoio às decisões do Executivo.

Tendo em mente esses incentivos do presidencialismo e do sistema eleitoral, espera-se que o presidente se preocupe com as políticas implementadas de alcance geral do seu governo, tendo em vista a concentração de responsabilidade e que os partidos da coalizão se preocupem com políticas que afetem o seu eleitorado e nas quais o partido seja identificável. A concentração de poderes no processo legislativo torna o governo de coalizão estável, uma vez que induz o comportamento disciplinado dos partidos no Congresso.

3.2 O Dilema dos Governos de Coalizão em Sistemas Presidencialistas

Entender o processo decisório em sistemas democráticos está intimamente ligado a compreensão da cadeia de delegação que transforma preferências políticas em decisões. Governar significa delegar poderes. Eleitores delegam para os seus representantes eleitos, parlamentares delegam para líderes partidários, o Legislativo delega para o Executivo e o chefe do Poder Executivo delega para os demais órgãos da estrutura executiva. O foco do presente trabalho está nos dilemas da delegação de poderes do chefe do Poder Executivo para os ministérios em sistemas presidencialistas de coalizão.

Qual precisamente é o dilema da delegação em governos de coalizão sob presidencialismo? No caso do sistema presidencialista o presidente é eleito diretamente e por isso concentra o controle e a responsabilidade pelas decisões do Executivo. Virtualmente o presidente tem total autonomia para decidir a composição do seu governo. Apresenta ainda a concentração de poderes na formulação e implementação de política sob prerrogativa do Executivo.

Contudo, a necessidade de apoio político e a formação de governos de coalizão implica uma relação mais complexa no processo decisório. “A government coalition refers to the sharing of executive office by different political parties” (MULLER, BERGMAN e STROM, 2010: 6). Ao compartilhar o Poder Executivo com os partidos da coalizão, o presidente está incluindo na estrutura decisória atores com interesses e agenda política próprias. Ao formar um coalizão e incluir representantes destes partidos no governo através do controle dos ministérios uma relação de delegação é estabelecida: o presidente, o *principal*, delega decisões para os ministros, o *agent* na tomada de decisões no Executivo. Nas palavras de Figueiredo e Limongi (2008),

“Ainda que seja uma instituição hierárquica, tendo no presidente da República o seu vértice, o Executivo não é uma instituição unitária. Mesmo em uma versão extremada do presidencialismo pessoal ou imperial, o presidente não é capaz de formular toda a agenda de políticas. Esta é formulada pelos seus “agentes”, especialmente os ministros que nomeia” (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2008: 152)

Como em qualquer relação *principal-agent*, a expertise do *agent* no determinado tema gera assimetria informacional. Ao delegar o controle de ministérios o presidente se beneficia da divisão do trabalho e da especialização na tomada de decisão. Contudo, uma vez no controle de um ministério o partido tem incentivos para usar a sua posição privilegiada e influenciar as decisões a favor dos seus próprios interesses, afastando-se das preferências do seu *principal*. No caso de governos de coalizão esse problema se torna ainda mais expressivo, uma vez que os partidos que compõem o governo mantêm eleitorados específicos e disputam eleições separadamente (MARTIN e VANBERG, 2011). Isto é, os ministros que compõem o governo no controle dos ministérios não somente se constituem em *agents* do presidente, como também do seu próprio partido que possui interesses eleitorais próprios.

Tendo em vista a complexidade da relação entre o presidente e os ministros, como os atores estabelecem um equilíbrio o poder decisório dos ministros e o controle pelo presidente no processo decisório do Poder Executivo? O modelo proposto a seguir apresenta a influência dos partidos como função dessa relação entre a decisão ministerial e o controle do presidente.

3.3 A Política dos Governos de Coalizão: decisão, controle e a influência dos partidos

Esta seção tem por objetivo apresentar de forma abstrata o argumento geral desenvolvido sobre a governança das coalizões no presidencialismo a fim de desenvolver hipóteses empíricas a serem testadas nos próximos capítulos. Como já afirmado anteriormente, o presente trabalho busca analisar o que acontece depois que a coalizão foi formada, especificamente, qual a influência exercida pelos ministros. Dessa forma, não é foco aqui discutir ou tentar prever quais partidos integrarão a coalizão governativa. Não se busca desenvolver aqui um modelo de formação de coalizões, mas sim de governança⁹.

Dito isto, suponha um jogo entre dois jogadores estabelecidos previamente para formar uma coalizão P e M . No presidencialismo o jogador P (presidente) é determinado exogenamente e necessariamente é incluído em qualquer coalizão formada. Uma vez formada a coalizão o presidente distribui os ministérios para os ministros dos partidos que compõem a coalizão, o jogador M (ministro). A distância de preferências entre o presidente e os partidos é ≥ 0 sendo 0 quando é o partido do presidente e > 0 quando são os demais partidos da coalizão.

O jogo da governança das coalizões pode ser modelado como um jogo sequencial de informação incompleta, no qual são observados dois estágios: o estágio da decisão dos partidos nos ministérios e o estágio do controle exercido pelo presidente sobre as decisões tomadas pelos partidos nos ministérios. No jogo da governança a coalizão já foi formada e os ministérios distribuídos de forma que o foco está no ato de governar. Na tomada de decisão M se move primeiro derivando utilidade da influência sobre as decisões do governo de acordo com o retorno eleitoral trazido. P se move em seguida indicando o controle exercido sobre as decisões tomadas pelos partidos nos ministérios. Uma vez que no presidencialismo o presidente é diretamente responsabilizado pelo governo, este deriva utilidade do controle uma vez descontado o custo dos mecanismos de monitoramento. O resultado da relação entre decisão e controle é aqui identificado como a influência do partido sobre as decisões do governo.

O modelo aqui apresentado da relação entre o presidente e os partidos nos ministérios no processo decisório do Executivo se constitui numa adaptação do modelo construído por Martin e Vanberg (2011) para analisar o papel do Legislativo no

⁹ Sobre o tópico da formação de coalizões no presidencialismo ver Alemán e Tsebelis (2011).

monitoramento das decisões tomadas pelos parceiros da coalizão nos sistemas parlamentaristas. As mínimas alterações no modelo original se referem a adaptações ao contexto institucional do presidencialismo e não afetam as principais previsões propostas por Martin e Vanberg (2011). O objetivo aqui é apenas estender um argumento formal já estabelecido para o contexto específico da relação entre o presidente e os seus ministros.

O modelo se constitui num modelo de informação incompleta para captar a ideia de informação assimétrica na delegação do presidente para os ministros, indicando a vantagem informacional dos ministros no processo decisório¹⁰. Isto é, ao tomar uma decisão relativa ao seu ministério o ministro tem mais informação que o presidente, podendo se utilizar de sua posição vantajosa para coletar os benefícios em detrimento da preferência do presidente. Dito isto, quando os ministros buscarão trazer as decisões para próximo de suas preferências? Quando o presidente buscará controlar as decisões tomadas pelos ministros?

O processo decisório é estabelecido da seguinte forma: 1) a natureza determina o contexto no qual a decisão será tomada. Normalmente os ministros são chamados a decidir como resposta a alguma demanda. Nesse sentido, a natureza determina o contexto social, as demandas sofridas e as restrições a capacidade de resposta pelo ministério. O contexto pode ser aberto e as opções estão disponíveis para o ministro escolher ou o contexto pode ser limitado e apenas as opções estão restritas para a decisão. O contexto é limitado com uma probabilidade $Pr(limitado) = p$, onde $p \in (0,1)$. A probabilidade do contexto ser aberto $Pr(aberto) = 1-p$. 2) O ministro observa o contexto e estabelece a decisão $d \in \{R, M\}$, onde R significa uma decisão radical e M significa uma decisão moderada. A qualificação da decisão como radical ou moderada se refere a tradução das preferências do partido na decisão, uma decisão radical reflete diretamente a preferência do ministro e uma decisão moderada reflete uma ponderação dos interesses do ministro e do presidente. 3) O presidente observa a decisão tomada e

¹⁰ Games in which the players face uncertainty about preferences of other players. Games of this form involve incomplete information. (...) Uncertainty about the payoffs of other players is modeled as a game in which players are uncertain about which node of the game they are located on. This trick involves the use of a fictitious player – Nature – who randomly selects players' types from a known probability distribution. Not all players, however, observe the realization of Nature's draw. To model a situation in which player i does not know players's j 's preferences, we assume that Nature chooses player j 's payoffs (type) prior to agent i 's decision, and we player i as facing an information set with multiple nodes because she does not observe the choice by Nature. This trick converts games of incomplete information – agents do not know the game – to games of imperfect information – agents know the game but not exactly where they are in the game” (MCCARTY e MEIROWITZ, 2007: 204-205)

forma crenças quanto ao contexto decisório. O presidente pode aceitar $\{A\}$ a decisão do ministro ou escrutinizar $\{E\}$ a decisão através do uso de mecanismos de controle. Isto é, $ap \in \{A, E\}$. 4) Se o presidente aceitar a decisão do ministro esta é implementada e o jogo acaba. 5) Se o presidente decidir revisar a decisão do ministro ele consegue observar o contexto. No contexto limitado a decisão radical é implementada porque é a única possível. No contexto aberto o presidente pode reverter as decisões distantes trazendo-as para mais próximo de suas preferências.

As preferências dos atores capturam a discussão anterior sobre a governança das coalizões. É assumido que os dois atores se importam com as políticas implementadas pelo governo. A divergência de preferências entre os atores é estabelecida no *payoff* de cada opção. A utilidade de cada decisão para o ministro é assim estabelecida:

$$U_M^{Decisão}(R) = x \quad (1)$$

$$U_M^{Decisão}(M) = 0 \quad (2)$$

A utilidade de cada decisão para o presidente é a seguinte:

$$U_P^{Decisão}(R) = -x \quad (3)$$

$$U_P^{Decisão}(M) = 0 \quad (4)$$

As equações acima apresentam a utilidade de cada opção para os atores do jogo. A estrutura indica que quando o ministro imprime as suas preferências nas decisões (decisão radical) há um ganho positivo e uma perda correspondente para o presidente. Isto é, o ganho de um jogador indica a perda do outro no processo decisório. Dessa forma, quanto maior X , maior a divergência de preferências entre o ministro e o presidente.

A discussão acima indica que tanto o presidente quanto os partidos da coalizão se importam com as decisões tomadas pelo Executivo. Contudo, como já apresentado anteriormente, a estrutura do presidencialismo faz com que os interesses eleitorais do presidente e os dos partidos da coalizão sejam diferentes. Os parceiros da coalizão disputam eleições separadamente e com regras e, por conseguinte, incentivos diferentes. Como aqui é assumido que os partidos se preocupam com as políticas instrumentalmente com vistas ao retorno eleitoral das mesmas, é incluído um parâmetro

β que significa o retorno eleitoral para o partido referente a tomada de decisão mais próxima de suas preferências (e por definição das preferências dos seus eleitores). Seja $d \in \{R, M\}$ uma decisão tomada pelo ministro. Então $U_M^{Retorno}(d) = \beta U_M^{Decisão}(d)$, onde $\beta > 0$. Quando β aumenta, os incentivos eleitorais para tomar a decisão que beneficia o seu eleitorado e assim reclamar o crédito aumenta.

Uma vez estabelecida a utilidade e o benefício associado ao retorno eleitoral das decisões do ministros é necessário identificar os incentivos para o presidente controlar as decisões do ministro. O controle sobre as decisões dos ministros é muitas vezes tomado como certo e óbvio¹¹. Isto é, uma vez que o presidente concentra a responsabilidade pelas decisões do governo e possui prerrogativas constitucionais de controle já que é o chefe absoluto do Poder Executivo, espera-se que o presidente observe tudo e controle todas as decisões tomadas no seu governo. Contudo, há um custo associado a atividade de controle e esses custos se referem ao custo de obter informação sobre o contexto e sobre a decisão tomada que normalmente é especializada e não está disponível para o presidente. O custo dessa atividade também se refere ao custo de ir de encontro a decisão de um parceiro da coalizão que também contribui para a manutenção do governo entregando apoio na arena legislativa. Há também custo de oportunidade já que ao deslocar pessoal e recursos para revisar a decisão de um ministro, tais recursos não estarão disponíveis para outras atividades. Dessa forma, é associado um custo $c > 0$ para a atividade de controle do presidente.

Da mesma forma, “puxar” as decisões para próximo de suas preferências contrariando a posição do seu *principal* é uma ação que pode impor custos ao ministro. Esses custos tem por base também um custo de oportunidade, já que se o presidente escrutinar a decisão e identificar que a opção mais próximo de suas preferências está disponível a decisão terá que ser refeita. Os custo também se associam ao risco de aproveitar a vantagem informacional para impor as suas preferências e esse desvio ser identificado pelo presidente, causando possíveis punições por quebrar a confiança do seu *principal*. Assim, o custo do desvio ministerial $D > 0$.

Dado essa descrição das preferências dos atores e da estrutura do jogo, o ministro tem o seguinte conjunto de estratégias indicando a opção de ação dado o contexto específico:

¹¹ Ao contrario da literatura sobre coalizões em sistemas parlamentaristas, na qual a autonomia ministerial do modelo de Laver e Shepsle (1990) é normalmente assumida.

$$S_M = \{(R \setminus A; R \setminus L), (R \setminus A; M \setminus L), (M \setminus A; R \setminus L), (M \setminus A; M \setminus L)\} \quad (5)$$

Para o presidente o conjunto de estratégias é o seguinte:

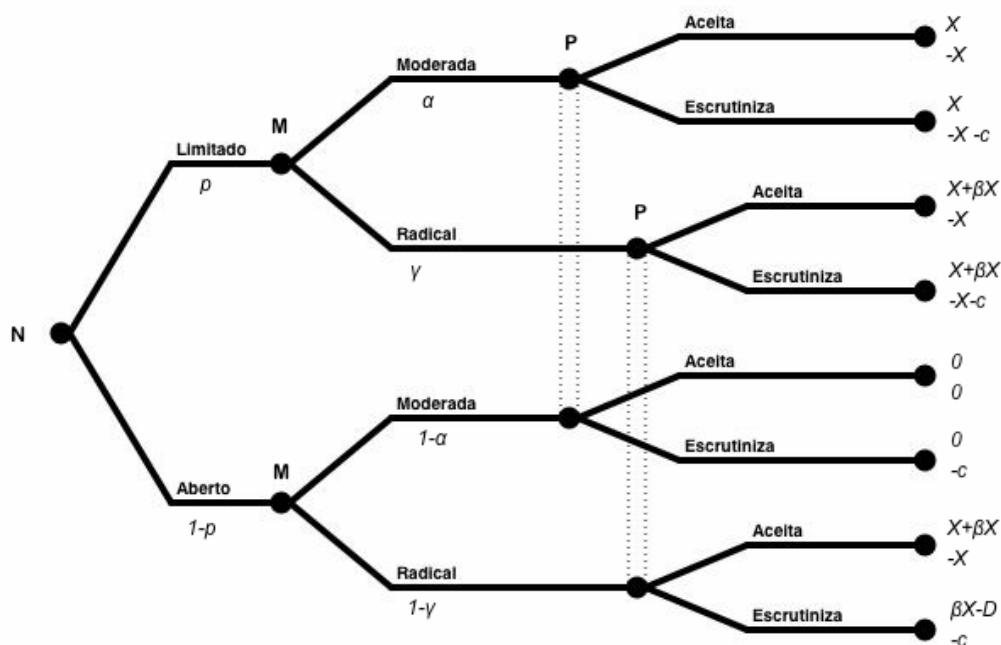
$$S_P = \{(E \setminus R; E \setminus M), (E \setminus R; A \setminus M), (A \setminus R; E \setminus M), (A \setminus R; A \setminus M)\} \quad (6)$$

O conjunto de estratégias disponível ao partido do ministro (M) apresenta as opções disponíveis dado o contexto de decisão. Apenas 2 das 4 opções são de fato possíveis: decisão radical no contexto aberto e decisão radical no contexto limitado; decisão moderada no contexto aberto e decisão radical no contexto limitado. Isto significa que no contexto limitado apenas a decisão radical é observada, tratando-se de uma estratégia dominante, na qual o partido busca reclamar o crédito eleitoral de decisões relevantes.

Como a decisão radical é sempre tomada quando o contexto é limitado, o movimento do partido do ministro revela informação para o presidente. Isto é, quando a decisão moderada é introduzida o presidente sabe que o contexto não é limitado. Dessa forma, apenas 2 das 4 estratégias são relevantes: escrutinizar quando no contexto radical e aceitar no contexto moderado; aceitar no contexto radical e aceitar no contexto moderado. Assim, para o presidente só há escrutínio quando a decisão é radical. Quando a decisão é moderada o presidente aceita uma vez que não pode melhorar o resultado.

A árvore de decisão para este jogo é apresentada a seguir. Esta apresenta o modelo de influência dos partidos sobre as decisões do Executivo com base na decisão ministerial e no controle pelo presidente no processo decisório do presidencialismo de coalizão. Devido a vantagem informacional do ministro ele observa o contexto decisório e emite a sua decisão, escolhendo entre uma decisão de acordo com sua preferência ou uma decisão que contemple as preferências do presidente. Adicionalmente, quanto maior o retorno eleitoral esperado da decisão, maior o incentivo para escolher a opção radical.

Figura 3.1: Decisão x Controle - Influência dos Partidos sob Presidencialismo de Coalizão



Para o presidente a informação é imperfeita, de forma que há incerteza quanto ao contexto no qual o ministro está decidindo. O presidente tem que formar crenças sobre a probabilidade de o ministro estar decidindo no contexto limitado, no qual apenas a decisão radical é possível ou se o ministro está decidindo no contexto aberto e a decisão moderada é viável. Uma forma de exemplificar esse problema de informação incompleta para o presidente é a seguinte: imagine que o ministro controla verbas para recuperar cidades atingidas por desastres naturais. O ministro transfere esses recursos para uma cidade controlada por seu próprio partido. Dada essa decisão o presidente tem que formar crenças quanto ao contexto decisório, isto é, de fato a transferência para essa cidade é necessária (contexto limitado) ou esses recursos poderiam ser transferidos para uma outra cidade (contexto aberto).

Formada a crença quanto ao contexto decisório o presidente decide entre aceitar a decisão do ministro ou controlar a decisão escrutinizando. Essa decisão está diretamente associada ao custo da opção de controle, que é função do custo de informação, do custo de oportunidade e de perda de apoio político no Legislativo. Isto é, controlar impõe custos ao presidente e ele somente desempenhará essa atividade custosa quando a perda

associada a influência do ministro for grande o suficiente para superar os custos da ação.

A solução do modelo é o equilíbrio, isto é, situações nas quais os jogadores estão simultaneamente jogando a melhor resposta ao outro jogador, dado a sua crença sobre o contexto decisório, e por isso não tem incentivos para desviar. Especificamente, a decisão do ministro é ótima dada a sua expectativa quanto ao controle do presidente e ao retorno eleitoral. O presidente usa a decisão como indicador do contexto decisório e estabelece o uso ótimo dos mecanismos de controle. Como a decisão moderada somente é tomada pelo ministro quando o contexto é aberto, o presidente sabe que o contexto é aberto quando observa a decisão moderada. A crença do presidente de que o contexto é limitado quando a decisão radical é observada é dada por $\gamma = \Pr(L|R)$.

No caso específico de informação limitada aqui tratado, busca-se o Equilíbrio Bayesiano Perfeito (*Perfect Bayesian Equilibrium – PBE*). O PBE é uma adaptação do Equilíbrio de Nash a jogos sequenciais com informação incompleta. No PBE as estratégias dos jogadores são sequencialmente racionais dadas as suas crenças (MCCARTY e MEIROWITZ, 2007). O modelo acima apresentado possui três equilíbrios.

Equilíbrio 1: para $X \leq \frac{c}{1-p}$. A estratégia $s^* = (R \setminus A; R \setminus L), (A \setminus R; A \setminus M)$ se constitui num PBE no jogo. A crença do presidente de que o contexto é limitado quando o ministro introduz a decisão radical é $\gamma = p$. O ministro sempre introduz a decisão radical e o presidente aceita a decisão sem impor escrutínio.

Equilíbrio 2: para $\frac{c}{1-p} < X < \frac{d}{\beta}$. PBE com base na estratégia mista seguinte: o ministro sempre introduz a decisão radical no contexto limitado. No contexto aberto, o ministro introduz a decisão radical com probabilidade $\pi = \frac{ep}{(1-p)(X-c)}$. O presidente sempre aceita a decisão moderada. A decisão radical é escrutinizada com probabilidade $\mu = \frac{(1+\beta)X}{d+X}$. Neste equilíbrio, a crença do presidente de que o contexto é limitado quando a decisão radical é observada é $\gamma = \frac{p}{p+(1-p)\pi}$.

Equilíbrio 3: para $X \geq \max \left[\frac{c}{1-p}; \frac{d}{\beta} \right]$. A estratégia $s^* = (R \setminus A; R \setminus L), (E \setminus R; A \setminus M)$ se constitui num PBE do jogo. A crença do presidente de que o contexto é limitado quando o ministro introduz a decisão radical é $\gamma = p$. O ministro sempre introduz a decisão radical e o presidente sempre escrutiniza. No contexto normal a decisão é revertida e a decisão moderada é implementada.

Os 3 equilíbrios do jogo indicam um contínuo de possibilidades nos quais a distância de preferências desempenha papel fundamental. No equilíbrio 1, quando a distância de preferências é mínima é observada a autonomia ministerial. Quando a distância de preferências aumenta o presidente alterna entre a autonomia e o escrutínio e quando a distância de preferências é máxima o presidente escrutiniza as decisões, revertendo aquelas que se distanciam de suas preferências¹².

O modelo acima apresentado busca sistematizar e ilustrar um argumento específico sobre a influência dos atores no processo decisório do Executivo no presidencialismo de coalizão. O objetivo principal é traduzir as relações em termos de objetivos e estratégias dos atores políticos, identificando as situações de equilíbrio que servirão de base para a construção das hipóteses a serem testadas empiricamente. O foco da próxima seção é justamente discutir as implicações empíricas do modelo e como é possível testar empiricamente o resultado abstrato aqui apresentado.

3.4 Implicações Empíricas do Modelo Teórico

Uma série de suposições foi feita quanto ao número de atores, as diferenças de preferências entre eles e o que eles esperam ganhar com cada ação. Com base nessas suposições foram encontradas três soluções que indicam que a governança das coalizões é um processo em dois momentos interdependentes que envolvem a tomada de decisões políticas pelos ministérios e o controle sobre essas decisões pela presidente. As soluções encontradas indicam que os ministros possuem autonomia decisória quando a distância de preferências é pequena, quando a distância cresce o presidente estabelece o controle sobre as decisões do ministro de forma seletiva. Quando a distância entre as preferências é muito grande o presidente sempre controla as decisões do ministro identificando que a estratégia dominante deste é tomar a decisão que mais agrada o seu

¹² Para as provas ver Martin e Vanberg (2011).

eleitorado. Tais resultados são função da distância de preferências, do retorno eleitoral da decisão para o ministro e os custos de desvio pelo ministro e do controle sobre as decisões do ministro pelo presidente.

Apesar de identificar três situações em equilíbrio, essa discussão trata de um modelo teórico, abstrato e que simplifica bastante a realidade. Coalizões podem envolver muito mais que apenas dois atores e na prática, apesar de incluir os principais fatores a influenciar a política de coalizão, há outros fatores contextuais envolvidos. Por que então fazer essa discussão? Embora muitas das suposições feitas pelos modelos sejam extremamente abstratas e irrealistas, estabelecê-las claramente permite a possibilidade de teste empírico de hipóteses explícitas e precisamente formuladas (MORTON, 1999). Nesse sentido, a discussão anterior orienta a formulação de questões e de hipóteses a serem testadas empiricamente. Os principais parâmetros indicados e o resultado final da relação entre a decisão ministerial e o controle pelo presidente, aqui identificada como a influência dos partidos no governo, serão empiricamente analisados.

A hipótese central do trabalho a ser testada nos próximos dois capítulos empíricos deste trabalho é assim estabelecida:

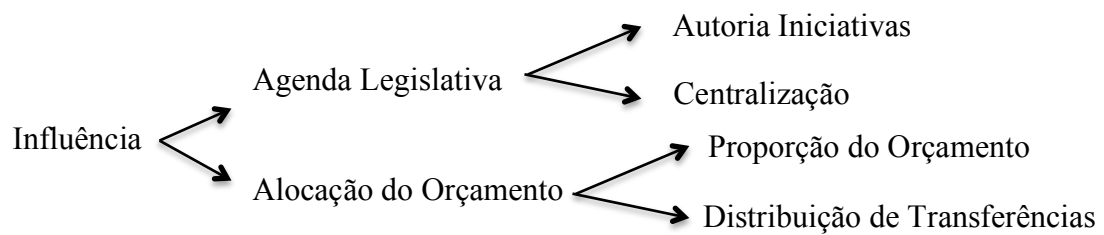
H1: Quanto maior a distância de preferências entre o presidente e o partido do ministro, menor a influência do partido nas decisões do Executivo.

O poder *no* Executivo está entre o presidente e os partidos nos ministérios no presidencialismo de coalizão. Resta identificar empiricamente a influência dos partidos nos ministérios, influência esta identificada como resultado da participação dos partidos na formulação das decisões e do controle exercido pelo presidente.

No âmbito do teste da hipótese central aqui estabelecida e das hipóteses periféricas apresentadas nos próximos capítulos, as condições e os mecanismos para sua observação serão diretamente especificados. A análise tem por base a influência dos partidos nas principais decisões do Executivo, a influência sobre a agenda legislativa ou formulação de decisões e a influência sobre a alocação do orçamento, ou sobre a implementação das decisões. A inclusão de dois tipos deferentes de decisões tem por objetivo o entendimento mais amplo do processo decisório do Executivo.

A influência sobre cada tipo de decisão será operacionalizada de duas formas. A agenda legislativa é observada a partir da autoria das leis como forma positiva de influência e da centralização na presidência como forma negativa, no sentido de que

retira dos ministérios a capacidade de influenciar as decisões. A influência sobre a alocação de recursos do orçamento é observada a partir da proporção do orçamento controlado pelos partidos e pela distribuição de transferências federais para estados governados pelo seu partido.



A hipótese central acerca da distância de preferências será testada nos dois próximos capítulos. No próximo capítulo, a influência dos ministros na formulação da agenda legislativa do Executivo é avaliada. Em seguida, a atuação dos ministérios na alocação de recursos é analisada. Por último, as considerações finais sobre a influência da coalizão nas decisões legislativas e alocação orçamentária no Executivo brasileiro.

4

PRESIDENCIALISMO, GOVERNOS DE COALIZÃO E AGENDA LEGISLATIVA: A INFLUÊNCIA DOS PARTIDOS NAS INICIATIVAS LEGISLATIVAS DO PODER EXECUTIVO

Qual é a influência dos partidos da coalizão no processo de formulação da agenda legislativa do Executivo? Como visto no capítulo 1, o Executivo brasileiro é bastante ativo do ponto de vista legislativo. Observa-se que as iniciativas que compõem a agenda legislativa do Executivo são apreciadas pelo Congresso e a taxa de aprovação é bastante alta, acima de 75%. É observado também que comparando a autoria das iniciativas o Executivo brasileiro é dominante frente ao Legislativo. Isto é, em cada 10 leis aprovadas pelo Congresso 7 foram formuladas no Poder Executivo.

A questão que fica é como essas iniciativas, que se transformam nas regras do jogo e nas principais políticas públicas do país, são de fato formuladas. Qual é a participação dos atores, como se dá o processo decisório, como acordos são alcançados? Tais questões, quando consideradas junto à composição heterogênea do Executivo nos governos de coalizão, nos fazem pensar no Executivo como arena decisória da formulação da agenda legislativa que antecede as discussões e processos de votação observados no Congresso. Uma literatura expressiva existe no Brasil para discutir o processo legislativo e o papel dos atores na formulação de leis. Contudo, governos de coalizão preveem diferentes partidos no governo de forma que acordos e negociações podem estar sendo estabelecidos numa arena decisória que antecede o que observamos no Legislativo.

O objetivo do presente capítulo é justamente olhar para o funcionamento interno do Executivo e identificar o processo decisório de formulação da agenda legislativa, com foco na participação dos ministérios e da presidência nas decisões legislativas. Com base no modelo apresentado no capítulo 3, busca-se aqui avaliar a influência das ministérios nas decisões legislativas. A influência é observada a partir da autoria de iniciativas legislativas como uma medida positiva e da centralização da formulação das iniciativas como medida negativa de influência dos ministérios (ou não influência) já

que desloca o processo decisório para a Presidência. Como já estabelecido, a principal hipótese a ser testada se refere a distância de preferências entre os atores. Para tanto, o presente capítulo está assim dividido: a próxima seção apresenta o processo decisório de formulação da agenda legislativa, com foco no desenho institucional do Executivo. Em seguida, é avaliada a participação diferenciada dos ministérios específicos na formulação da agenda legislativa. A seção seguinte apresenta a influência contingente dos ministérios e a centralização na presidência como alternativa a formulação ministerial. Por último, as considerações finais.

4.1 O Desenho Institucional do Poder Executivo e o Processo de Formulação Legislativa

Os estudos legislativos se tornaram o principal tema de atenção na ciência política brasileira. Grande parte de sua relevância está justamente no foco institucional que estabelece. Atualmente possuímos extenso conhecimento das regras e procedimentos que organizam o Legislativo brasileiro. O padrão de interação entre Executivo e Legislativo, o fluxo informacional no Legislativo, o papel das comissões e o poder de órgãos como a mesa diretora e o Colégio de Líderes são aspectos fundamentais.

Contudo, uma lacuna se mostra premente. Como visto, grande parte do que resulta do processo legislativo tem sua origem no Executivo. Como se dá o processo decisório de formulação dessas iniciativas legislativas? Usualmente o Executivo é incluído nas análises sobre processo legislativo como um órgão exógeno ao Legislativo, identificado exclusivamente com o presidente. Isto é, o processo de formulação legislativa só tem seu início quando entra em tramitação no Congresso e o Executivo é incluído na análise apenas como um autor externo das iniciativas, representado pelo presidente.

O ponto a ser destacado aqui é que falar em governo de coalizão implica em abandonar a ideia do Executivo unitário identificado como o presidente. Implica em identificar o cenário de decisão no qual o presidente atua, os atores envolvidos e os procedimentos estabelecidos. Implica em reconhecer a complexidade de um Executivo multipartidário e que representa uma arena decisória de matérias legislativas antes de sua tramitação no Congresso.

Governos de coalizão impõe custos de negociação entre os partidos no processo decisório e como afirma North (1990), “when is costly to transact, institutions matter” (NORTH, 1990: 12). Governos de coalizão trazem complexidade ao processo decisório

e requerem um enfoque específico sobre a organização do Executivo como instituição. O primeiro passo é olhar para dentro do Executivo, indo além do presidente, como forma de identificar a sua composição e distribuição de poder.

A análise aqui proposta inclui os governos FHC e Lula, no período de 1995 a 2010. O ponto de partida é a identificação da estrutura organizacional do Executivo e os órgãos que compõem a sua hierarquia decisória. As análises sobre o Poder Legislativo se baseiam no regimento interno como forma de identificar as regras de organização interna. Contudo, o Executivo não possui a formalização de seus procedimentos na forma de um regimento. Porém, ao início de cada novo mandato o empossado presidente da República emite uma medida provisória estabelecendo a estrutura organizacional do Poder Executivo. A partir de tais medidas é possível identificar os órgãos que compõem o Executivo e suas funções. Com base nessa informação podemos analisar a distribuição de funções, competências e de poder no Executivo. A figura abaixo apresenta a composição do Executivo nos governos FHC.

Figura 4.1: Estrutura do Poder Executivo – Governos Fernando Henrique Cardoso

Presidente FHC					
(1995 – 1999 / 1999 – 2003)					
Presidência				Gabinete	
Essenciais	Consulta	Assessoramento	Secretarias	Justiça	Administração e Reforma*
Casa Civil	Conselho da República	Conselho Governo	Corregedoria Geral	Planejamento	Saúde
Secretaria Geral	Conselho Defesa Nacional	Advocacia Geral	Sec. Desenv. Urbano	Fazenda	Meio Ambiente
Secretaria Comunicações		Forças Armadas*		Relações Exteriores	Agricultura
Assuntos Estratégicos*		Gabinete do Presidente		Educação	Infraestrutura
Casa Militar*		Sec. Rel. Institucionais*		Esportes e Turismo	Previdência
Segurança Institucional		Sec. Plan. e Avaliação*		Transportes	Cultura
				Indústria e Comércio	Minas e Energia
		Trabalho	Comunicações		
		Ciência e Tecnologia	Desenv. Agrário		
		Marinha*	Exército*		
		Aeronáutica*	Defesa		
			Integração Nacional		

* Secretaria de assuntos estratégicos extinta em 1999. A Casa Militar foi transformada em Gabinete de Segurança Institucional em 2001. Alto Comando e Estado-Maior das Forças Armadas

extintos em 1999. Ministério da Administração e Reforma do Estado extinto em 1999, suas competências passando para o Ministério do Planejamento. Ministérios da Marinha, Exército e Aeronáutica extintos em 1999, passando a integrar o Ministério da Defesa. Secretarias de relações institucionais e de planejamento e avaliação criadas em 01/01/1999 e extintas em 30/07/1999.

Fonte: Lei 9.649 de 27 de maio de 1998 e www.presidencia.gov.br.

A estrutura do Executivo pode ser subdividida em duas esferas de poder principais: a presidência e o gabinete. O gabinete é a esfera que inclui os ministérios específicos. No caso do governo FHC, o gabinete foi composto de 21 ministérios inicialmente. A grande reestruturação tem por base a extinção dos chamados ministérios “militares”, os ministérios da marinha, exército e aeronáutica e a criação do ministério da defesa, pela primeira vez sob chefia de um civil. O final do primeiro mandato também marcou a extinção do ministério da administração e reforma do Estado, chefiado por Bresser Pereira que concentrou grande parte das decisões do governo FHC relacionadas as reformas.

Os órgãos que compõem a Presidência da República podem ser agrupados em órgãos essenciais, órgãos consultivos, órgãos de assessoramento e secretarias. Como órgãos essenciais estão a Casa Civil, a Secretaria Geral, a Secretaria de Comunicações, a Secretaria de Assuntos Estratégicos e a Casa Militar/Gabinete de Segurança Institucional.

À Casa Civil compete a coordenação e integração das ações do governo, o monitoramento da legalidade e constitucionalidade dos atos normativos do Executivo. Realizava ainda a intermediação com o Congresso Nacional, com os demais níveis da administração e com a sociedade. As principais competências da Secretaria Geral incluíam a supervisão e execução de atividades administrativas. Em 2001 é feita uma reorganização nas competências da Casa Civil e da Secretaria Geral: a análise do mérito dos atos normativos do Executivo passa a fazer parte das competências da Casa Civil enquanto que a articulação com o Congresso Nacional, com os demais entes da federação e com a sociedade passa a fazer parte das atribuições da Secretaria Geral.

A Secretaria de Comunicação coordena a comunicação e divulgação social do governo. A Secretaria de Assuntos Estratégicos desempenhava um papel de assessoramento em políticas públicas, sendo substituída em 2001 pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano. À Casa Militar compete a segurança do Presidente, sendo substituída pelo Gabinete de Segurança Institucional em 2001.

O Conselho da República é o órgão máximo de consulta do presidente e o Conselho de Defesa Nacional é o órgão de consulta em assuntos de defesa e soberania nacional. O Conselho de Governo é composto pelos ministros e pelos titulares dos órgãos essenciais da Presidência. Entre suas atribuições está a formulação de políticas públicas setoriais, quando estas ultrapassam os limites de um único ministério, geralmente através de grupos de trabalho. A Advocacia-Geral presta assessoramento jurídico. O Alto Comando e o Estado-Maior das Forças Armadas constituíam-se em órgãos de assessoramento em assuntos militares. Por último, a Corregedoria assiste o presidente em assuntos de defesa do patrimônio público.

Nota-se pouca ênfase do governo FHC na constituição de secretarias, que seriam órgãos temáticos ligados a estrutura da presidência, mas com a prerrogativas de formulação de políticas setoriais associadas aos ministérios. Apenas uma secretaria foi constituída no governo FHC, ligada ao tema de desenvolvimento urbano, temática bastante ampla que envolve decisões associadas a um grande número de ministérios. Como observado no decreto de instituição, a secretaria de desenvolvimento urbano possui prerrogativas de formulação de decisões de políticas públicas.

Nota-se por essa descrição dos órgãos que compõem a estrutura do Executivo nos governos FHC que grande parte das prerrogativas decisórias de políticas estão concentradas no gabinete, com a instituição de poucos órgãos de fato orientados para a formulação de decisões. Na presidência, o principal órgão do ponto de vista da formulação legislativa passa a ser a Casa Civil, que retém prerrogativas de controle e monitoramento sobre as decisões dos demais órgãos do Executivo.

Isto é, o desenho institucional do Poder Executivo sugere uma divisão do trabalho na qual os ministérios concentram a atividade de formulação de decisões legislativas exercendo o seu poder de agenda e o controle privilegiado de informações sobre os temas específicos do seu ministério. A presidência estabelece como sua principal atividade não a de formulação de decisões propriamente ditas, mas sim o controle e monitoramento sobre as decisões formuladas nos ministérios.

A figura abaixo apresenta a organização do Poder Executivo nos governos Lula.

Figura 4.2: Estrutura do Poder Executivo – Governos Luiz Inácio Lula da Silva

Presidente Lula (2003 – 2007 / 2007 - 2010)									
Presidência				Gabinete					
Essenciais	Consulta	Assessoramento	Secretarias	Justiça	Trabalho				
Casa Civil	Conselho República	Conselho Governo	Controladoria Geral	Defesa	Saúde				
Secretaria Geral	Conselho Defesa Nacional	Advocacia Geral	Assuntos Estratégicos	Fazenda	Meio Ambiente				
Secretaria Comunicações		C.N. Desenv. Econômico Social	Políticas p/ Mulheres	Relações Exteriores	Agricultura				
Segurança Institucional		C.N. Segur. Alimentar	Direitos Humanos	Educação	Infraestrutura				
Relações Institucionais		C.N. Política Energética	Igualdade Racial	Cidades	Desenv. Social				
Gabinete Pessoal		C.N. Integr. Transportes	Portos	Transportes	Cultura				
		Assessoria Especial		Indústria e Comércio	Minas e Energia				
				Integração Nacional	Comunicações				
				Ciência e Tecnologia	Desenv. Agrário				
				Esporte	Previdência				
				Turismo	Pesca				

Fonte: Lei 10.683 de 28 de maio de 2003 e www.presidencia.gov.br.

A estrutura básica do Poder Executivo estabelecida no Governo FHC foi mantida no Governo Lula com algumas adições importantes. O número de ministério cresceu com o desmembramento do ministério dos esportes e turismo. Foi criado ainda o ministério das cidades e mantida a criação do ministério da integração nacional.

Sobre a organização da presidência, a Casa Civil fortaleceu o seu papel no monitoramento jurídico e do mérito dos atos normativos do Executivo, adquirindo agora a competência de avaliar as matérias em tramitação no Congresso Nacional. As competências da Casa Civil são assim estabelecidas:

“Art. 2º. À Casa Civil da Presidência da República compete assistir direta e indiretamente ao Presidente da república no desempenho de suas atribuições, especialmente na coordenação e na integração das ações do governo, na verificação prévia a constitucionalidade e legalidade dos atos presidenciais, na análise do mérito, da oportunidade e da compatibilidade das propostas, inclusive das matérias em tramitação no Congresso Nacional, com as diretrizes governamentais” (BRASIL, 2003).

Importante frisar que, como visto no trecho acima, as competências de coordenação e controle da Casa Civil não se restringem à questões de legalidade, mas se estendem também ao controle substancial do mérito das medidas propostas pelos ministérios e também da adequação de tais medidas ao programa do governo. A Casa Civil se estabelece assim no papel de coordenação e formação de acordos entre os ministérios, mantendo as decisões próximas das preferências do presidente.

A Secretaria Geral perdeu algumas de competências de intermediação entre o Presidente e o Congresso Nacional e com os demais entes subnacionais para a recém-criada secretaria de relações institucionais. Esta secretaria passa a acompanhar as matérias do Executivo no Congresso em constante diálogo com os parlamentares. À Secretaria Geral agora compete a relação do governo com a sociedade, inclusive através do estímulo a mecanismos de consulta e participação social.

Além desses órgãos principais de coordenação do governo, a estrutura do Executivo no Governo Lula inova ao incluir quatro conselhos nacionais específicos e cinco secretarias temáticas. Os conselhos nacionais tem como competência assessorar o presidente na formulação de políticas públicas específicas nas áreas de desenvolvimento econômico e social, segurança alimentar, política energética e de integração de políticas de transportes. As secretarias coordenam e formulam políticas setoriais nas áreas de políticas para as mulheres, direitos humanos, igualdade racial, portos e aviação civil.

Nota-se que tais secretarias estão inseridas na estrutura da presidência mas apresentam prerrogativas de ministérios, como a formulação e implementação de decisões. Inclusive, tais secretarias foram criadas a partir do desmembramento de funções de algum ministério pré-existente, muitas vezes sob o protesto do ministro gestor como é o caso da secretaria de portos. Na ocasião da criação da secretaria o ministério dos transportes era chefiado pelo PR e o líder do partido na Câmara assim se manifestou sobre o assunto: “O presidente nos ofereceu o ministério por inteiro, nunca disse que ia tirar o controle dos portos. Vamos dizer ao presidente que essa é uma decisão tomada [saída do ministério]”¹³.

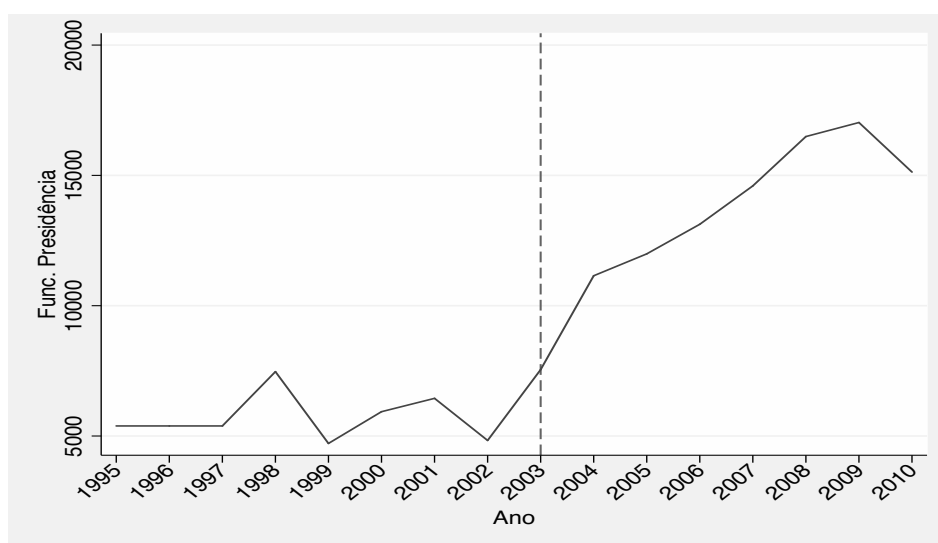
Dessa forma, as competências das secretarias não se sobrepõem às dos ministérios. A sobreposição poderia ser observada se o objetivo de tais secretarias fosse o monitoramento, como acontece com a sobreposição de competências das comissões legislativas como forma de monitorar os ministérios (*shadow*). Como poder ser visto, as

¹³ Luciano Castro, líder do Partido da República na Câmara dos Deputados. Declaração em Guerreiro (2007) “PR abre mão do Ministério dos Transportes se governo criar Secretaria de Portos”, Folha Online.

secretarias na verdade representam competências retiradas de alguns ministérios como uma forma de subdividir a estrutura do primeiro escalão governamental.

A descrição acima indica o aumento do número e de competências dos órgãos da presidência quando comparados aos governos FHC. Uma das principais formas de identificar a evolução de um órgão é a através da quantidade de funcionários que mobiliza para o desempenho de suas atividades. O gráfico abaixo apresenta o quadro de funcionários da presidência no período dos governos FHC e Lula.

Gráfico 4.1: Evolução Funcionários da Presidência da República



Fonte: elaboração própria com dados da Casa Civil.

O gráfico acima mostra o crescimento acentuado do número de funcionários alocados na presidência da república com o estabelecimento do governo Lula. Nota-se o forte crescimento, acompanhando o aumento no número de órgãos e de prerrogativas da presidência. Foge um pouco ao foco do presente trabalho explicar esse aumento das competências da presidência, associada ao aumento do número de funcionários para desempenhar tais prerrogativas. Contudo, vale mencionar o argumento de Inácio (2006) que associa o aumento das prerrogativas da presidência ao aumento da complexidade dos governos de coalizão, incluindo cada vez mais partidos e de maior heterogeneidade ideológica como apresentado no capítulo 1. Uma vez que o presidente precisa coordenar um ambiente cada vez mais complexo e de multiplicidade de interesses, o fortalecimento da presidência se mostra como um instrumento para o monitoramento e centralização das decisões.

Dessa forma, o papel da presidência se torna central na articulação e coordenação dos ministros que muitas vezes representam partidos diferentes. Com a heterogeneidade do Executivo, os ministros podem entrar em conflito sobre decisões e muitas vezes também entrar em conflito com a agenda do presidente, daí o desenvolvimento institucional da presidência sob presidencialismo de coalizão.

Identificados os órgãos que compõem a estrutura do Executivo e suas principais funções, o objetivo passa a ser analisar o processo de formulação das iniciativas legislativas do Executivo. Como esse processo vem se institucionalizando ao longo do tempo? Qual o papel dos ministérios e da presidência? O processo de formulação das iniciativas legislativas do Executivo tem suas diretrizes em decretos estabelecidos pelos presidentes. Para o período aqui analisado (1995 a 2010) quatro decretos organizaram o processo de formulação legislativa no Executivo.

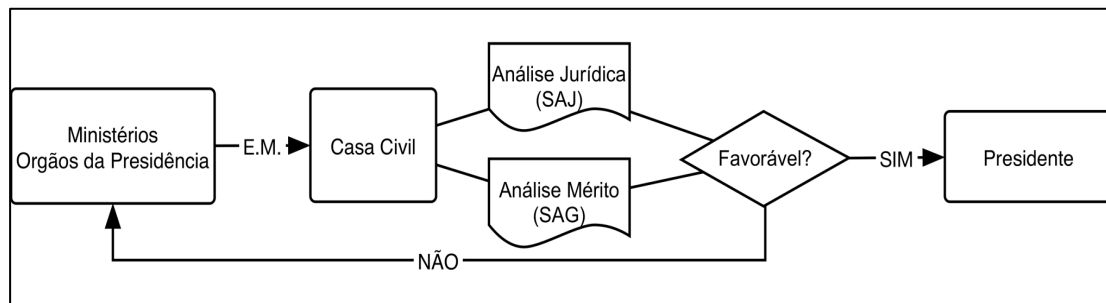
Os atos normativos do Executivo que incluem projetos de lei, medidas provisórias, projetos de emenda constitucional e projetos de lei de conversão podem ter início nos ministérios, nas secretarias ou nos demais órgãos da presidência. Há uma divisão do trabalho estabelecida entre os órgãos que iniciam as medidas legislativas e o órgão de controle sobre o que será de fato submetido ao Congresso. Nesse sentido, o processo regular para formulação de iniciativas legislativas do Executivo é descentralizado entre os órgãos com prerrogativas legislativas e o órgão da presidência responsável pela “triagem” e controle sobre o que é produzido.

No início do governo FHC o principal órgão da presidência a coordenar a formulação das iniciativas legislativas era a Secretaria Geral (Decreto 468/92), estrutura herdada do governo anterior. A partir de 1996 (Decreto 1.937/96) a Casa Civil tem formalizada a sua competência de monitorar a produção legislativa do Executivo, sendo responsável pela compatibilização dos projetos com as diretrizes do conselho de governo. A subchefia de assuntos parlamentares realiza o acompanhamento das iniciativas em tramitação no Congresso.

A partir de 1999, em estrutura estabelecida no Decreto 2.954/99, a análise da Casa Civil é formalmente dividida em duas partes: análise jurídica e análise de mérito. A análise jurídica de competência da Subchefia para Assuntos Jurídicos (SAJ) e a análise de mérito da Subchefia de Coordenação da Ação Governamental (SAG) da Casa Civil e a secretaria geral. Em 2002 (Decreto 4.176/02) a análise das iniciativas legislativas do Executivo é concentrada na Casa Civil com a análise de mérito na SAG e a análise jurídica na SAJ. A figura abaixo apresenta o processo de formulação da agenda

legislativa do Executivo, com base na estrutura geral apresentada nos decretos analisados.

Figura 4.3: Processo de Formulação Legislativa no Poder Executivo



Fonte: elaboração própria com base no decreto 4.176/02.

A figura acima apresenta uma versão consolidada do processo de formulação da agenda legislativa do Executivo. Nota-se que o processo é muito mais complexo do que quando se assume o Poder Executivo como unitário. O ponto de partida da formulação legislativa está nos órgãos temáticos, isto é, os ministérios e as secretarias, mas iniciativas legislativas também podem ser formuladas pelos demais órgãos da presidência, incluindo os órgãos de coordenação como a Casa Civil e órgãos externos como a Advocacia Geral da União, a procuradoria ou o Ministério Público.

Iniciada a proposta, esta é enviada a Casa Civil, que detém a prerrogativa de monitoramento das decisões do Executivo, atuando como um filtro sobre as proposições dos diversos órgãos na estrutura do Executivo. Como exposto acima, a Casa Civil possui tanto a prerrogativa de formulação quanto a prerrogativa de monitoramento. Recebida a proposta, a Casa Civil distribui entre as suas subchefias para a análise jurídica e a análise de mérito, realizadas respectivamente pela SAJ e pela SAG. A análise jurídica tem por principal preocupação a constitucionalidade dos atos normativos do Executivo. Já a análise de mérito busca a compatibilização entre as iniciativas legislativas e as diretrizes gerais do governo. Uma vez realizada as análises, a Casa Civil tem o poder de solicitar ao órgão proponente modificações no projeto ou recusá-lo inteiramente, tanto por motivos jurídicos quanto por motivos de mérito. Se aprovado, o projeto é enviado ao presidente para que este seja submetido ao Congresso.

Todo esse processo de formulação legislativa é acompanhado de certa formalização. Para submeter atos normativos para consideração presidencial, a iniciativa legislativa deve ser acompanhada de um documento chamado “exposição de

motivos” que explica a necessidade e relevância da medida. Após consideração pelas subchefias da Casa Civil, estas emitem relatórios de avaliação que apresentam os motivos para aceitação ou rejeição da medida proposta pelo órgão temático. O sistema responsável pela conservação e manutenção dessa documentação é o Sidof – Sistema de Geração e Tramitação de Documentos Oficiais do Governo Federal. Esse sistema é confidencial e protegido por lei, de forma que o acesso é reduzido. Apesar de manter controle sobre grande parte das decisões, mostrando organização e institucionalização até surpreendentes para o Executivo, parte das negociações não é observada nessa documentação, principalmente com relação às iniciativas legislativas que não são enviadas ao Congresso. Isto porque grande parte dessas decisões são acordos informais entre a Casa Civil e o ministério, de modo que o próprio ministério acaba retirando a proposta de consideração¹⁴.

Como pode ser visto, a Casa Civil desempenha papel central no processo de formulação da agenda legislativa do Executivo. Sobre o seu papel como chefe da Casa Civil, a então ministra Dilma Rousseff assim se referiu: “pretendo levantar as metas e fazer todo um fecho do governo. Nós vamos divulgar as metas prioritárias, e o presidente vai fazer uma avaliação de todas elas. Todos os programas terão um acompanhamento sistemático diário da Casa Civil”¹⁵. O gráfico abaixo mostra a evolução do número de funcionários deste órgão para acompanhar o aumento de suas competências.

O painel esquerdo do gráfico acima mostra o crescimento acentuado do número de funcionários da Casa Civil, principalmente a partir do ano de 1999. Como discutido acima, o papel da Casa Civil foi se estabelecendo durante o primeiro mandato de FHC que se caracteriza como sendo o primeiro governo de fato marcado pela estabilidade na nova democracia. Ao final do primeiro mandato de FHC a Casa Civil já detinha grande parte das prerrogativas apresentadas hoje e o aumento do número de funcionários acompanha esse aumento de suas funções.

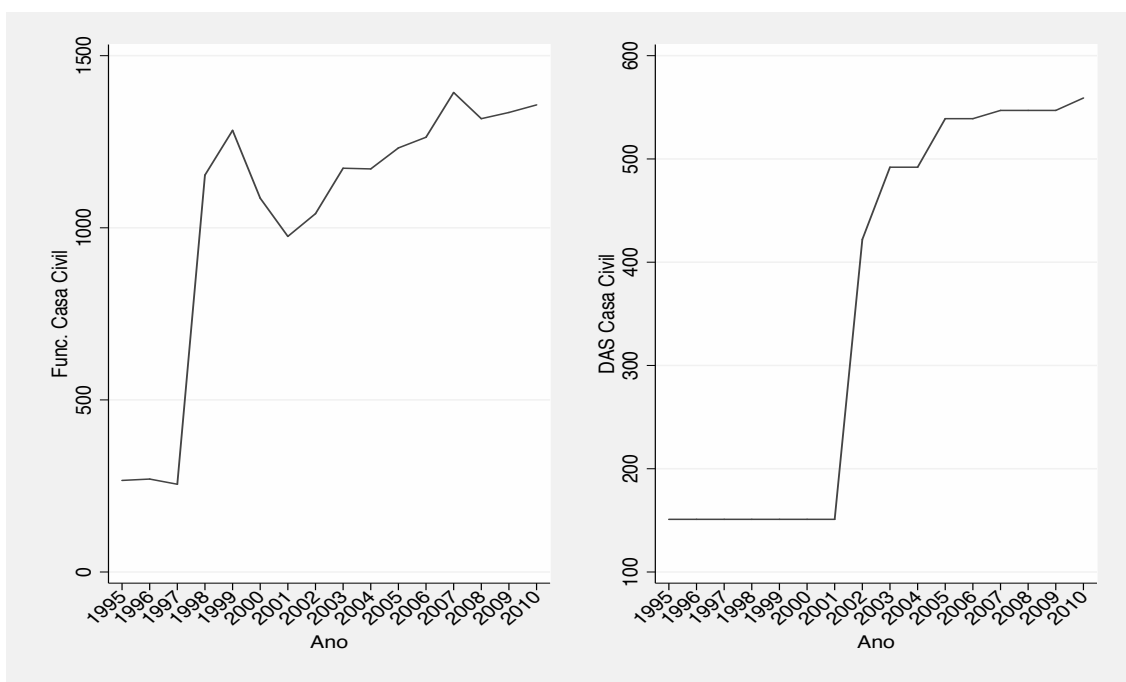
O painel direito do gráfico mostra o crescimento no número de funcionários comissionados na estrutura da Casa Civil, que se constituem em cargos de chefia e assessoramento. De fato, a estrutura hierárquica da Casa Civil, composta de subchefias implica a alocação de cargos em comissão. O número de tais cargos tem seu aumento

¹⁴ Informação emitida por subchefe da Casa Civil em entrevista pessoal.

¹⁵ Entrevista da ministra da Casa Civil Dilma Rousseff a Eliane Catanhêde e Humberto Medina da Folha de São Paulo em 25/06/2005.

mais expressivo no final do governo FHC, acompanhando processo de institucionalização da Casa Civil. A apresentação desses dados busca mostrar o aumento da capacidade organizacional da Casa Civil no desenvolvimento de suas atividades que vem aumentando expressivamente.

Gráfico 4.2: Evolução Funcionários Casa Civil



Fonte: elaboração própria com dados da Casa Civil.

Como pode ser visto, do ponto de vista formal o processo decisório do Executivo é estruturado em torno da proposição de matérias pelos órgãos temáticos e o monitoramento pela presidência através da Casa Civil. Cada órgão apresenta uma função pré-estabelecida no processo de formulação da agenda legislativa do Executivo. Há regras e procedimentos a serem seguidos, sendo a construção da agenda legislativa algo bem mais estruturado do que a visão do Executivo centrada no presidente poderia sugerir.

Contudo, como tais prerrogativas são observadas na prática? Todos os órgãos possuem o mesmo poder de propor iniciativas legislativas? Quem participa? Como se dá a divisão do trabalho entre os ministérios? Qual a participação das secretarias na formulação legislativa? Qual a participação dos demais órgãos da presidência? A próxima seção apresenta a participação dos órgãos do Executivo na formulação da agenda legislativa.

4.2 Distribuição da Atuação Legislativa entre os Órgãos do Executivo

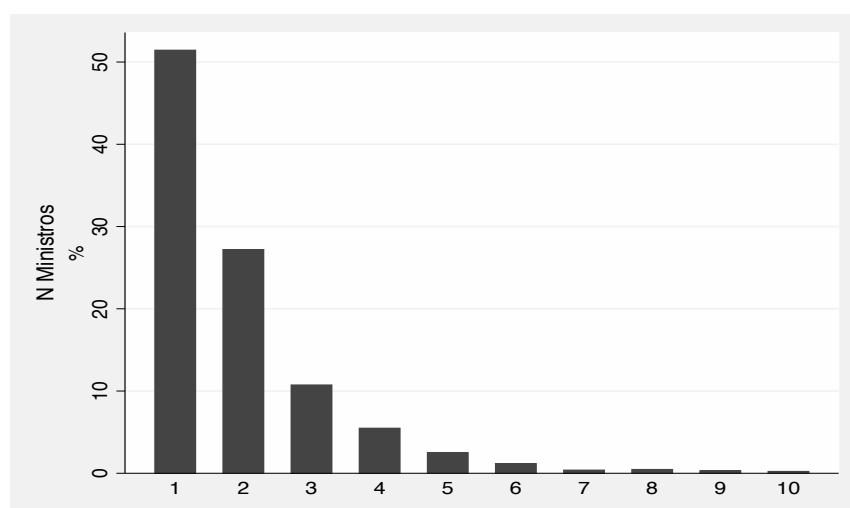
O ponto de partida para avaliar a influência dos ministros sobre a produção legislativa do Executivo é identificar a distribuição da atividade legislativa entre os diferentes ministérios. Para esta análise foi construído um banco de dados original sobre a participação dos ministérios nas iniciativas legislativas formuladas no âmbito do Poder Executivo. O banco considera todos os projetos de lei (PL), projetos de emenda constitucional (PEC), medidas provisórias (MP) e projetos de lei complementar (PLP), num total de 1.715 iniciativas legislativas sendo 823 PLs, 54 PECs, 784 MPs e 54 PLPs no período de 1995 a 2010. Esse total de iniciativas legislativas considera todas as propostas únicas de origem no Poder Executivo submetidas ao Congresso, aprovadas, rejeitadas ou ainda em tramitação, eliminando as repetições referentes a medidas provisórias posteriormente convertidas em lei. A lista de todas as iniciativas legislativas submetidas ao Congresso foi disponibilizada pelo Ministério da Justiça.

A análise tem por base a autoria dos projetos para identificar a participação de cada ministério na atividade legislativa do Poder Executivo. Para tanto foi identificada a autoria de todas as iniciativas legislativas com base nas “exposições de motivos”, documento interno ao Executivo que acompanha os instrumentos normativos. Com base em tal documento é possível identificar por quais ministros o projeto foi construído. As exposições de motivos foram coletadas do sistema da Casa Civil e da Câmara dos Deputados. Os casos em que a exposição de motivos não estava disponibilizada nos dois sistemas foram solicitados ao Ministério da Justiça, que mantém um acervo do envio e da tramitação das propostas de interesse do Executivo no Legislativo.

Do total de iniciativas não foi possível identificar a autoria da iniciativa através da exposição de motivos em 106 casos. Vale salientar que nenhum aspecto sistemático foi encontrado que pudesse gerar viés na análise, já que esse número de *missing* se deve à casos onde o nome do ministro aparece ilegível ou a exposição não é assinada.

A primeira questão a ser analisada na participação dos ministérios na formulação da agenda legislativa do Executivo é se essa participação é feita pelos ministérios individualmente ou se a formulação das decisões agrega diversos ministérios. O gráfico abaixo mostra o número de atores por iniciativa legislativa.

Gráfico 4.1: Número de Ministros por Iniciativa Legislativa (1995-2010)



Fonte: elaboração própria.

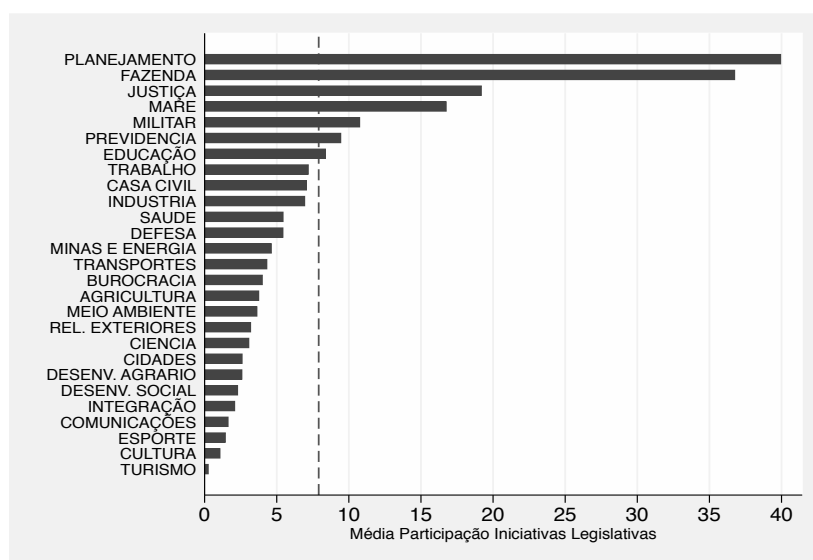
O gráfico acima mostra que o padrão de produção legislativa do Executivo se concentra no ministro individualmente. Apenas iniciativas legislativas substanciais foram consideradas, excluindo as iniciativas de abertura de crédito ao orçamento que são prerrogativa do ministério do planejamento e poderiam inflar os resultados. Um pouco mais de 50% das iniciativas legislativas do Executivo são formuladas por um único ministro. Isso mostra que mais da metade da produção legislativa é construída no âmbito de um ministério.

Quantidade expressiva é formulada em parceria por dois ministros, esses casos normalmente incluem um ministério “temático” e um ministério de coordenação, como é o caso de projetos em parceria entre o ministério da educação e o ministério do planejamento ou entre o ministério do trabalho e o ministério da previdência, ou ainda, como será de interesse mais adiante, entre ministério temáticos e a Casa Civil. Ainda que em número reduzido, é possível observar iniciativas legislativas envolvendo mais de 2 ministros, incluindo até o máximo de 10 ministros numa proposta. Um exemplo que pode ser citado é o caso do projeto de lei 089/95 que revoga as restrições as importações que inclui os ministros da agricultura, ciência e tecnologia, comunicações, cultura, fazenda, indústria, planejamento e relações exteriores.

O passo seguinte para a análise da participação dos diferentes ministérios na formulação da agenda legislativa é olhar de forma desagregada a força legislativa de cada ministério. Isto é, a autoria das iniciativas legislativas é desagregada para identificar a participação de cada ministério separadamente. A unidade de análise aqui é

o ministério e as matérias se repetem quando são de autoria de mais de um ministério. A variável de interesse é o número de participações em iniciativas legislativas no ministério por ano, no período de 1995 a 2010, num total de 375 unidades ministério/ano. O gráfico abaixo apresenta a média de participações em iniciativas legislativas pelos ministérios no período total analisado.

Gráfico 4.1: Distribuição da Participação dos Ministérios nas Iniciativas Legislativas do Executivo (1995-2010)



Fonte: elaboração própria.

Como pode ser visto, sete ministérios se destacam com alta participação na formulação da agenda legislativa do Executivo: planejamento, fazenda, justiça, administração e reforma do Estado (MARE), os ministérios militares e o ministério da previdência. Esses ministérios apresentam participação acima da média (indicada pela linha vertical tracejada). O ministério do planejamento concentra a distribuição de recursos e a política de pessoal do Poder Executivo, de forma que é responsável também pelas decisões de outros ministérios. Por isso o ministério do planejamento é o principal ator da atividade legislativa do Executivo no período analisado. Em seguida observamos o ministério da fazenda, responsável pela política macroeconômica do governo e principal responsabilidade do governo federal.

Depois temos o ministério da justiça, responsável pelas principais decisões normativas e de regras de convivência social do Executivo federal. Nesse ministério são decididas questões como cidadania e segurança pública. O ministério da administração e reforma do Estado (MARE) aparece como um dos mais fortes do ponto de vista

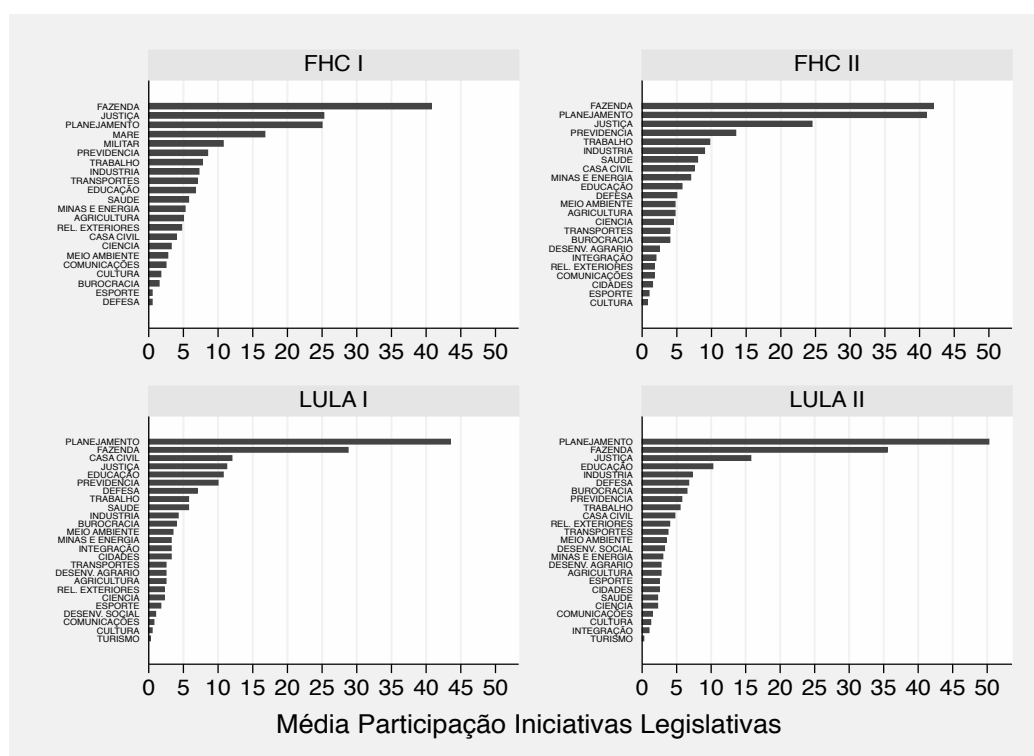
legislativo, mesmo considerando a sua curta existência (primeiro mandato de FHC). Tal ativismo é explicado pelo grande número de reformas empreendidas durante o primeiro governo FHC, dentre as quais podem ser destacadas a reforma administrativa e a reforma regulatória. Em seguida temos a classificação “militar”, que nesse caso não se trata de um único ministério, mas a junção dos ministérios da marinha, aeronáutica, exercito e forças armadas. A forte atuação legislativa desse “ministério” se deve ao processo de reestruturação da área e criação do ministério da defesa durante o governo FHC. Por último, o ministério da previdência também se destaca com a forte participação na formulação da agenda legislativa do Executivo e o ministério da educação como o primeiro ministério temático, evidenciando a centralidade da educação como principal política social do governo.

O que é interessante notar é que, com exceção do ministério da educação, os ministérios que apresentam participação acima da média na formulação da agenda legislativa do Executivo podem ser considerados ministérios de “coordenação”, que muitas vezes tem sua atuação em parceria com os ministérios setoriais, como por exemplo a atuação do ministério do planejamento junto ao ministério da saúde na estruturação de cargos ou a atuação do ministério da previdência junto ao ministério da educação na formulação de planos para os profissionais do ensino.

Logo abaixo da média temos o ministério do trabalho e a Casa Civil. Esse último caso é de interesse já que a Casa Civil é um órgão da presidência responsável pelo monitoramento da produção legislativa do Executivo, não possuindo *a priori* prerrogativas temáticas específicas. A alta participação desse órgão já evidencia o seu papel na formulação da agenda legislativa do Executivo. Depois da Casa Civil, temos os ministérios temáticos como indústria, saúde, defesa, minas e energia, transportes. A exceção está no que foi chamado de burocracia, que é o conjunto da produção legislativa de órgãos “não-políticos” como o ministério público, a controladoria geral e a advocacia geral da União. Entre os ministérios que menos participam da produção legislativa do Executivo estão os ministérios da integração nacional, comunicações, esportes, cultura e turismo com média próximo de zero.

A questão que se impõe é se esse padrão se mantém nos diferentes governos aqui sob análise. O gráfico abaixo apresenta a distribuição da participação na agenda legislativa de acordo com o governo.

Gráfico 4.2: Ministérios e Produção Legislativa por Governo (1995-2010)

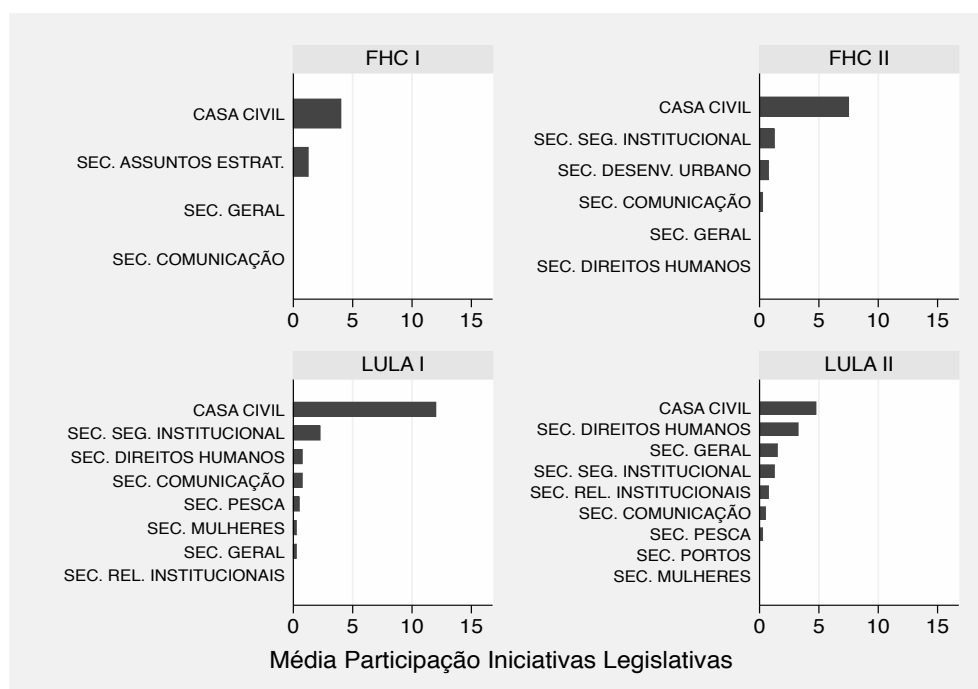


Fonte: elaboração própria.

Como pode ser visto, com apenas algumas poucas alterações na ordem imediata que os ministérios aparecem ou da extinção ou criação de novos ministérios, a dinâmica de participação na formulação da agenda legislativa do Executivo permanece com a forte concentração nos ministérios coordenadores, seguidos pelas principais ministérios temáticos como trabalho, educação e saúde e por último os ministérios pouco ativos como cultura, integração e turismo. Interessante notar a participação crescente da Casa Civil entre o primeiro mandato de FHC e o primeiro mandato do governo Lula, diminuindo apenas no último mandato de Lula.

Um aspecto que vem sendo ressaltado ultimamente é o aumento no número de “secretarias especiais”, órgãos temáticos na estrutura da presidência da república. O gráfico abaixo busca elucidar qual é a participação de tais órgãos na produção legislativa do Executivo.

Gráfico 4.3: Participação da Secretarias da Presidência na Produção Legislativa do Executivo por Governo (1995-2010)



Fonte: elaboração própria.

O gráfico acima mostra que o número de secretarias especiais atuantes na agenda legislativa sobe expressivamente entre as gestões do presidente FHC e do presidente Lula. No primeiro governo FHC apenas as secretarias de assuntos estratégicos, a secretaria geral e a secretaria de comunicação tem alguma participação na formulação da agenda legislativa. Nota-se o número reduzido de secretarias e o fato de não serem secretarias temáticas. No segundo mandato duas secretarias temáticas são incluídas, a secretaria de desenvolvimento urbano e a secretaria de direitos humanos. Contudo, a participação de tais órgãos na produção legislativa é bastante reduzida, principalmente quando comparada a Casa Civil, órgão da presidência incluído nos gráficos como parâmetro.

Durante os dois governos de Lula o número de secretarias temáticas cresceu e também a sua participação na formulação da agenda legislativa do Executivo. Destaque especial para a secretaria de direitos humanos. Contudo, a média de participação de tais secretarias na formulação legislativa é ainda bem reduzida, principalmente quando é considerada a participação da Casa Civil.

A análise acima busca identificar a distribuição dos *assets* legislativos entre os diferentes ministérios na estrutura do Executivo. Nota-se que a participação dos

ministérios é bem diferenciada, com ministérios bastante atuantes na formulação da agenda legislativa e ministérios que a participação legislativa é próxima de zero. Nesse sentido, considerando a dimensão legislativa das decisões do Executivo, dependendo do ministério controlado os ministros possuem capacidade bastante diferenciada de influência. O ponto a ser ressaltado é que o ministério controlado já oferece uma restrição à capacidade de influência do ministro na formulação da agenda legislativa do executivo. Dessa forma, há uma diferença qualitativa entre os ministérios, de modo que o acesso a agenda legislativa é limitado pelo ministério que o partido controla na estrutura do Executivo.

4.3 Influência dos ministérios e Atuação da Presidência na Formulação da Agenda Legislativa do Executivo¹⁶

Busca-se aqui apresentar a análise sobre a influência da coalizão no processo decisório, com base num desenho de pesquisa focado na participação dos ministérios e da presidência na construção das iniciativas legislativas do Executivo.

Como visto na descrição acima, o processo de formulação da agenda legislativa no Executivo é centrado em dois atores: os ministérios, que representam a especialização setorial, e a presidência, que representa a coordenação e a impressão das preferências do presidente nas decisões governamentais, principalmente através da Casa Civil. Com base no modelo exposto no capítulo 3, o objetivo aqui é identificar quando os ministros influenciam as decisões legislativas, influência esta analisada como o resultado da introdução das decisões pelos ministros e o escrutínio realizado pelo presidente sobre as decisões. Adicionalmente é analisada a centralização na presidência como opção extrema de controle presidencial, quando o processo de formulação legislativa é deslocado dos ministérios para a presidência

Influência ministerial é aqui identificada com a autoria das iniciativas legislativas enviadas ao Congresso para apreciação. Como visto na seção que descreve o monitoramento exercido pela Casa Civil através de suas subchefias, a produção legislativa dos ministérios não é exercida de forma completamente autônoma. É realizado intenso escrutínio através da análise jurídica e da análise de mérito das

¹⁶ Parte desta seção é baseada em artigo publicado anteriormente na Revista Opinião Pública: Batista (2013), “O Poder no Executivo: uma análise do papel da presidência e dos ministérios no presidencialismo de coalizão brasileiro (1995-2010)”.

matérias formuladas pelos ministérios, quando as subchefias se posicionam para sua aprovação, aprovação com ressalvas ou rejeição e total reformulação da iniciativa legislativa. Esse monitoramento exercido pela Casa Civil pode ser identificado como um mecanismo institucional de “policing the bargain” (MARTIN e VANBERG, 2004) no qual os ministérios submetem suas iniciativas legislativas para escrutínio prévio antes do seu envio para o Legislativo e assim são evitados desvios do programa governamental. Dessa forma, as matérias enviadas ao Congresso se constituem no resultado final da barganha intra-executivo, na qual os ministros propõem as matérias e a presidência estabelece o escrutínio.

Contudo, dado que o presidente tem a prerrogativa de decidir entre a formulação da agenda legislativa nos ministérios ou a reversão da decisão do ministro a partir da centralização na presidência, o presidente tem não somente a opção do escrutinar as decisões ministeriais, como também de deslocar o processo decisório centralizando a formulação legislativa na Presidência. A questão passa a ser quais fatores afetam a sua decisão sobre quais ministros influenciam a agenda legislativa e quais serão diretamente controlados pela presidência através da centralização?

Esta seção do trabalho tem por objetivo mensurar a participação dos ministérios e da presidência na formulação da agenda legislativa do Executivo e identificar os principais fatores explicativos da escolha do presidente, de acordo com a hipótese derivada do modelo teórico apresentado no capítulo 3, acerca do efeito da distância de preferências sobre a influência dos ministros nas decisões.

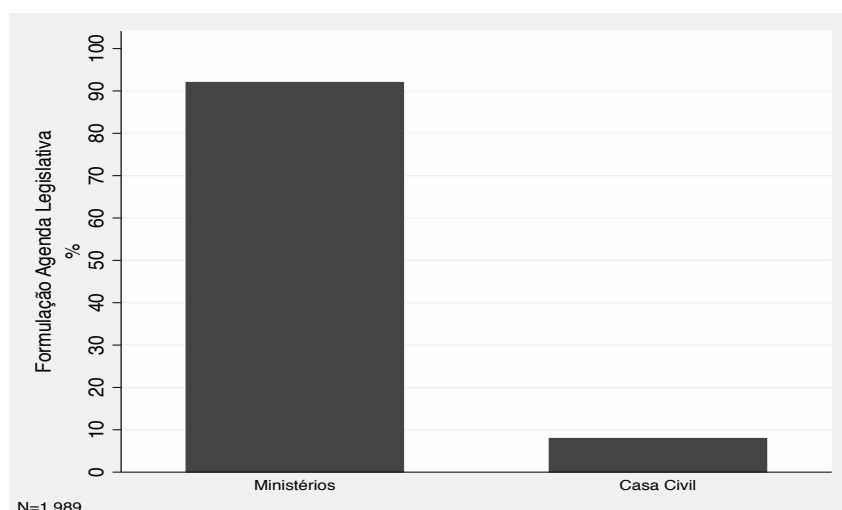
Para tanto, é analisada a autoria das iniciativas legislativas do Executivo no período de 1995 a 2010. Aqui a unidade de análise é a matéria e busca-se identificar quando há influência ministerial e quando a formulação legislativa é controlada pela presidência através da Casa Civil.

As matérias aqui analisadas são todas as iniciativas legislativas do Executivo enviadas para apreciação no Congresso no período analisado num total de 1.715 matérias dentre PLs, PECs, MPVs e PLPs como apresentado na seção anterior. O ponto a ser ressaltado é que essas matérias são apenas as que foram enviadas ao Congresso para apreciação. Isto é, a questão da “não-agenda”, aquelas iniciativas que não são enviadas ao Congresso para apreciação, seja por qual razão, não será aqui tratada. Isso se deve a inexistência de informações sobre essas matérias que teriam sido “vetadas”. Segundo informações da Casa Civil, o processo decisório para rejeição de matérias é feito de modo bastante informal e com base em motivos variados como a retirada do

projeto da discussão pelo próprio ministério proponente ou ainda a perda de relevância do projeto, de modo que não existem registros documentais de tais matérias, impossibilitando a sua inclusão aqui¹⁷.

Dito isto, é considerada a autoria das iniciativas legislativas do Executivo identificando a participação dos ministérios e da Casa Civil. As iniciativas são classificadas quanto a sua autoria. Projetos construídos pelos ministérios são classificados como de autoria ministerial. Projetos com participação da Casa Civil junto aos ministérios ou formulado exclusivamente pela Casa Civil são considerados centralizados. Para os casos em que a Casa Civil é o único autor da matéria foi feita uma classificação quanto ao(s) ministério(s) responsável(is) com base na ementa das matérias. O gráfico abaixo compara a influência ministerial e o controle pela presidência no período de 1995 a 2010.

Gráfico 4.4: Ministérios e Presidência na Formulação Legislativa (1995-2010)



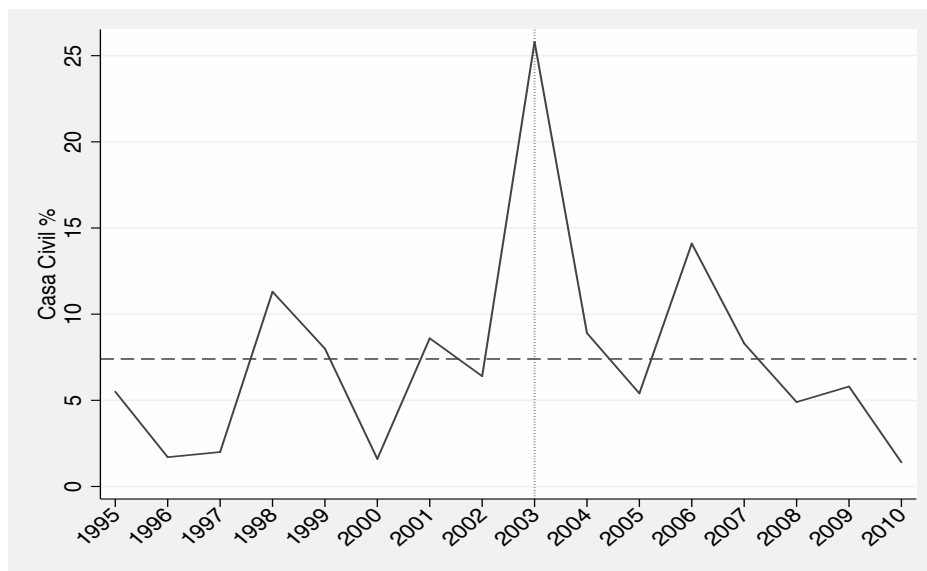
Fonte: elaboração própria.

O gráfico acima compara a participação dos ministérios e da Casa Civil na produção legislativa do Executivo. Como pode ser visto a grande maioria dos projetos, cerca de 90%, tem sua origem nos ministérios, evidenciando a forte descentralização da produção legislativa do Executivo e o importante papel dos ministros. Contudo, a Casa Civil também aparece como ator relevante na produção legislativa do Executivo. Pouco menos de 10% dos projetos são formulados pela Casa Civil. Considerando que este é um órgão de coordenação e a comparação é feita com a participação de todos os outros

¹⁷ Informação disponibilizada em entrevista pessoal concedida por assessor da Casa Civil.

ministérios, essa participação não é trivial. O gráfico abaixo mostra a participação da Casa Civil ao longo do período analisado.

Gráfico 4.5: Participação da Casa Civil na Produção Legislativa (1995-2010)



Fonte: elaboração própria.

Nota-se no gráfico que a participação da Casa Civil na formulação da agenda legislativa é bastante irregular, mostrando apenas uma tendência de crescimento no início do governo Lula indicado pela linha pontilhada vertical. No ano de 2003, primeiro ano do governo Lula quando a Casa Civil foi chefiada por José Dirceu, a participação desse órgão apresentou o seu nível mais alto. Outro pico de participação da Casa Civil é observado no ano de 2006, seguindo a posse de Dilma Rousseff no cargo.

Que projetos são esses que são centralizados na Casa Civil? Quais matérias são sujeitas ao controle presidencial, restringindo a influência dos ministros na sua formulação? As iniciativas formuladas com a participação ou exclusivamente pela Casa Civil se referem a temas que estão no momento da formulação sob responsabilidade desse órgão. Alguns exemplos dessas iniciativas podem ser considerados em maior detalhe.

Um primeiro exemplo de formulação na Casa Civil diz respeito a sua prerrogativa de coordenação da estrutura organizacional do governo. As medidas provisórias que estabelecem a organização do Poder Executivo, a criação e extinção de ministérios e a distribuição de prerrogativas entre os órgãos do Executivo ficam a cargo da Casa Civil, principal órgão de coordenação do governo.

Para além da atividade de coordenação, alguns exemplos de participação da Casa Civil na formulação de iniciativas legislativas de matéria substancial podem ser considerados. Um primeiro exemplo é o projeto de lei de conversão nº 248/98 que dispõe sobre as condições para perda de cargo público por insuficiência de desempenho e a medida provisória nº 1.800/99 que dispõe sobre o programa nacional de desestatização. Ambas do governo FHC, essas iniciativas legislativas mostram a participação da Casa Civil em medidas referentes ao tema central do primeiro mandato deste presidente que foi a reforma administrativa.

Do governo Lula dois exemplos principais podem ser considerados: a MPV nº 132/03 e o PL nº 3.337/04. O primeiro dispõe sobre a criação do programa bolsa família e o segundo dispõe sobre a gestão, organização e controle social das agências reguladoras e ficou conhecido como a “lei geral das agências reguladoras”. No primeiro caso se trata de uma medida provisória formulada pelo então ministro da Casa Civil José Dirceu, centralizando a formulação da principal medida social do governo Lula, carro-chefe de sua gestão. Inclusive, após a criação do programa a gestão do bolsa família ficou sob coordenação da Casa Civil até ser repassada para o ministério do desenvolvimento social. No caso da “lei geral das agências reguladoras”, trata-se de um tema discutido pelo então candidato Lula que se posicionou contra a autonomia dessas agências estabelecida na gestão FHC. A Casa Civil se responsabilizou por formular essa medida que previa um novo desenho institucional e o estabelecimento de maior controle ministerial e social sobre essas agências. Esse projeto nunca foi votado no Congresso e foi arquivado em 2013.

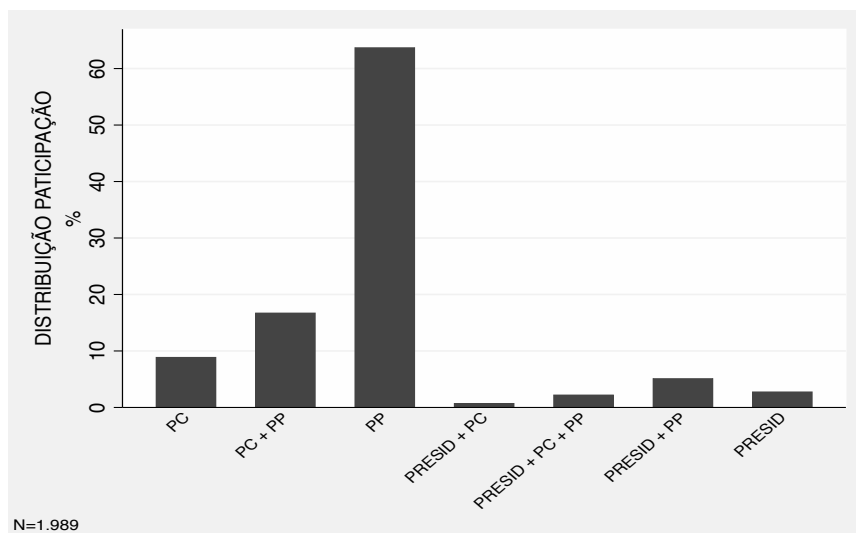
O que essa discussão nos diz é que a influência dos ministérios na formulação da agenda legislativa do Executivo, identificada através do poder de agenda associado a autoria, é bastante alta. Contudo, nota-se também que devido ao caráter incipiente de estudos comparados sobre a formulação da agenda legislativa do Executivo não é possível indicar se a participação da Casa Civil é especialmente alta ou baixa. O que pode ser afirmado é que essa participação é expressiva e incide sobre uma quantidade não trivial de iniciativas legislativas do Executivo.

Para além da divisão do trabalho entre ministério e presidência, o presidencialismo de coalizão brasileiro apresenta uma peculiaridade frente aos sistemas presidencialistas unipartidários e aos sistemas parlamentaristas multipartidários: os ministros da coalizão podem ser subdivididos em ministros do mesmo partido do presidente e ministros dos demais partidos da coalizão. Nos sistemas presidencialistas

unipartidários, como o caso Norte-Americano, todos os ministros são do mesmo partido do presidente diminuindo a complexidade das negociações. No caso dos sistemas parlamentaristas multipartidários, há uma relação mais horizontal, no sentido de que todos os partidos tem igual status no governo. No presidencialismo de coalizão é possível identificar tipos de parceria entre os ministros e a presidência. A partir dessa classificação é possível estabelecer um “grau” de centralização da formulação da agenda legislativa.

Para tanto foi criada uma escala e 0 a 5 na qual 0 é a opção menos centralizada de formulação legislativa e 5 a opção mais centralizada a disposição do presidente. 0 é atribuído quando o projeto é construído por ministros vinculados aos demais partidos da coalizão, 1 quando é realizado conjuntamente por ministros da coalizão e ministros do partido do presidente, 2 para projetos construídos por ministros do partido do presidente, 3 para projetos construídos por partidos da coalizão em conjunto com a presidência, 4 para projetos conjuntos da presidência e membros do partido do presidente, e, por último, 5 para projetos construídos pela presidência. Registro que os ministros sem filiação partidária foram considerados como membros do partido do presidente. O gráfico abaixo apresenta os resultados quanto à autoria dos projetos.

Gráfico 4.6: Grau de Centralização (1995-2010)



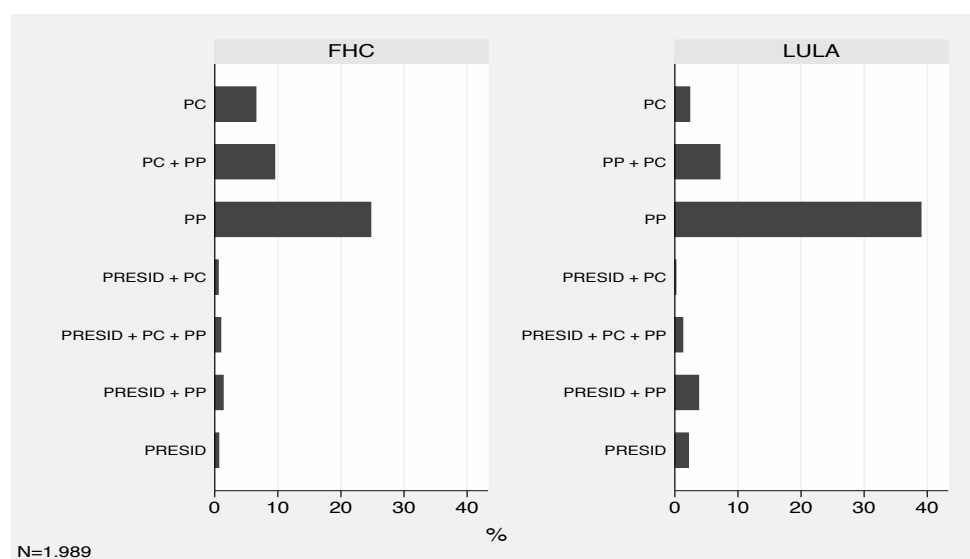
Fonte: elaboração própria.

O gráfico acima compara as opções de produção de iniciativas legislativas no Poder Executivo. Como pode ser visto, a grande maioria dos projetos tem sua iniciativa nos ministérios, evidenciando a importância dos ministros no processo de produção

legislativa no Poder Executivo. Adicionalmente, nota-se que a participação dos ministros membros dos demais partidos da coalizão é ainda baixa quando comparada com a participação dos ministros membros do partido do presidente. Neste sentido, mesmo o número de ministros e de partidos diferentes integrando o governo, o presidente parece ainda buscar mais o apoio do seu próprio partido no que concerne à formulação da agenda legislativa. O papel da presidência se dá coordenando projetos com membros não só dos demais partidos da coalizão como também do partido do presidente. Além disso, a presidência aparece como autora de projetos sem a participação de ministérios. Comparando com a participação dos ministérios na produção legislativa, a atuação da presidência é ainda bem restrita, contudo, uma opção viável para o presidente.

O gráfico abaixo compara o grau de centralização na produção legislativa nos governos FHC e Lula. Pode-se notar a diminuição na participação dos ministros membros dos demais partidos da coalizão no governo Lula comparando com a participação desses ministros no governo FHC. Projetos de autoria de membros da coalizão e também em conjunto com ministros do partido do presidente diminuíram ao passo que a participação dos ministros do partido do presidente aumentou no governo Lula. Adicionalmente, a participação da presidência na produção legislativa aumentou no governo Lula, comparando à centralização no governo FHC.

Gráfico 4.7: Grau de Centralização – Comparando Presidentes



Fonte: elaboração própria.

A análise de tais resultados iniciais já mostra o papel predominante dos ministérios no controle de informação e na tomada de decisão acerca das iniciativas legislativas do Poder Executivo. Os ministros controlam informação especializada no tema em questão, a burocracia responsável pela área e representam o apoio do seu partido a agenda legislativa do Executivo no Congresso. Toda uma literatura sobre governos de coalizão em sistemas parlamentaristas, com base em Laver e Shepsle (1990), indica a predominância dos ministérios no controle da produção legislativa da área sob sua responsabilidade.

Contudo, no presidencialismo os ministérios são controlados por partidos com status diferenciado: os ministros podem ser do partido do presidente, chefe absoluto do Poder Executivo, ou membros dos demais partidos da coalizão. Dessa forma, essa influência ministerial independente do partido do ministro? A análise descritiva já indica a concentração da formulação da agenda legislativa nos ministros membros do partido do presidente, resultado esse condizente com achados de Rennó e Gaylord (2013) que, com base num desenho de pesquisa com foco nas coalizões, apontam para a concentração da formulação legislativa no partido do presidente. Esse resultado também se mostra condizente com a hipótese estabelecida no modelo de que a influência na formulação é maior quando a distância de preferências é baixa. Entretanto, esse resultado ainda precisa ser verificado de forma mais adequada com base em modelos multivariados.

Adicionalmente, um número não desprezível de iniciativas legislativas teve a sua centralização na presidência. Como visto anteriormente, o controle sobre a produção legislativa dos ministérios através da centralização na presidência apresenta custos. Por que então o presidente decide centralizar a produção de alguns projetos? Quando a opção pela produção legislativa nos ministérios deixa de ser viável? Tendo isto em mente, o objetivo agora passa a ser testar as hipóteses referentes a influência dos ministros na formulação da agenda legislativa e as condições para o controle presidencial.

4.3.1 Quem Influencia?

Pôde ser visto que os ministros exercem o seu poder de agenda e a formulação das decisões legislativas do Executivo tem sua liderança nos ministérios. O objetivo desta seção é analisar quem são os ministros que influenciam a formulação da agenda

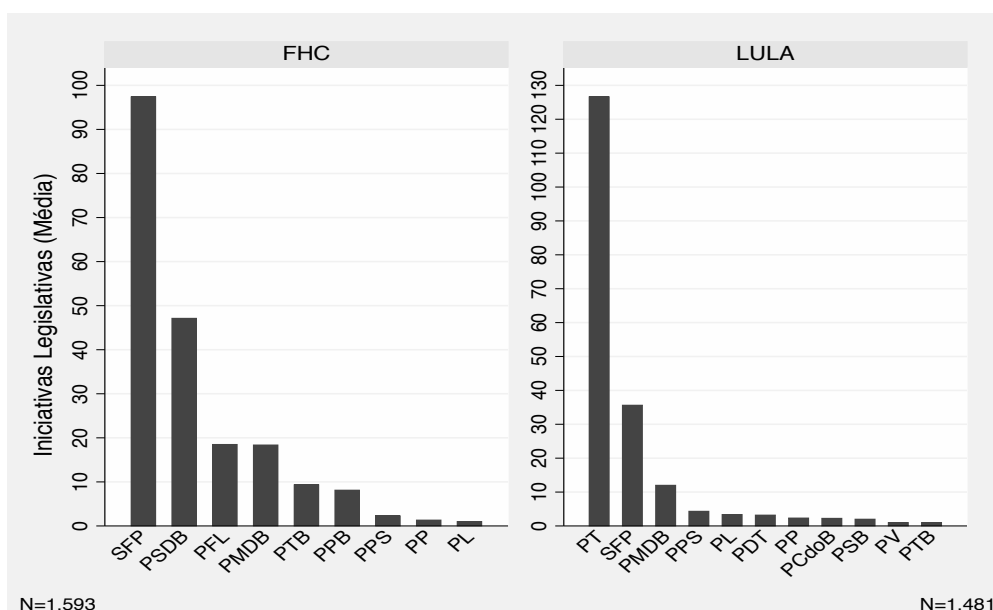
legislativa do Poder Executivo, sob a perspectiva do presidencialismo de coalizão. Isto é, dado que os ministérios são chefiados por membros de diferentes partidos, com preferências, interesses eleitorais e agenda política próprias, como se dá a distribuição da influência sobre as decisões legislativas do Executivo.

Nesse primeiro momento o foco está na influência diferenciada sobre as decisões legislativas de acordo com o partido. Isto é, como se distribui o poder no Executivo. A estratégia utilizada tem por base identificar na autoria das decisões legislativas indicador de influência e avaliar por meio de modelos multivariados a participação dos diferentes atores que compõem o Poder Executivo. A mensuração da variável dependente e a apresentação dos fatores explicativos aqui analisados são descritos a seguir.

MENSURANDO A VARIÁVEL DEPENDENTE

O fenômeno de interesse aqui é a influência dos ministros na formulação da agenda legislativa. Por se tratar de um tema ainda pouco explorado na ciência política brasileira, não há formas estabelecidas de mensuração. A estratégia aqui utilizada tem por base a autoria de iniciativas legislativas como indicador de influência e consiste na agregação das iniciativas legislativas dos ministros por partido político i no ano t . O gráfico abaixo apresenta a distribuição agregada por governo.

Gráfico 4.8: Influência dos Ministros na Produção Legislativa - Partidos



Fonte: elaboração própria.

O gráfico acima mostra a participação desigual dos partidos na formulação da agenda legislativa. Pode-se notar uma maior influência do partido do presidente e esta influência diminui drasticamente quando se trata dos demais partidos da coalizão. Busca-se aqui identificar quais são os fatores que explicam a influência diferenciada dos ministros, com foco nos partidos políticos e sua relação com o presidente. Isto é, por que alguns ministros influenciam mais as decisões legislativas do que outros?

MENSURANDO AS VARIÁVEIS INDEPENDENTES E HIPÓTESES¹⁸

Distância de Preferências

As preferências dos atores são o ponto de partida natural para entender as escolhas que fazem. Assim, a distância de preferências entre o presidente e os ministros busca captar em que medida esses atores compartilham objetivos. Espera-se que ministros que compartilhem os mesmos interesses do presidente apresentam maior influência uma vez que o presidente tem um ganho informacional ao delegar as decisões para o ministros e pode confiar nas decisões tomadas já que compartilham dos mesmos interesses.

Como *proxy* para as preferências dos atores foi usada a posição ideológica do seu partido. No caso dos ministros foi usada a posição ideológica do partido ao qual é filiado e para o presidente foi usada a posição ideológica do seu partido. O uso da ideologia do partido como *proxy* para preferências não é o ideal. Isto porque os atores podem ter preferências divergentes com o seu partido e também porque a posição ideológica não permite compreender as preferências dos atores quanto a matérias específicas. Contudo, permite se aproximar em linhas gerais dos pontos de acordo e conflito entre os atores e por isso a uso neste trabalho.

A mensuração da distância ideológica foi feita com base nos dados de Zucco Jr. e Lauderdale (2011). Esta é uma medida especialmente boa porque usa *ideal point estimation* aliada a *surveys* para identificar uma dimensão ideológica no comportamento dos legisladores¹⁹. Além disso, resulta em uma medida contínua, permitindo a

¹⁸ Estatísticas descritivas e matriz de correlação das variáveis independentes são apresentadas no anexo.

¹⁹ O estudo também identificou outra dimensão a orientar o comportamento dos legisladores que poderia ser chamada de "governo-oposição".

visualização espacial das coalizões formadas no período²⁰. Com base nesses dados foi calculada a distância entre a posição do presidente e a posição do ministro. A distância ideológica entre o presidente e o ministro é calculada com base na distância euclidiana para espaços unidimensionais.

Dito isto, com base no modelo apresentado no capítulo 3, espera-se que quanto maior a distância ideológica entre o presidente e o partido, menor a influência nas decisões legislativas do Executivo.

H1: quanto maior a distância ideológica entre o presidente e o partido do ministro, menor a influência nas decisões legislativas do Executivo (-)

Força Legislativa

Com base no argumento de que o presidente troca posições no gabinete, e por conseguinte influência sobre as decisões, por apoio no Legislativo, a força legislativa desses partidos se torna uma variável relevante. Espera-se que quanto maior a força legislativa do partido, maior o poder de barganha deste no processo decisório do Executivo e maior o custo para o presidente reverter as decisões sem arriscar apoio político no Congresso e por isso a maior influência sobre a formulação da agenda legislativa.

A mensuração da força legislativa do ministro foi feita com base na porcentagem de cadeiras do partido na Câmara dos Deputados. Informações do Banco de dados legislativos do Cebrap e do site da Câmara dos Deputados foram utilizadas. Duas medidas de força legislativa são usadas nos modelos. A primeira identifica os ministros sem filiação partidária como do partido do presidente e estabelece a mesma força legislativa desse partido para esses ministros. Na segunda medida os ministros sem filiação partidária não são identificados com o partido do presidente e sua força legislativa é 0.

H2: quanto maior a força legislativa do partido do ministro, maior a influência do partido nas decisões legislativas do Executivo (+).

²⁰ Os dados estão disponíveis em <http://dvn.iq.harvard.edu/dvn/dv/zucco>.

Experiência Partido

No presidencialismo de coalizão os partidos que fazem parte do governo não são responsáveis perante o parlamento ou a sociedade e o presidente possui autonomia para incluir ou excluir partidos do governo. Dessa forma, a permanência dos partidos no governo é bem diferenciada, podendo afetar a sua experiência no governo e, por conseguinte, a capacidade de influência sobre as decisões. Espera-se que partidos parceiros da coalizão há mais tempo tenham maior capacidade de influenciar as decisões legislativas do governo. Informações do banco de dados “Ministros do Brasil” (FIGUEIREDO, 2007) e do Cebrap são utilizados para identificar a data de entrada e permanência do partido na coalizão. A variável é construída como o número de dias do partido na coalizão.

H3: quanto maior o número de dias do partido na coalizão, maior a influência sobre as decisões legislativas do Executivo.

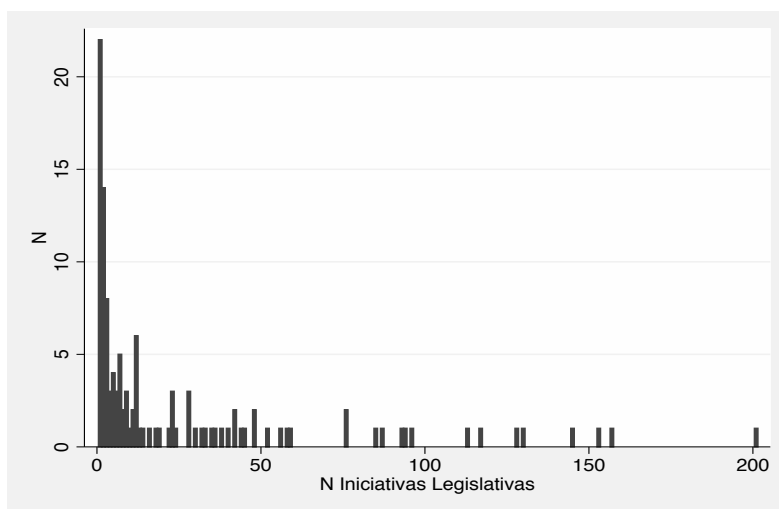
Variáveis de Controle

- Presidente: variável *dummy* que assume o valor 0 no governo FHC e o valor 1 no governo Lula. A inclusão dessa variável busca captar características associadas ao presidente não incluídas no modelo.
- Ciclo Eleitoral: variáveis *dummy* que identificam o primeiro e o último ano de gestão do presidente. Novamente, busca-se controlar por possíveis efeitos do ciclo eleitoral não incluídos no modelo.
- Primeiro Mandato: variável *dummy* que busca controlar pelo efeito de administrações *lame duck*, quando os ministros tem incentivos para deixar o governo para disputar eleições (variável *dummy* assume valor 0).
- Institucionalização da Casa Civil: mensurada como o número de funcionários do órgão de coordenação do governo. Espera-se que a institucionalização da Casa Civil diminua a influência dos ministros de modo geral, tendo em vista a opção de formulação centralizada das iniciativas legislativas. A variável consiste no número de funcionários da Casa Civil e os dados foram obtidos a partir de solicitação a Casa Civil.

MÉTODO E RESULTADOS

O estudo se propõe aqui a identificar a influência dos diversos partidos na formulação da agenda legislativa do Executivo. Como apresentado acima a variável dependente consiste no número de iniciativas legislativas com participação dos ministros por partido no ano. O gráfico abaixo apresenta a distribuição da variável dependente.

Gráfico 4.9: Distribuição da Variável Dependente – N Iniciativas Legislativas



Fonte: elaboração própria.

Como pode ser visto a variável dependente possui uma especificidade: assume apenas valores inteiros positivos e não apresenta distribuição normal²¹. Dessa forma, modelos de regressão linear de mínimos quadrados não são adequados, sendo necessário um tratamento especial. O MQO pressupõe uma variável contínua que assume valores negativos e positivos, características claramente violadas pela distribuição da variável dependente aqui analisada²².

A classe de modelos é a de modelos de contagem, construídos para levar em consideração os dados analisados. Com base na distribuição de Poisson, o modelo de regressão de Poisson assume que a contagem observada da observação i é retirada de uma distribuição de Poisson com média μ_i , onde μ_i é estimado a partir de características observadas. A regressão de Poisson é assim estimada:

²¹ Agradeço ao parecerista anônimo da revista Opinião Pública que em outro artigo (BATISTA, 2013) sugeriu essa estrutura para os dados e classe de modelos. A sugestão para a análise da influência não aparece no referido artigo, mas foi aqui incorporada.

²² “While the linear regression model has often been applied to count outcomes, this can result in inefficient, inconsistent, and biased estimates” (FREESE e LONG, 2001: 223).

$$\mu_i = E(y_i|X_i) = \exp(X_i\beta) \quad (7)$$

O exponencial força o valor a ser positivo, característica necessária uma vez que contagens somente assumem valores positivos ou zero. O modelo busca mostrar como mudanças nas variáveis independentes afetam a média condicional e a probabilidade das diferentes contagens. (FREESE e LONG, 2001). O modelo de regressão de Poisson apresenta a lógica para análise de dados de contagem, porém tem uma grande limitação: a média é igual a variância. Nesse sentido, dados com sobredispersão, isto é, variância significativamente maior que a média não podem ser ajustados com um modelo de Poisson²³.

O modelo de regressão Binomial Negativo resolve esse problema ao incluir um parâmetro α que reflete a heterogeneidade não observada entre as observações. O modelo de Poisson e o Binomial Negativo apresentam a mesma média, porém com diferentes erro-padrão. Como o parâmetro de dispersão não é conhecido, o cálculo da probabilidade condicional é possibilitado quando é assumido que tal valor é retirado de uma distribuição gama (FREESE e LONG, 2001). O resultado leva a distribuição binomial negativa:

$$\Pr(y|X) = \frac{\Gamma(y+\alpha^{-1})}{y!(\alpha^{-1})} \left(\frac{\alpha^{-1}}{\alpha^{-1}+\mu} \right)^{\alpha^{-1}} \left(\frac{\mu}{(\alpha^{-1}+\mu)} \right)^y \quad (8)$$

Onde Γ é a função gama.

O teste para sobredispersão é apresentado juntamente aos resultados da regressão pelo Stata²⁴. Como há significativa evidência de sobredispersão (valores e significância apresentados na tabela), o modelo binomial negativo foi aqui utilizado. Os resultados são apresentados na tabela abaixo. Na tabela são indicados os coeficientes e entre parênteses o erro padrão²⁵.

²³ “If there is overdispersion, estimates from the PRM [Poisson Regression Model] are inefficient with standard errors that are biased downward, even if the model includes the correct variables” (FREESE e LONG, 2001: 246).

²⁴ O teste é feito com base na subtração do Log Likelihood do binomial negativo do modelo Poisson. $G^2 = 2(\ln L_{NBRM} - \ln L_{PRM})$. (FREESE e LONG, 2001: 223).

²⁵ O modelo binomial negativo foi obtido com o comando nbreg do Stata 12.

Tabela 4.1: Explicando a Influência dos Partidos na Formulação da Agenda Legislativa

Variável	Binomial Negativo ²⁶ VD=N Iniciativas Legislativas			
	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4
Constante	2.855*** (.445)	3.724*** (.361)	3.542*** (.364)	4.018*** (.572)
Distância Ideológica	-2.101*** (.341)	-	-	-3.516*** (.361)
Partido Presidente	-	-	.393** (.195)	-
Partido Coalizão	-	-1.860*** (.143)	-1.659*** (.167)	-
Inst. Casa Civil	.000 (.000)	.000* (.000)	.000* (.000)	.000 (.000)
Força Legislativa	.157*** (.014)	.105*** (.011)	.103*** (.010)	-
Força Legislativa 2	-	-	-	.047*** (.013)
Tempo Parceria	-.000*** (.000)	-.000*** (.000)	-.000*** (.000)	-.000 (.000)
Ano 1 - Mandato	-.488** (.234)	-.433* (.179)	.393** (.195)	-.173 (.296)
Ano 4 - Mandato	.389* (.220)	.140 (.169)	-1.659*** (.167)	.186 (.280)
Presidente Lula	-.798** (.352)	-1.01*** (.278)	-1.064*** (.274)	-.342 (.459)
Primeiro Mandato	-.456** (.225)	-.218 (.171)	-.221* (.169)	-.533* (.301)
Log Likelihood	-402.84333	-370.69928	-368.72363	-439.40804
LR chi ²	145.39***	209.68***	213.63***	72.26***
G ²	1403.62***	695.40***	655.92***	1907.58***
Pseudo R ²	0.153	0.220	0.224	0.076
N	113	113	113	113

Coefficiente reportado. Erro padrão entre parênteses.

* Significante a 0,10

** Significante a 0,05

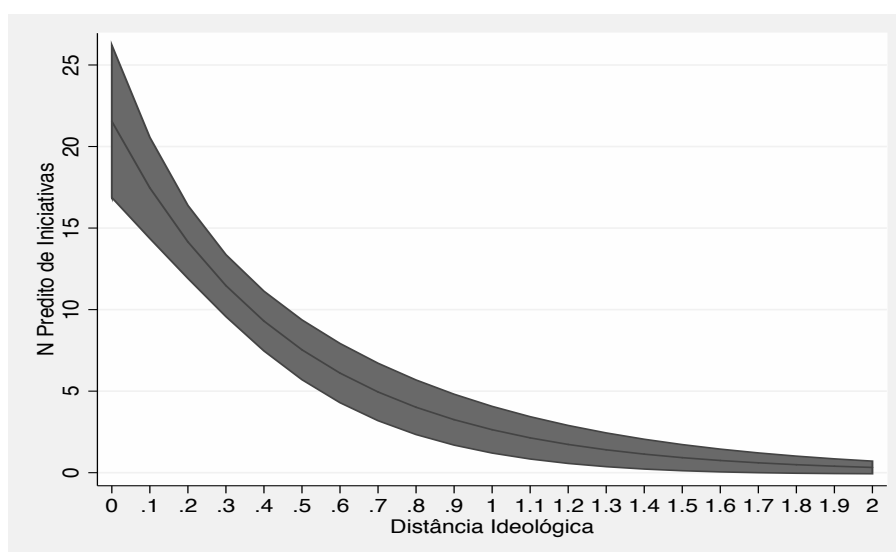
*** Significante a 0,01

A tabela acima apresenta os resultados do modelo binomial negativo para explicar a influência dos ministros nas decisões legislativas do Executivo. Quatro modelos são apresentados como forma de testar a robustez dos resultados a partir da variação na inclusão de variáveis independentes. Como pode ser visto a distância ideológica de fato afeta a capacidade de influência dos ministros. Quanto maior a distância ideológica entre o presidente e os ministros, menor a influência do partido sobre a agenda legislativa do Executivo. O resultado é negativo e significativo nos dois modelos nos quais a variável foi incluída. Como forma de testar a robustez desse resultado, uma modificação nessa variável foi incluída como variável independente. No lugar da

²⁶ O modelo binomial negativo também foi estimado com a correção para zero inflacionado, retornando resultados idênticos aos apresentados.

distância ideológica foi incluída a classificação uma variável *dummy* identificando os demais partidos da coalizão, em comparação ao ministros do partido do presidente e os ministros sem filiação partidária. Como pode ser visto, os demais partidos da coalizão influenciam menos as decisões legislativas, tomando como categoria de referência os ministros do partido do presidente e sem filiação partidária. Um questionamento pode ser levantado com relação a esses resultados: pode existir diferenças entre os ministros do partido do presidente e os ministros sem filiação partidária que as duas especificações da variável distância de preferências não está captando. Para identificar se de fato há diferença na capacidade de influência desses atores, foram incluídas duas variáveis *dummy* que representam o tipo de ministro, se do partido do presidente ou dos demais partidos da coalizão. Aqui a categoria de referências são os ministros sem filiação partidária. Nota-se que os membros do partido do presidente influenciam mais as decisões legislativas do que os ministros sem filiação partidária, mantendo tudo mais constante e os ministros dos demais partidos da coalizão influenciam menos comparativamente. Mesmo variando a especificação da variável o resultado se mantém, indicando que a distância de preferências diminui a influência dos partidos na formulação da agenda legislativa. Como os coeficientes do modelo binomial negativo não são diretamente interpretáveis, o gráfico abaixo apresenta a relação entre a distância ideológica e a influência sobre as decisões legislativas do Executivo²⁷.

Gráfico 4.10: Distância Ideológica e N Predito de Iniciativas Legislativas (IC 95%)



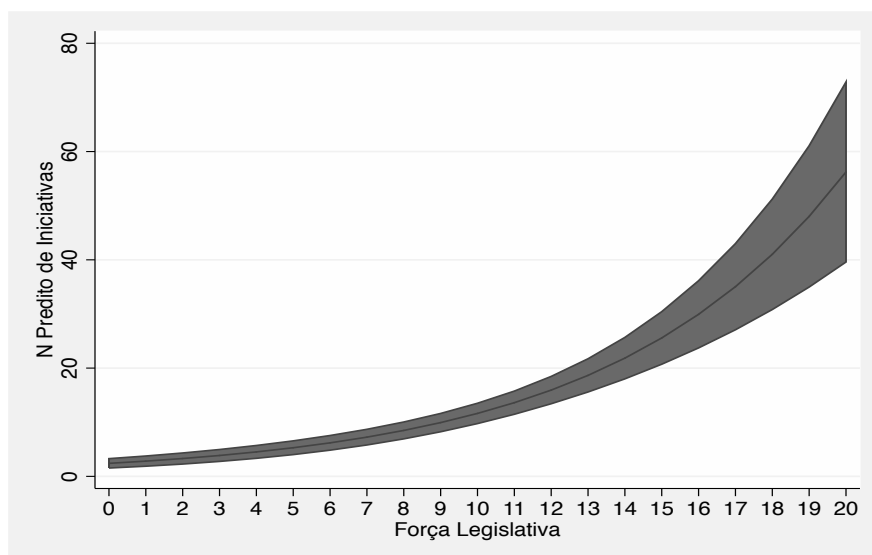
Fonte: elaboração própria.

²⁷ O número predito de eventos para o modelo binomial negativo pode ser identificado com o uso do comando “margins” do Stata 12.

O gráfico acima mostra que quando a distância ideológica é 0, isto é, o ministro é do partido do presidente ou sem filiação partidária o número predito de iniciativas legislativas é 23, mantendo tudo mais constante. Esse número diminui quando a distância ideológica aumenta e chega a 0 quando a distância ideológica assume o valor máximo. Esse resultado indica que de fato a distância de preferências é um aspecto relevante, de modo que partidos mais próximos ideologicamente influenciam mais as decisões legislativas, enquanto que partidos mais distantes, mesmo controlando ministérios na estrutura do Executivo, tem pouco acesso à formulação de decisões legislativas. Dessa forma, há um aspecto diferencial a ser considerado. Ser incluído no gabinete não se traduz automaticamente em acesso ou em influência sobre as decisões.

A força legislativa do partido apresenta resultados condizentes com a hipótese estabelecida. Isto é, mantendo tudo mais constante quanto maior a força legislativa do partido, maior a influência sobre a agenda legislativa. O sinal positivo e a relação significativa se mantém mesmo quando uma especificação diferente da variável independente é incluída, atribuindo valor 0 à força legislativa dos ministros sem filiação partidária. O gráfico abaixo apresenta o efeito da força legislativa, mantendo as demais variáveis incluídas no modelo 1 em suas médias.

Gráfico 4.11: Força Legislativa e N Predito de Iniciativas Legislativas (IC 95%)



Fonte: elaboração própria.

O gráfico acima apresenta a interpretação substantiva do efeito da força legislativa sobre a capacidade de influência. Quanto maior a bancada, maior a influência sobre as decisões legislativas. Quando a bancada legislativa é zero o número de iniciativas legislativas é 1. Com uma bancada de 18% da Câmara é esperado um aumento de 40 iniciativas legislativas, aproximadamente o caso do PFL em 1995. Alcançando aproximadamente 50 iniciativas quando a força legislativa é de 20%, em torno do valor máximo observado na amostra.

A variável que busca identificar a experiência do partido na coalizão a partir do tempo de parceria com o governo não apresenta resultados condizentes com a hipótese aqui estabelecida. O resultado é negativo e significativo em 3 dos 4 modelos, indicando que quanto maior o tempo na coalizão menor a influência legislativa. Este resultado parece mostrar que a influência não é função do tempo que o partido integra a coalizão. Muitas vezes a estabilidade do partido e sua manutenção do governo está alicerçada justamente na sua não influência.

Com relação às variáveis de controle, a variável institucionalização da Casa Civil não apresenta resultados significativos, indicando que o fortalecimento do órgão do apoio do presidente não interfere na participação geral dos ministérios na formulação legislativa. Os controles que representam o ciclo eleitoral não apresentaram resultados estáveis, mudando de sinal quando a especificação do modelo é alterada. O primeiro mandato do presidente está associado a menor produção legislativa dos ministérios, assim como a gestão do presidente Lula.

Quanto ao ajuste dos modelos, o R^2 não se mostra expressivo, explicando em torno de 20% da variância. Porém, esse é um resultado esperado tendo em vista que se trata de número de iniciativas legislativas, algo que varia de acordo com fatores como a própria demanda por legislação específica, elemento não passível de inclusão nos modelos aqui formulados.

Esses resultados indicam que a inclusão no gabinete não se traduz automaticamente em influência, sendo esta contingencial aos interesses do presidente. A proximidade de preferências entre o presidente e o ministro e a força legislativa do partido do ministro são fatores que aumentam a capacidade de influência sobre as decisões legislativas do Executivo. Nesse sentido, os ministros influenciam preponderantemente a formulação da agenda legislativa. Porém, alguns ministros influenciam muito mais do que outros e essa capacidade diferenciada é explicada principalmente pela proximidade de preferências com o presidente e o poder de

barganha do partido observado como a força legislativa. Esse resultado corrobora a hipótese derivada do modelo teórico de que parceiros de coalizão mais próximos teriam mais acesso a agenda legislativa. Contudo, para além da influência o presidente ainda tem a opção de controlar os resultados do seu governo a partir da centralização na presidência. Dado que as iniciativas legislativas são majoritariamente formuladas nos ministérios e os ministros próximos do presidente são aqueles que concentram as decisões, quando o presidente decide controlar as decisões dos ministérios?

4.3.2 A “Não-Influência”: quando a centralização na Presidência é viável?

Os ministros influenciam a formulação da agenda legislativa do Executivo. Contudo, essa influência é contingente, principalmente à proximidade de preferências entre o ministros e presidente, como estabelecido no modelo teórico. No presidencialismo de coalizão o presidente possui ainda a opção de centralizar as decisões legislativas deslocando-as para a presidência. Isto é, a estrutura hierárquica do Poder Executivo no sistema presidencialista permite que o presidente monitore a produção legislativa dos ministérios ou ainda decida por deslocar o processo de produção para a presidência.

O foco aqui é na opção extrema de deslocamento do processo de produção legislativa inteiramente dos ministérios para a Casa Civil, com base no argumento de Rudalevige (2002). A Casa Civil representa o apoio direto ao presidente e o órgão de assessoramento mais diretamente ligado as suas preferências. Dessa forma, o presidente possui a opção de não arcar com os custos de monitoramento e deslocar a formulação legislativa para a presidência como forma de controle sobre a influência dos ministérios. A questão passa a ser quando o presidente utiliza essa opção, quando o controle traz mais benefícios do que a especialização do ministério.

Esta seção busca deslocar a análise para o controle pela presidência sobre a produção legislativa, com foco nos fatores explicativos da decisão do presidente de centralizar as decisões reduzindo a influência dos ministérios.

MENSURANDO A VARIÁVEL DEPENDENTE

O fenômeno de interesse é a centralização da produção legislativa. A estratégia de mensuração aqui utilizada para identificar quando o presidente decide arcar com os

custos do controle e centralizar a produção legislativa na presidência tem por foco as matérias. Essa opção tem por objetivo incluir variáveis referentes às matérias específicas e ao conjunto de atores na formulação das iniciativas legislativas. Focar em cada iniciativa separadamente permite descer o nível da análise até cada decisão específica, incluindo variação entre projetos da mesma coalizão, do mesmo partido ou do mesmo ministério. Nesse sentido, trata-se de uma medida desagregada e a variável dependente uma variável de resposta qualitativa binária, assumindo o valor 0 quando o projeto tem a autoria dos ministros e 1 quando tem a participação da presidência.

MENSURANDO AS VARIÁVEIS INDEPENDENTES²⁸

Distância de Preferências:

Manutenção da variável que mede a distância ideológica entre o partido e o presidente utilizada no modelo anterior. Quando mais de um ministro é responsável pela área em questão, foi utilizado o somatório das distâncias com relação à posição do presidente. Espera-se que quanto maior a distância ideológica entre o partido e o presidente, maior a probabilidade de centralização dado que as informações advindas dos ministérios não são confiáveis quando há conflito de interesses.

H1: quanto maior a distância ideológica entre o presidente e o ministro, maior a probabilidade de centralização (+).

Institucionalização do Apoio Direto

Espera-se que a institucionalização do órgão de apoio direto ao presidente represente a diminuição dos custos de controle, já que estabelece uma fonte de informações confiáveis independente dos ministérios. Com uma burocracia desenvolvida, leal e responsiva apenas ao presidente, este tem incentivos para substituir os ministérios pela presidência na produção legislativa, já que teria uma fonte de informações confiáveis e independente dos ministérios.

²⁸ Estatísticas descritivas e matriz de correlação das variáveis independentes são apresentadas no anexo.

Busca-se aqui replicar o argumento de Martin e Vanberg (2011) de que a institucionalização dos órgãos diminui o custo de controle sobre as decisões dos ministérios, aumentando assim a sua ocorrência. É utilizado aqui novamente o número de funcionários da Casa Civil como *proxy* para institucionalização.

H3: quanto maior o número de funcionários da Casa Civil, maior a probabilidade de centralização (+).

Força Legislativa dos Partidos da Coalizão

É mantida também a variável que representa a força legislativa dos partidos como a porcentagem de cadeiras na Câmara. No caso de mais de um ministro como autor da matéria é utilizada a média. Espera-se que a força legislativa represente o poder de barganha do partido contra a diminuição de sua influência nas decisões. Dessa forma, quanto maior a força do partido, menor a centralização.

H4: quanto maior a força legislativa do partido do ministro, menor a probabilidade de centralização (-).

Número de Atores

A variável “número de atores” busca incluir o problema de coordenação do presidente sobre os seus ministros. A literatura sobre custos de transação indica que a maior quantidade de interesses envolvidos tende a aumentar os custos de obtenção de um acordo que todos prefiram ao *status quo*, sendo necessária a coordenação. Dessa forma, quanto maior o número de atores, maior a dificuldade da tomada de decisão de forma que o presidente é incentivado a centralizar. A mensuração foi feita a partir do número de ministros autores do projeto.

H2: quanto maior o número de atores, maior a probabilidade de centralização (+).

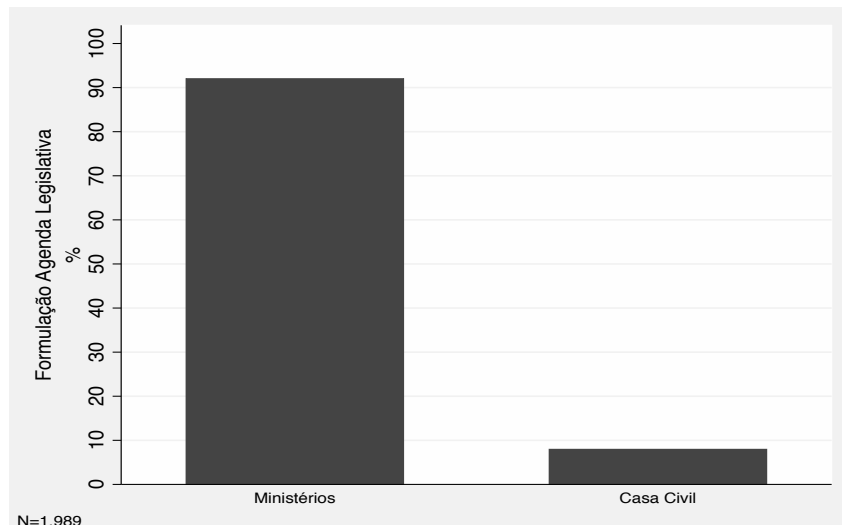
Variáveis de Controle

- Presidente: Variável *dummy* para o presidente Lula. Espera-se que os projetos do presidente Lula apresentem maior probabilidade de centralização (+).
- Ano: Esta variável busca testar o argumento de Moe (1985) acerca da “centralização linear”. Segundo este autor a centralização deveria aumentar linearmente tendo em vista o aumento nas demandas sobre o governo. Para manter controle do governo o presidente centralizaria. Tal variável é calculada como o número de anos entre a proposição da iniciativa legislativa e o ano da redemocratização – 1985. (+).
- Área da Matéria: Variáveis *dummy* para matérias administrativas, políticas e sociais. Espera-se que matérias administrativas apresentem maior probabilidade de centralização já que envolvem reorganização do governo e as informações específicas dos ministérios podem ser insuficientes ou enviesadas (RUDALEVIGE, 2002). Foi usada a classificação das matérias do Banco de dados legislativos do Cebrap (+).
- Tipo da Matéria: Variáveis *dummy* para o tipo do projeto: medida provisória, projeto de lei ordinária, projeto de emenda constitucional e projeto de lei complementar. Espera-se que medidas provisórias apresentem maior probabilidade de centralização já que se trata de matérias de urgência (+) .
- Ciclo Eleitoral: Variáveis *dummy* para o primeiro e o último ano do mandato. Espera-se que o primeiro e o último ano do mandato aumentem a probabilidade de centralização. O primeiro por se tratar de um momento de adaptação do governo e o último pela proximidade da eleição, situação na qual alguns ministros podem estar envolvidos em disputas eleitorais (+).

MÉTODO E RESULTADOS

Para a análise dos fatores explicativos da centralização será analisada a probabilidade da matéria ser centralizada pela Casa Civil. O gráfico abaixo apresenta a distribuição da variável dependente.

Gráfico 4.11: Distribuição da Variável Dependente



Fonte: elaboração própria.

Nota-se que a variável é de resposta qualitativa binária, isto é, assume apenas valores 0 ou 1, de forma que é preciso estimar $\Pr(y = 1|x)$, isto é, a probabilidade de centralização dada a variável explicativa. A regressão logística apresentada abaixo é o modelo mais comum para dados com essa estrutura. O método usado para computar a probabilidade dado x_0 , onde x_0 é um vetor $1 \times k$ de valores das variáveis explicativas, é função do estimador de máxima verossimilhança, $\hat{\beta}$ (KING e ZENG, 2001).

$$\Pr(y_0 = 1|\hat{\beta}) = \hat{\pi}_0 = \frac{1}{1+e^{-x_0\hat{\beta}}} \quad (9)$$

Como o foco aqui está na centralização de iniciativas legislativas na presidência, um modelo logístico mostra-se apropriado. Contudo, a centralização pode ser considerada um “evento raro”, de modo que o modelo logístico tradicional implica em viés na análise. Isto é, no modelo de regressão logística onde se observa poucos 1 (evento) e muitos 0 (não-evento), a variável mostra-se difícil de prever e explicar porque o modelo sistematicamente superestima a probabilidade de 0 e subestima a probabilidade de 1 (KING e ZENG, 2001). King e Zeng (2001) propõem um modelo logístico corrigido para esse tipo de variável que trabalha com fenômenos como guerras ou vetos presidenciais. O logit eventos raros (Relogit) corrige o viés do modelo

logístico tradicional aumentando a probabilidade do evento (KING e ZENG, 2001). A correção proposta é apresentada abaixo.

$$\Pr(Y_i = 1) \approx \tilde{\pi}_i + C_i \quad (10)$$

Onde o fator de correção é:

$$C_i = (0.5 - \tilde{\pi}_i)\tilde{\pi}_i(1 - \tilde{\pi}_i)x_0'V(\tilde{\beta})x_0 \quad (11)$$

Onde,

$\tilde{\pi}_i$ é a estimativa de π aproximadamente não enviesada.

$\tilde{\beta}$ é a estimativa de β aproximadamente não enviesada.

$V(\tilde{\beta})$ é a matriz de variância de $\tilde{\beta}$

Quando $\tilde{\pi}_i < 0.5$, normalmente o caso em situações de eventos raros, o fator de correção é somado a probabilidade estimada do evento, de forma que usar somente $\tilde{\pi}_i$ resulta no subestimação do evento (KING e ZENG, 2001). Os autores ainda desenvolveram o software para implementação do método que pode ser usado no Stata²⁹.

Abaixo os resultados para a centralização da produção legislativa durante o período de 1995 a 2010.

²⁹ Disponível para download em <http://Gking.Harvard.Edu>. Comando “relogit” no Stata 12.

Tabela 4.2: Explicando o Controle pela Presidência na Formulação da Agenda Legislativa

Variável	Relogit VD= Centralização Matéria	
	Modelo 1	Modelo 2
Constante	-5.354*** (.816)	-6.356*** (.912)
Distância Ideológica	.239*** (.081)	.252*** (.085)
Inst. Casa Civil	.002*** (.000)	.001*** (.000)
Força Legislativa	.046 (.037)	.074* (.042)
N Atores	.176** (.078)	.193** (.084)
Ano 1 - Mandato	.463* (.263)	.458 (.273)*
Ano 4 - Mandato	.687** (.296)	.612** (.319)
Presidente Lula	2.017*** (.497)	1.880*** (.502)
Ano	-.292*** (.067)	-.287*** (.067)
Administrativa	-	.847*** (.304)
Política	-	2.230*** (.603)
Social	-	.096 (.312)
MPV	-	.925*** (.265)
PEC	-	1.225 (.778)
PLP	-	.816 (.533)
Planejamento	.537** (.242)	.328 (.250)
N	1.274	1.242

Coefficiente reportado. Erro padrão robusto entre parênteses.

* Significante a 0,10

** Significante a 0,05

*** Significante a 0,01

O modelo Relogit não oferece um teste de "*goodness of fit*" similar ao R^2 para o Mínimos Quadrados Ordinários. Normalmente se calcula valores "pseudo- R^2 " no Logit, mas tal estratégia é fortemente desaconselhada pelo próprio Gary King. Nesse sentido, a interpretação dos resultados se dá com base na direção, na magnitude e na significância dos coeficientes.

Como forma de testar a robustez dos resultados, foram estimados dois modelos com modificação nas variáveis incluídas. Nos dois modelos, a variável que representa a distância ideológica entre o presidente e o ministro apresenta o sinal positivo esperado e é significativa. Isto é, quanto maior a distância de preferências entre o presidente e o ministro maior a probabilidade de centralização. O aumento de pessoal da Casa Civil também está associado positivamente com o aumento da centralização, resultado fortemente significativo nos dois modelos. Pode-se assim entender que o fortalecimento do órgão de apoio direto ao presidente representa uma fonte alternativa de informação que não o ministério.

A força legislativa do partido do ministro não apresentou resultados consistentes, aparecendo com o sinal contrário ao esperado. Contudo, tal resultado não é significativo estatisticamente. A interpretação literal do resultado indicaria que o aumento da

porcentagem média de cadeiras dos ministros na Câmara aumentaria a probabilidade de centralização. Contudo, de acordo com o argumento de que a inclusão dos ministros como representantes dos partidos da coalizão no governo se dá em troca de apoio no Legislativo, o aumento na força de tais partidos deveria diminuir a probabilidade de centralização. Nesse sentido, a força legislativa do partido do ministro não se traduz em autonomia na formulação da agenda legislativa do Poder Executivo. Este é um resultado que merece maior atenção e aprofundamento no futuro. Porém, é possível supor que talvez a força dos partidos não se traduza em maior autonomia na formulação da agenda legislativa, seja por decisão do presidente de controlar as decisões do governo, seja porque a influência dos partidos seja direcionada a outras decisões que não a agenda legislativa.

O número de ministros envolvidos na matéria apresenta o sinal esperado, isto é, aumenta a probabilidade de centralização, e apresenta forte significância estatística nos dois modelos. Isto mostra que o grande número de atores envolvidos de fato aumenta os custos para a tomada de decisão e o estabelecimento de um acordo, sendo necessária a ação da presidência.

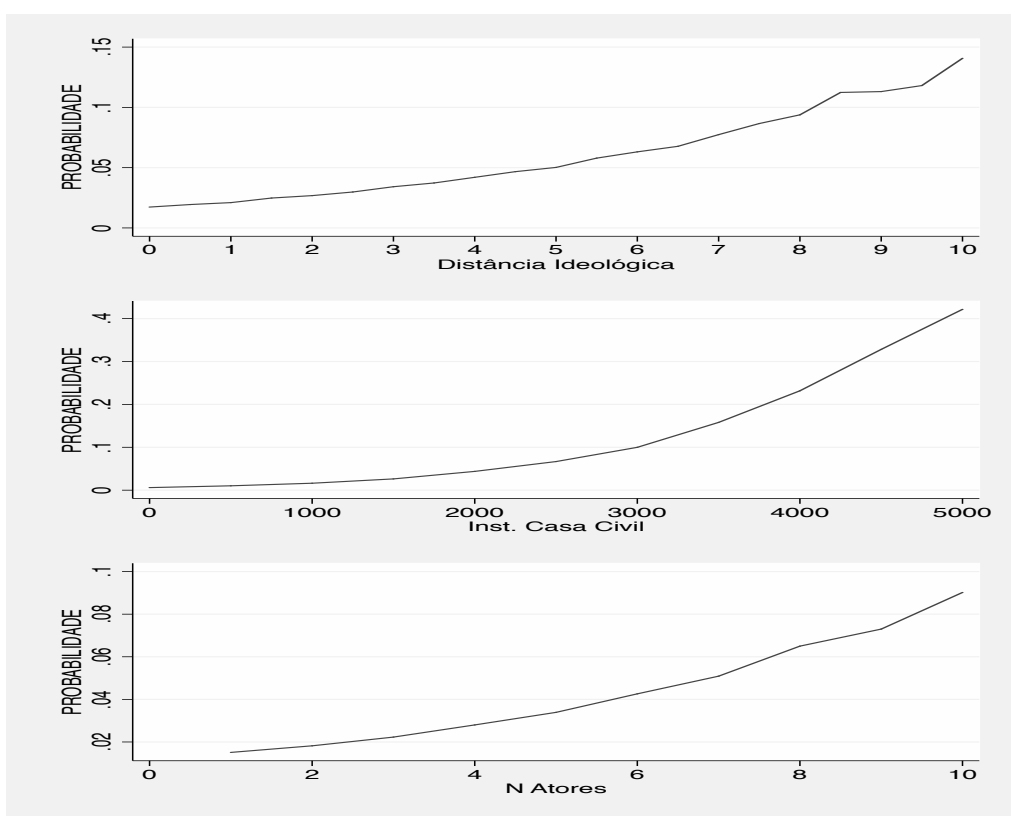
Com relação às variáveis de controle apresentadas no segundo modelo, os principais resultados são de que as matérias do governo Lula de fato apresentam maior probabilidade de centralização. Nesse sentido, mesmo controlando pelo fortalecimento da Casa Civil, o governo Lula se mostrou mais centralizador. Desta forma, para além da institucionalização, estilos de liderança podem de fato afetar os resultados como argumenta Neustadt (1961).

O argumento da centralização linear não só não se sustenta como aparece como evidência contrária. Controlando pelas demais variáveis apresenta um efeito negativo. Nesse sentido, o argumento de Rudalevige (2002) como a centralização sendo algo contingente às características da matéria e não de uma evolução estrutural se mostra mais adequado. Ainda de acordo com o argumento de Rudalevige (2002), os resultados apresentam que matérias administrativas de fato apresentam maior probabilidade de centralização, indicando a baixa confiabilidade e relevância das informações dos ministérios quando reorganizações governamentais estão em discussão. Adicionalmente, matérias políticas também apresentam maior probabilidade de centralização. As matérias sociais aumentam a probabilidade de centralização significativamente apenas no primeiro modelo.

Quanto as variáveis sobre o tipo da iniciativa, foram incluídas *dummies* e os projetos de lei são a categoria de referência. Como esperado, as medidas provisórias apresentam maior probabilidade de centralização. Contudo, PECs e PLPs não apresentam diferença significativa. O primeiro e o último ano de mandato também representam aumento na probabilidade de centralização, identificando o efeito da fase de adaptação no primeiro ano e de partidos envolvidos em eleições no último ano.

Os coeficientes do modelo de regressão logística apresentados acima não possuem interpretação substantiva, sendo necessário um procedimento adicional para entender a magnitude do efeito das variáveis explicativas analisadas através de probabilidades³⁰. O gráfico abaixo apresenta as probabilidades para as variáveis de interesse, mantendo as demais constantes.

Gráfico 4.11: Probabilidade de Centralização – Modelo Relogit



Fonte: elaboração própria.

Os gráficos acima apresentam a probabilidade predita de centralização com foco em três das variáveis centrais do modelo: distância ideológica, número de pessoal da

³⁰ Probabilidades podem ser obtidas para o modelo Relogit no Stata através dos comandos `setx` e `relogitq`.

Casa Civil e número de ministros envolvidos na decisão. Força legislativa, a quarta variável principal do modelo, não foi analisada por não alcançar significância estatística nos modelos apresentados acima. Como já identificado na tabela, quanto maior a distância ideológica dos ministros maior a probabilidade de centralização. O gráfico mostra que a probabilidade de centralização é 0.15 quando a soma das distâncias atinge o valor 10. O aumento do número de pessoal da Casa Civil, medida de institucionalização do órgão de apoio direto do presidente aumenta significativamente a probabilidade de centralização, chegando a probabilidade de 0.40. Por último, o número de ministros envolvidos na formulação da iniciativa legislativa também afeta a probabilidade de centralização, apresentando probabilidade de 0.10 quando 10 ministros participam da elaboração de uma iniciativa legislativa.

Os gráficos acima apresentados permitem a interpretação substantiva dos coeficientes e indicar o efeito das variáveis de interesse sobre a probabilidade de centralização. Dito isto, distância ideológica, número de ministros e institucionalização da Casa Civil parecem ser importantes para entender a decisão do presidente quanto à formulação de sua agenda legislativa.

Os resultados indicam que a influência dos ministros sobre as decisões legislativas é alta. Contudo, tal influência é alta contando que os ministros sejam do partido do presidente ou ideologicamente próximos. Uma vez que a distância é muito alta a influência é baixa e a probabilidade de centralização na Presidência é alta. Isto é, o presidente concentra grande parte da agenda legislativa no núcleo duro de formulação de decisões integrado por ministros com preferências próximas. Aqueles de posições distantes podem ser incluídos no governo, mas sua capacidade de influência é diminuída e suas decisões são mais frequentemente controladas pela Casa Civil.

4.4 Considerações Finais sobre Influência e Controle na Produção Legislativa

O objetivo deste capítulo foi olhar para o funcionamento do Poder Executivo com foco no processo de formulação de sua agenda legislativa. Como visto, há regras e procedimentos que orientam o processo de formulação legislativa no Executivo e este processo é muito mais institucionalizado do que uma abordagem personalista centrada no presidente poderia prever.

Os ministérios possuem o poder de agenda na formulação legislativa. Grande parte das iniciativas são formuladas de forma descentralizada nos ministérios setoriais.

Contudo, esse poder de agenda não se traduz em autonomia completa, desempenhando a Casa Civil papel central no monitoramento e escrutínio das iniciativas legislativas formuladas pelos ministérios.

Para além do monitoramento exercido pela Casa Civil, nota-se que a influência sobre a agenda legislativa do executivo identificada com a autoria das iniciativas não é igualmente distribuída entre os parceiros da coalizão. É possível identificar uma lógica clara, na qual a influência ministerial é contingente à proximidade de preferências com o presidente. Isto é, é possível notar que os ministros influenciam fortemente a formulação da agenda legislativa, mas somente aqueles ministros que possuem proximidade de preferências com o presidente. Uma vez que os ministros se afastam do ponto ideal do presidente a sua influência se torna cada vez menor, se aproximando de zero em casos extremos.

Nota-se uma clara divisão do trabalho na qual os ministros ideologicamente distantes desempenham um papel coadjuvante na formulação da agenda legislativa. Os ministros membros dos demais partidos da coalizão influenciam pouco a agenda legislativa e quando influenciam a sua participação está mais sujeita ao controle direto exercido pela Casa Civil. A estrutura hierárquica do Poder Executivo no presidencialismo garante ao presidente a prerrogativa de deslocar o processo de produção e centralizar as decisões no seu órgão de apoio direto, a Casa Civil. Analisando a centralização como estratégia alternativa disponível ao presidente para lidar com os dilemas da delegação em governos de coalizão, é possível identificar a ação da Casa Civil contingente a proximidade de preferências. Isto é, quanto mais distante ideologicamente for o ministro, maior a probabilidade de centralização da decisão na presidência, diminuindo assim a capacidade do ministro de impor suas preferências no processo decisório.

Como conclusão pode-se notar que as negociações entre o presidente e os ministros é marcada por custos de transação e por isso os modelos de governança se tornam relevantes. Delegar para os ministros parece ser a opção mais rentável para o presidente, sendo esta associada ao monitoramento contínuo pela Casa Civil. Quando este monitoramento se torna por demais custoso, isto é, quando a distância ideológica aumenta, a influência diminui e o presidente possui ainda a opção de centralizar a decisão na presidência.

Respondendo a questão que iniciou esse capítulo, os ministros influenciam fortemente a formulação a agenda legislativa, mas somente enquanto compartilham das

preferências do presidente. Uma vez que a distância aumenta, a influência sobre a agenda legislativa diminui e a probabilidade de centralização aumenta. Dessa forma, a inclusão no gabinete não garante influência, sendo esta escolha contingente às preferências do presidente e dos parceiros da coalizão.

5

ALOCAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E INFLUÊNCIA DA COALIZÃO NA DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS

Qual a influência da coalizão na alocação de recursos do orçamento no presidencialismo brasileiro? O capítulo anterior evidenciou a concentração da produção legislativa nos ministros de partidos com preferências próximas as do presidente. Quanto mais próximo ideologicamente, maior a influência sobre a agenda legislativa e quanto mais distante, menor a influência e maior a chance de centralização pela presidência. A questão que se impõe é se essa lógica de concentração se mantém indistinta quando a alocação de recursos é considerada.

Este capítulo tem por objetivo analisar a influência dos partidos da coalizão na alocação de recursos do Executivo Federal. Considerando a extensão dos gastos públicos no Brasil e que o Executivo Federal tem o poder de agenda na formulação da peça orçamentária e uma vez aprovado o orçamento possui considerável autonomia na sua implementação, o controle de um ministério pode representar grande oportunidade de influência para os partidos que compõem a coalizão. Do ponto de vista dos partidos da coalizão, a influência sobre a distribuição desses recursos pode representar o apoio eleitoral de parcela da população nas próximas eleições.

O ponto de partida está nas regras e procedimentos que regulam a formulação e a execução do orçamento no Executivo federal brasileiro. Com base nesse contexto institucional, como o bolo é dividido entre os participantes do governo. Aqui são analisadas as parcelas do orçamento controladas pelos diferentes ministérios e posteriormente as parcelas controladas pelos diferentes partidos. Dessa forma é possível identificar quais são os ministérios mais importantes do ponto de vista do controle orçamentário e também quais partidos controlam as maiores partes desses recursos. Como o orçamento autorizado é resultado da barganha entre os ministérios e os órgãos centrais do orçamento este é aqui identificado como medida de influência dos ministros na alocação de recursos. Como medida alternativa de influência é analisada a alocação de recursos para áreas eleitoralmente relevantes para o partido

como expressão de influência. Para tanto é analisado o viés partidário na alocação de transferências federais, buscando identificar a capacidade dos ministros de alocar mais recursos para estados politicamente relevantes. Com base no modelo teórico apresentado no capítulo 3, espera-se que a proximidade de preferências entre o ministro e o presidente aumente a participação dos ministérios na alocação do orçamento.

Incluir decisões sobre a alocação do orçamento é relevante devido a importância da distribuição de recursos para o sucesso eleitoral dos políticos. Assim, é possível avaliar a participação da coalizão em decisões com alta perspectiva de retorno eleitoral. Além de identificar a participação diferenciada dos parceiros da coalizão na alocação de recursos, com esta análise é possível também perceber em que medida tais decisões são concentradas no partido do presidente ou compartilhadas com os demais partidos.

Para testar tal hipótese e avaliar a influência dos partidos da coalizão na alocação do orçamento no presidencialismo brasileiro, este capítulo parte da análise das regras e procedimentos que regulam a alocação de recursos no Executivo Federal. Em seguida, a distribuição de recursos orçamentários entre os ministérios é avaliada. A seção seguinte analisa como o orçamento é dividido entre os parceiros da coalizão, quem controla qual parcela do orçamento. Identificada a participação dos partidos no controle do orçamento, parte-se para a análise da capacidade dos partidos de alocar os recursos sobre os quais tem controle para áreas politicamente relevantes. As transferências federais são analisadas com vistas a identificar a existência de viés partidário favorecendo o partido do ministro na alocação de recursos para os estados. Por último, as considerações finais sobre a participação da coalizão na alocação do orçamento.

5.1 Regras, Procedimentos e alocação de Recursos pelo Executivo Federal

Grande parte da literatura sobre instituições políticas no Brasil enfatiza o poder orçamentário do Executivo federal. Na relação Executivo-Legislativo um dos instrumentos enfatizados pela literatura, disponível ao Presidente para incentivar a cooperação dos parlamentares é o controle da alocação orçamentária (PEREIRA e MUELLER, 2002). Contudo, para além dessa centralidade do poder orçamentário do

Executivo, o foco normalmente se estabelece no Legislativo e pouco ainda se sabe como precisamente se dá o processo de alocação de recursos no Executivo.

O foco se estabelece nas regras e procedimentos de emendamento e votação no Congresso e qual é a composição das comissões responsáveis pela análise de partes mais expressivas do orçamento. Contudo, como visto no capítulo 1, a participação do Legislativo na formulação e implementação do orçamento é razoavelmente restrita pelas regras vigentes (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2008). O Poder Executivo tem a prerrogativa de formular a peça orçamentária e uma vez votada pelo Congresso ainda possui expressiva autonomia na sua implementação, uma vez que o orçamento no Brasil é autorizativo e não impositivo. “There are strong reasons to believe that the president plays a central role in determining which jurisdictions get what, when, and how” (BERRY, BURDEN e HOWELL, 2010: 783).

Dessa forma, para entender a atuação do governo nos gastos públicos e a participação dos atores políticos na alocação de recursos é preciso olhar também para o funcionamento interno do Executivo. De acordo com Berry, Burden e Howell (2010), a literatura empírica sobre política distributiva tem sido “*legislature centric*” e o Executivo quando aparece nas análises é identificado como um *veto player*. Contudo, o papel do Executivo é muito mais amplo do que o simples veto. Durante a formulação, e ainda mais importante, durante a implementação do orçamento o Executivo tem amplas oportunidades de afetar a distribuição de recursos de acordo com suas preferências políticas (BERRY, BURDEN e HOWELL, 2010).

Considerar o Executivo no processo orçamentário se torna ainda mais relevante quando governos de coalizão se estabelecem. Coalizões governativas significam a fragmentação do Executivo e a representação de diferentes interesses e preferências alocativas no governo. Ainda mais importante, governos de coalizão significam que alguns dos partidos com representação no Congresso também participam do governo, podendo imprimir suas preferências políticas na arena decisória do Poder Executivo, e não exclusivamente no Legislativo (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2008).

Dessa forma, qual é a participação dos atores no processo orçamentário? Como prioridades de políticas públicas são estabelecidas? Como o presidente mantém controle sobre os resultados macroeconômicos do seu governo? As regras e procedimentos que regulam o processo orçamentário oferecem o ponto de partida fundamental para entender quem ganha o quê, quando e por quê.

O processo orçamentário no Brasil é dividido em três peças legislativas principais de iniciativa exclusiva do Presidente: o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual. O plano plurianual (PPA) estabelece de forma regionalizada as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal, contendo os programas de trabalho a serem realizados nos quatro anos seguintes. Constitui-se no grande instrumento de planejamento que orienta a formulação dos orçamentos anuais no período que compreende. A lei de diretrizes orçamentárias (LDO) estabelece, com base no PPA, as metas e prioridades que deverão ser observadas na formulação do orçamento. Com base no planejamento para quatro anos do PPA, a LDO estabelece as prioridades. Por último, a lei orçamentária anual (LOA) estabelece a programação financeira do próximo ano fiscal de forma consolidada, indicando a fonte de receita e previsão de despesa para o orçamento fiscal, o orçamento de investimento das empresas e o de seguridade social. A LOA apresenta o impacto regionalizado dos gastos previstos e tem por objetivo expresso a redução das desigualdades regionais. Na prática a LOA estabelece restrições sobre os gastos no ano fiscal, uma vez que é vedado o início de programas não incluídos na lei e a realização de despesas que excedam os créditos orçamentários (BRASIL, 1988).

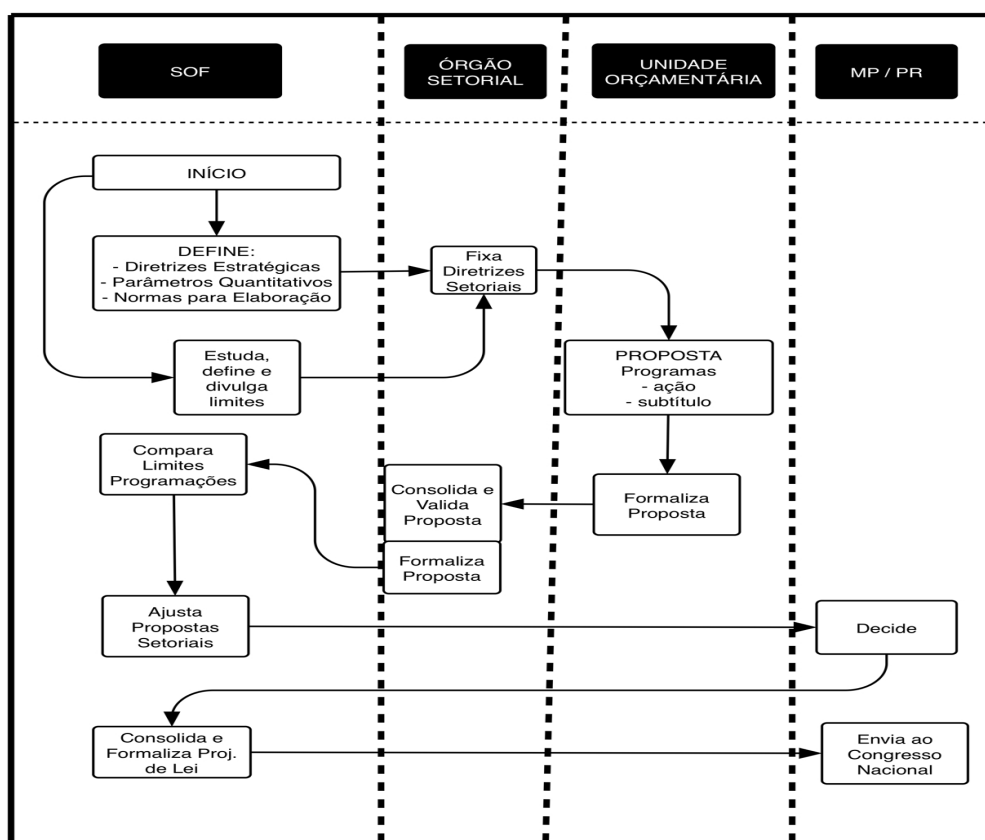
O modelo orçamentário utilizado no Brasil é o orçamento-programa que busca estabelecer metas e objetivos específicos a serem atendidos pelas unidades orçamentárias. Esse modelo difere do modelo tradicional ao restringir a autonomia das unidades orçamentárias (ministérios) estabelecendo não somente limites de gasto, mas também programas específicos que devem ser implementados. Isto é, estabelece não somente quanto será gasto, mas como.

O ciclo orçamentário pode ser analisado como constituído de três estágios principais: a elaboração da peça orçamentária, de iniciativa exclusiva do Presidente da República, a discussão e a aprovação no Legislativo. A esses estágios somamos aqui a execução. Uma vez que a iniciativa das leis orçamentárias é de iniciativa exclusiva do Poder Executivo, este Poder é responsável por formular a proposta integrada do orçamento de todos os órgãos de sua estrutura e também por consolidar as propostas dos demais poderes, respeitando a autonomia constitucional desses órgãos.

O órgão central do sistema de planejamento federal é a Secretaria de Orçamento Federal (SOF), do Ministério do Planejamento. Este órgão é responsável por receber e consolidar as propostas dos órgãos setoriais, compatibilizando-as entre

si e com as metas e objetivos do governo como um todo. As unidades de orçamento dos ministérios e da Casa Civil se constituem em órgãos setoriais³¹. As unidades orçamentárias são responsáveis pela programação e execução orçamentária³². O processo de formulação orçamentária pode ser observado no quadro abaixo.

Quadro 5.1: Processo de formulação da Lei Orçamentária



Fonte: Manual Técnico do Orçamento – Secretaria de Orçamento Federal (2010).

O processo de formulação da peça orçamentária tem seu início no órgão central – a SOF – que estabelece as previsões de receita e limites de gasto por unidade. A definição das diretrizes macroeconômicas do orçamento conta com participação da assessoria econômica do Ministério do Planejamento, do Ministério da Fazenda, da Casa Civil e dos órgãos setoriais. A definição e divulgação dos limites para as propostas setoriais conta com o respaldo da Casa Civil como representante da Presidência. De acordo com Alston *et all* (2009), “it is at this stage that the trickiest negotiations occur within the executive branch itself, with each part trying to enlarge

³¹ A Presidência é considerada como unidade orçamentária, incluindo as secretarias, e a Casa Civil se constitui no órgão setorial da Presidência (SOF, 2010).

³² Lei nº 10.180/2001.

its own budget and the treasury trying to hold back their demands” (ALSTON *et all*, 2009: 71). Em seguida os órgãos setoriais estabelecem as diretrizes para cada unidade e as unidades orçamentárias formulam os programas de trabalho com base nas limitações pré-estabelecidas.

A proposta após consolidação setorial é enviada à SOF que estabelece a adequação e identifica desvios dos limites, possuindo a prerrogativa de realizar ajustes nas propostas setoriais. A decisão final quanto ao projeto de lei orçamentária fica a cargo do Ministério do Planejamento em conjunto com a Casa Civil como representante da Presidência da República. Formulado o projeto esse é enviado ao Congresso Nacional para apreciação (SOF, 2010).

Com exceção da Lei de Responsabilidade Fiscal³³, que tem como finalidade ordenar e estabelecer maior responsabilidade nas finanças públicas do país, o processo de formulação orçamentária não sofreu modificações expressivas no período aqui analisado (1995-2010), no que concerne as regras e procedimentos a serem seguidos e a distribuição de prerrogativas entre os atores do Executivo.

De acordo com Martin e Vanberg (2012), o conjunto específico de regras que regula a formulação do orçamento é importante para identificar o grau de autonomia e capacidade de influência dos ministérios na alocação de recursos de acordo com suas preferências. Uma forma possível de analisar o caso brasileiro é através da comparação com o cenário institucional de maior permissividade para os ministros. Nesse caso, os ministérios iniciam a proposta orçamentária sem a imposição externa de limites de gasto tanto individual quanto agregado, como no caso da Suécia. No Brasil os ministros tem a prerrogativa de formular sua proposta orçamentária, mas essa proposta é feita dentro dos limites de gasto individual estabelecidos previamente pelo órgão central e limites de gasto global são impostos externamente e não através da simples agregação dos orçamentos individuais.

A coordenação do orçamento fica cargo do Ministério do Planejamento, através da SOF, indicando que a centralização direta na Presidência não se mostrou uma estratégia viável. Os ministérios possuem o poder de agenda na formulação da sua proposta orçamentária, porém a autonomia desses órgãos é restrita uma vez que a programação geral e os limites para gasto são feitos de forma centralizada na SOF. Dessa forma, o desenho institucional limita consideravelmente a autonomia dos

³³ Lei complementar nº 101/2000.

ministérios no que concerne ao limite de gastos, mas não necessariamente na alocação específica de tais recursos.

Uma vez formulada a proposta, o projeto é enviado ao Congresso em apreciação unicameral regida pelo regimento comum. Mesmo se tratando de um projeto de lei ordinária, a LOA apresenta um rito especial devido a natureza de sua matéria orçamentária. A apreciação é feita por uma comissão mista composta de 40 membros, 30 deputados e 10 senadores, respeitando o critério da proporcionalidade partidária. O projeto é dividido em áreas temáticas, a cargo de relatores setoriais³⁴.

O principal mecanismo de atuação dos parlamentares sobre o orçamento é através das emendas parlamentares. Através das emendas “os parlamentares podem opinar ou influir na alocação de recursos públicos em função de compromissos políticos que assumiram durante seu mandato, tanto junto aos estados e municípios quanto a instituições. Tais emendas podem acrescentar, suprimir ou modificar determinados itens (rubricas) do projeto de lei orçamentária enviado pelo Executivo” (SENADO, 2013). As emendas podem ser individuais, de bancada (estaduais) ou de comissão e obedecem atualmente os seguintes limites: 25 emendas individuais por parlamentar com base no limite fixado no parecer preliminar, entre 4 e 8 emendas para as comissões e as bancadas estaduais podem apresentar até 23 emendas³⁵.

A proposição de emendas é limitada por uma série de restrições. As emendas que propõem acréscimo ou inclusão de despesas só podem ser aprovadas se estiverem incluídas no PPA e na LDO e a partir da indicação da fonte de recursos necessários para sua execução. Dessa forma, os parlamentares incluem suas propostas dentro dos limites e dos programas estabelecidos anteriormente. Usualmente as emendas parlamentares são vinculadas aos programas de trabalho dos ministérios, não sendo tão facilmente dissociadas dos programas do governo. Isto é, os parlamentares não promovem novos gastos ou novas políticas públicas, mas sim incluem suas preferências de alocação, principalmente quanto a distribuição geográfica dos recursos, na estrutura programática estabelecida nos ministérios.

Uma vez aprovada, a lei orçamentária é enviada ao Executivo para sanção presidencial. Após a sanção tem início o processo de execução. Este processo tem

³⁴ Infraestrutura; saúde; integração nacional e meio ambiente; educação, cultura, ciência e tecnologia e esportes; planejamento e desenvolvimento urbano; fazenda, desenvolvimento e turismo; justiça e defesa; poderes do Estado e representação; agricultura e desenvolvimento agrário; trabalho, previdência e assistência social.

³⁵ Resolução nº 1, de 2006-CN.

como atores principais no âmbito do Executivo Federal o ministério do planejamento (MP), o ministério da fazenda (MF) e os ministérios gestores. A execução orçamentária, definida como a utilização dos créditos consignados na LOA, tem sua liderança no MP, e a execução financeira, que representa a utilização dos recursos financeiros, é liderada pelo MF através da Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

O processo de execução tem início na programação de desembolso, que tem por objetivo ajustar o ritmo de execução do orçamento ao fluxo provável de recursos. Isto é, uma vez aprovada a LOA o Executivo adapta os objetivos da lei ao ritmo específico de implementação dos gastos de acordo com a previsão de recursos disponíveis. Essa programação é realizada até 30 dias após a sanção da LOA através de decreto do Executivo.

Esse decreto inicial estabelece os valores autorizados para movimentação e empenho e valores mensais autorizados para pagamento. Ou seja, logo após a LOA o Executivo adapta a programação orçamentária, e apresenta no decreto inicial a diferença entre os valores fixados na lei e os valores liberados para movimentação e empenho. Essa diferença é chamada de contingenciamento e reflete a atuação direta do Executivo na redistribuição de recursos entre as suas unidades³⁶.

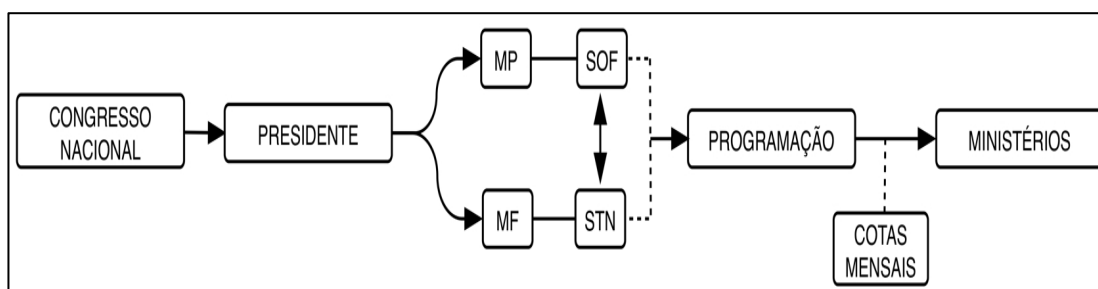
Além dessa limitação inicial, o Executivo estabelece ainda cotas financeiras mensais para os ministérios, e é formulada em conjunto entre o MP e o MF. Essas cotas tem por objetivo manter o equilíbrio entre os gastos e a arrecadação de forma continuada e buscam “assegurar a liberação automática e oportuna dos recursos necessários à execução dos programas anuais de trabalho”³⁷. Desta forma se teria a flexibilidade da implementação descentralizada dos gastos nos ministérios aliada ao controle centralizado sobre o ritmo dos gastos durante o ano fiscal. O processo de execução financeira prevê a liberação dos recursos financeiros na forma de liberações mensais após solicitação e aprovação das propostas financeiras das unidades gestoras³⁸. A figura abaixo apresenta o processo de execução orçamentária e financeira no Executivo Federal.

³⁶ Vale ressaltar que essa redistribuição de recursos pelo Executivo é limitada, não podendo incidir sobre despesas classificadas nos grupos pessoal e encargos sociais, juros e encargos da dívida e despesas que se constituem obrigações constitucionais ou legais.

³⁷ Decreto nº 200/67, art. 17.

³⁸ Decreto nº 1.745/1995 e decreto nº 3.590/2000.

Figura 5.2: Processo de Execução Orçamentária/Financeira no Executivo Federal

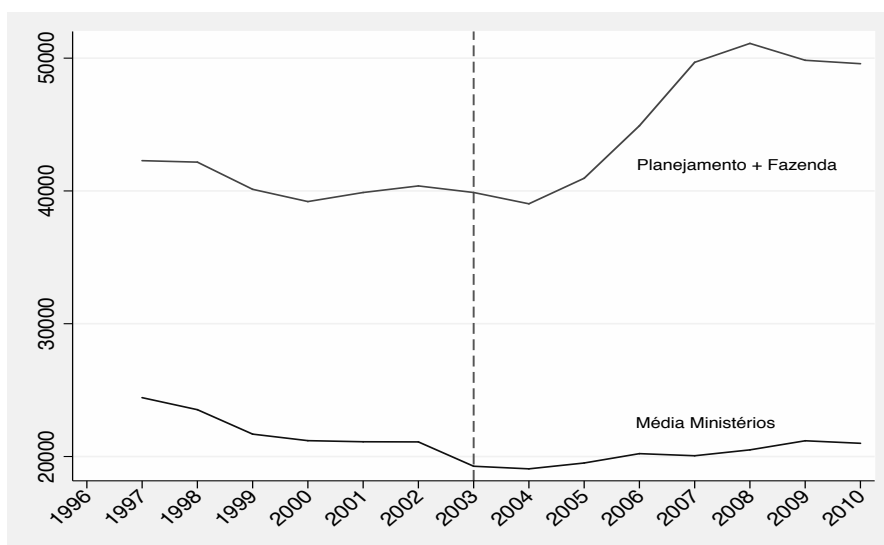


Fonte: elaboração própria com base na legislação citada.

As regras e procedimentos do processo de execução orçamentária e financeira no Brasil indicam a preocupação com o equilíbrio das contas do governo, restringindo a autonomia dos ministros no total gasto por seus ministérios. A estrutura hierárquica concentra no MP e no MF o controle do fluxo de gastos do governo federal, estabelecendo limites sobre as decisões descentralizadas dos ministérios. Como indicam Martin e Vanberg (2012), esse conjunto de regras impõe controles sobre os ministérios, limitando o problema de recursos comuns (*common pool problem*) dos governos de coalizão.

O gráfico abaixo apresenta a institucionalização dos órgãos principais do processo de execução orçamentária no período de 1997 a 2010. Com foco no número de funcionários na estrutura do MP e do MF, o objetivo é apresentar a adaptação desses órgãos a atividade cada vez mais complexa de controlar os gastos de governos fragmentados e com representação de múltiplos interesses.

Gráfico 5.1 Institucionalização dos Órgãos Centrais do Processo Orçamentário



Como pode ser visto no gráfico acima, a concentração de prerrogativas no processo orçamentário e a centralidade dos ministérios do planejamento e da fazenda na formulação e execução do orçamento é acompanhada de uma estrutura de pessoal bem acima da média para os demais ministérios. É possível notar também um crescimento da estrutura dos dois ministérios de coordenação do governo a partir da gestão do Presidente Lula. Nesse sentido, observa-se a preocupação do governo com o controle sobre a gestão dos ministérios setoriais, a partir do fortalecimento da estrutura de pessoal dos ministérios de coordenação.

O processo de execução orçamentária centrado na SOF e na STN tem por objetivo controlar o tamanho dos gastos públicos e o ritmo dos gastos. Contudo, qual é o controle exercido pelo Presidente sobre como os gastos serão realizados? Aqui também a Presidência desempenha papel relevante, mas através da Secretaria de Relações Institucionais. A SRI tem como prerrogativa auxiliar o presidente na coordenação política do governo, principalmente no que concerne ao relacionamento com o Congresso Nacional, os partidos políticos e os entes subnacionais³⁹. Na prática, a SRI recebe e encaminha o atendimento dos pedidos de parlamentares, principalmente quanto ao empenho de emendas parlamentares. Nesse sentido, esse órgão faz a articulação entre os parlamentares e os ministros, centralizando a barganha para a liberação de recursos.

A conclusão que pode-se identificar é que há fortes constrangimentos institucionais sobre a capacidade de gasto dos ministérios. Nesse sentido, da mesma forma que as regras e procedimentos do Congresso Nacional limitam o comportamento individualista dos parlamentares na maximização de recursos (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2008), o desenho institucional do Executivo e as regras do processo orçamentário limitam o comportamento maximizador dos ministros individuais na busca de recursos com fins eleitorais (MARTIN e VANBERG, 2012). Contudo, para além de limitar a quantidade, há também limitações sobre como os recursos são alocados? Isto é, há regras orientando a alocação específica dos recursos nos ministérios?

³⁹ Lei 10.683/2003.

As despesas são classificadas no sistema orçamentário brasileiro em 6 grupos dentro de 2 categorias econômicas. As despesas podem ser despesas correntes e despesas de capital. Dentre as despesas correntes são observadas as despesas com pessoal e encargos sociais, juros e encargos da dívida e outras despesas correntes. Investimentos, inversões financeiras e amortização da dívida se vinculam as despesas de capital⁴⁰. Nota-se que dos 6 grupos de despesa apresentados, grande parte dos gastos não são discricionários do ministro, como gastos com pessoal, juros ou amortização da dívida. Figueiredo e Limongi discutem sobre as limitações impostas sobre a capacidade de alocação política dos recursos do orçamento:

“No Brasil os gastos públicos compulsórios – aqueles garantidos constitucional ou legalmente – limitam fortemente as escolhas realizadas ano a ano. O país sofre, por outro lado, pesadas restrições de ordem macroeconômica, ditadas tanto pela necessidade de cumprir contratos firmados pelo governo com credores externos e internos, quanto por compromissos financeiros decorrentes de medidas de sustentação da estabilidade monetária. A magnitude desses dois itens na composição do gasto público impõe considerável rigidez ao orçamento, reduzindo significativamente a margem de liberdade do governo. Sendo assim, são relativamente minguados os recursos disponíveis para serem alocados de modo a garantir a implementação de políticas e de investimentos para atender a demandas e necessidades da população. As despesas com custeio e investimentos, portanto, são os únicos componentes do gasto público que podem ser tomados como indicadores das prioridades e/ou preferências políticas do Executivo e do Legislativo” (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2008: 34).

Dessa forma, as despesas que podem ser mais diretamente influenciadas de acordo com as preferências políticas do gestor são as despesas de custeio e o grupo investimentos, no qual estão incluídas despesas com planejamento e execução de obras, aquisição de equipamentos e materiais.

A tabela abaixo apresenta a distribuição dos recursos do orçamento de acordo com os grupos de despesa. A tabela apresenta o percentual por grupo de despesa do total autorizado no orçamento anual, não reportando a reserva de contingência. Entre parênteses é apresentada a taxa de execução dos recursos. No período de 1995 a 1998, a taxa de execução é o valor liquidado sobre o valor autorizado. A partir de 1999 a taxa de execução são os valores pagos sobre o total autorizado.

⁴⁰ Lei nº 4.320/64 e Portaria Interministerial nº 163/2001.

Tabela 5.1a Distribuição Percentual dos Recursos do Orçamento e Taxa de Execução
– Grupos de Despesa (GNDs) Despesa Liquidada, 1995-2002

GND	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Pessoal e Encargos Sociais	15,70 (76,18)	14,11 (97,25)	11,38 (96,51)	9,58 (97,90)	8,76 (97,45)	9,44 (96,80)	10,84 (96,65)	11,11 (97,85)
Juros e Encargos da Dívida	6,94 (65,20)	6,72 (84,01)	5,37 (80,80)	6,16 (80,88)	7,71 (88,75)	6,30 (49,24)	8,75 (73,08)	8,18 (93,29)
Outras Despesas Correntes	32,45 (44,22)	32,11 (81,91)	27,04 (89,08)	24,07 (93,08)	22,34 (92,93)	24,81 (92,18)	29,07 (93,07)	30,93 (92,90)
Investimentos	1,96 (40,85)	1,97 (53,97)	1,92 (66,41)	1,65 (62,94)	1,18 (41,49)	1,63 (35,32)	2,41 (29,88)	1,50 (25,02)
Inversões Financeiras	3,10 (42,40)	4,69 (76,80)	16,62 (57,11)	14,26 (93,75)	9,58 (49,41)	1,85 (72,43)	3,38 (57,40)	3,10 (74,49)
Amortização da Dívida	39,73 (59,31)	40,30 (93,57)	37,59 (64,08)	44,23 (79,86)	50,40 (90,91)	55,94 (48,60)	45,51 (44,97)	45,15 (97,84)
Total (R\$ milhões)*	868.481	953.875	1.197.873	1.505.840	1.476.181	1.409.036	1.249.570	1.105.615

Tabela 5.1b Distribuição Percentual dos Recursos do Orçamento e Taxa de Execução
– Grupos de Despesa (GNDs) Despesa Liquidada, 2003-2010

GND	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Pessoal e Encargos Sociais	9,01 (98,98)	9,84 (97,89)	8,49 (91,73)	9,71 (98,67)	10,36 (97,08)	11,47 (96,48)	11,79 (97,75)	12,17 (98,49)
Juros e Encargos da Dívida	7,41 (67,74)	8,18 (63,20)	8,11 (80,16)	12,76 (83,96)	11,46 (83,27)	8,75 (72,36)	8,79 (75,16)	8,13 (88,14)
Outras Despesas Correntes	27,29 (93,04)	30,38 (94,16)	30,23 (93,17)	31,49 (91,96)	34,31 (93,02)	37,95 (89,60)	37,19 (86,08)	39,57 (88,62)
Investimentos	0,73 (16,47)	1,19 (33,46)	1,56 (25,16)	1,65 (25,09)	2,77 (20,40)	2,87 (18,68)	3,23 (24,46)	3,54 (31,07)
Inversões Financeiras	2,67 (54,65)	2,37 (51,18)	1,97 (53,86)	2,30 (64,81)	2,51 (68,11)	3,27 (73,20)	2,41 (54,00)	2,40 (60,59)
Amortização da Dívida	52,78 (73,22)	48,01 (46,09)	49,61 (54,56)	42,05 (51,12)	38,55 (64,34)	35,66 (69,70)	36,56 (75,87)	34,15 (66,04)
Total (R\$ milhões)*	1.333.431	1.232.159	1.483.461	1.528.578	1.464.691	1.381.061	1.576.421	1.504.951

* O Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI) da Fundação Getúlio Vargas foi utilizado como deflator. Ano base: 2010.

Fonte: Orçamentos Anuais – Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira e PRODASEN.

O que pode ser observado dos dados é que grande parte dos recursos do orçamento brasileiro pode ser considerada como de gasto obrigatório ou não-discrecional. Isto é, apesar de controlar um volume bastante expressivo de recursos, os atores do Poder Executivo não possuem total autonomia na sua alocação. Gastos

com pessoal e encargos sociais que perfazem em torno de 9% dos recursos do orçamento e também com a manutenção do sistema previdenciário não se apresentam como passíveis de escolha pelo governante. Assim como o sistema de transferências constitucionais para estados e municípios estabelecido na Constituição de 1988 e outras vinculações de receitas como os recursos para a educação. Outros grupos de recursos se mostram obrigatórios não por razões constitucionais, mas por compromissos econômicos como os juros e encargos da dívida e a amortização da dívida, que concentra a maior parcela do orçamento, chegando a 68% em 2000, ainda que sua participação no orçamento venha diminuindo.

O grupo de despesa que os governantes possuem maior autonomia na alocação são os recursos de investimentos, que englobam apenas entre 1 e 3% dos recursos do orçamento e parcela dos recursos de outras despesas correntes com custeio. Esse “engessamento” do orçamento pode ser observado ainda através das taxas de execução por grupo de despesa, onde pode-se observar que despesas com pessoal e encargos sociais tem execução próxima de 100%. Apresentando maior variação, mas também com alta taxa de execução estão os grupos de despesa com juros e amortização da dívida. Importante observar que além de envolver parte pouco expressiva do orçamento os recursos para investimento são também os mais diretamente afetados pelos ajustes financeiros do governo, apresentando as taxas mais baixas de execução no período analisado. Contudo, dizer que os recursos para investimento, e por consequência parte importante dos recursos de alocação discricionária, são pouco expressivos considerando o orçamento como um todo não leva em consideração o montante de recursos do orçamento federal brasileiro. Tomemos o ano de 2003, no qual os recursos para investimentos apresentaram a sua participação mais baixa, 0,73%, ainda sim estamos falando de quase 10 bilhões de reais.

Isto quer dizer que a capacidade de alocação dos recursos pelos políticos é razoavelmente limitada já que grande parte das despesas não são discricionárias. Contudo, ainda que restritas, as alocações discricionárias envolvem volume expressivo de recursos e alocações não discricionárias ainda podem ser politicamente relevantes. Através da distribuição de recursos os políticos podem alocar verbas, construir obras ou implementar políticas em áreas politicamente relevantes e assim conquistar o voto dos seus eleitores. Dessa forma, dispor do controle de recursos orçamentários se mostra um ativo importante para os políticos em busca de sua

sobrevivência política, do fortalecimento do seu partido ou de manutenção do governo.

Como o acesso aos recursos é facultado àqueles que fazem parte do governo, busca-se aqui identificar em que medida controlar um ministério se traduz em influência sobre a alocação do orçamento, uma vez que esse é um ativo altamente valorizado pelos membros do partido da coalizão. A próxima seção apresenta a distribuição do controle orçamentário entre os diferentes ministérios na estrutura do Executivo brasileiro. Em seguida, a participação dos partidos da coalizão na alocação de recursos e a capacidade dos ministros de extrair rendas a partir do controle de ministérios alocando recursos para áreas politicamente relevantes são analisados.

5.2 Distribuição do Controle Orçamentário entre os Ministérios

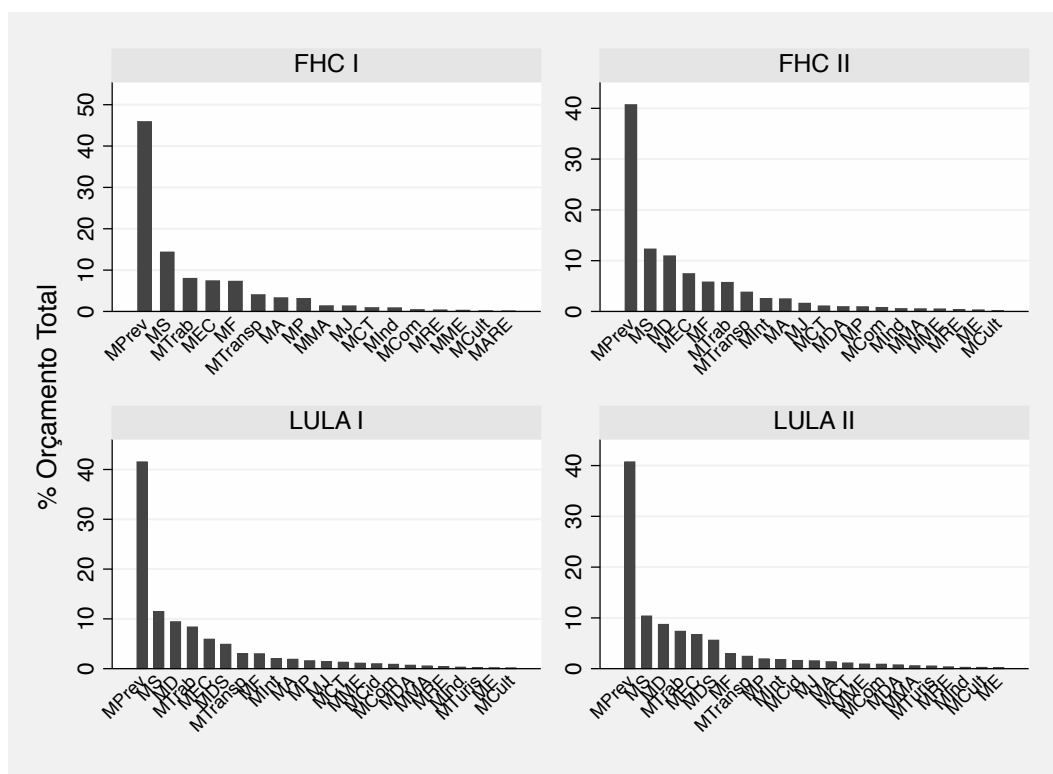
Aqui é analisada a distribuição do orçamento entre os diferentes ministérios da estrutura do Executivo. Para tanto foi construído um banco de dados com informações acerca da dotação orçamentária para cada ministério na Lei Orçamentária Anual, os valores autorizados para empenho pelo Executivo e a taxa de execução (valores pagos sobre o total autorizado) para todos os ministérios e a presidência no período de 1995 a 2010. Os dados da presidência se referem a todos os seus órgãos, uma vez que as secretarias não são unidades orçamentárias.

O gráfico abaixo apresenta a distribuição do orçamento como aprovado na LOA entre os diferentes ministérios, agregados (média) por governo⁴¹. Como pode ser visto, grande parte do orçamento está concentrado no ministério da previdência, que detém em torno de 40% das dotações orçamentárias do governo durante todo o período analisado. Essa concentração do orçamento no ministério da previdência é esperada tendo em vista o tamanho do sistema previdenciário brasileiro. Em seguida aparece o ministério da saúde, como o segundo maior orçamento do governo federal. No primeiro mandato de FHC temos os ministérios do trabalho, da educação e da fazenda como importantes unidades orçamentárias. Já no segundo mandato de FHC e nos dois governos Lula, o ministério da defesa se estabelece como o terceiro maior orçamento do governo federal, sendo seguido alternadamente pelo ministério do trabalho e pelo ministério da educação. Interessante notar a baixa participação da

⁴¹ Gráficos para a distribuição em cada Lei Orçamentária anual são apresentados no anexo.

educação em termos de percentual do orçamento total da união, abaixo de 10%. Como os menores orçamentos podemos observar os ministérios da Administração e Reforma do Estado, ministério típico de coordenação e não de gasto, os ministérios da cultura, esportes e turismo.

Gráfico 5.2: Distribuição do Orçamento Total entre os Ministérios (1995-2010)

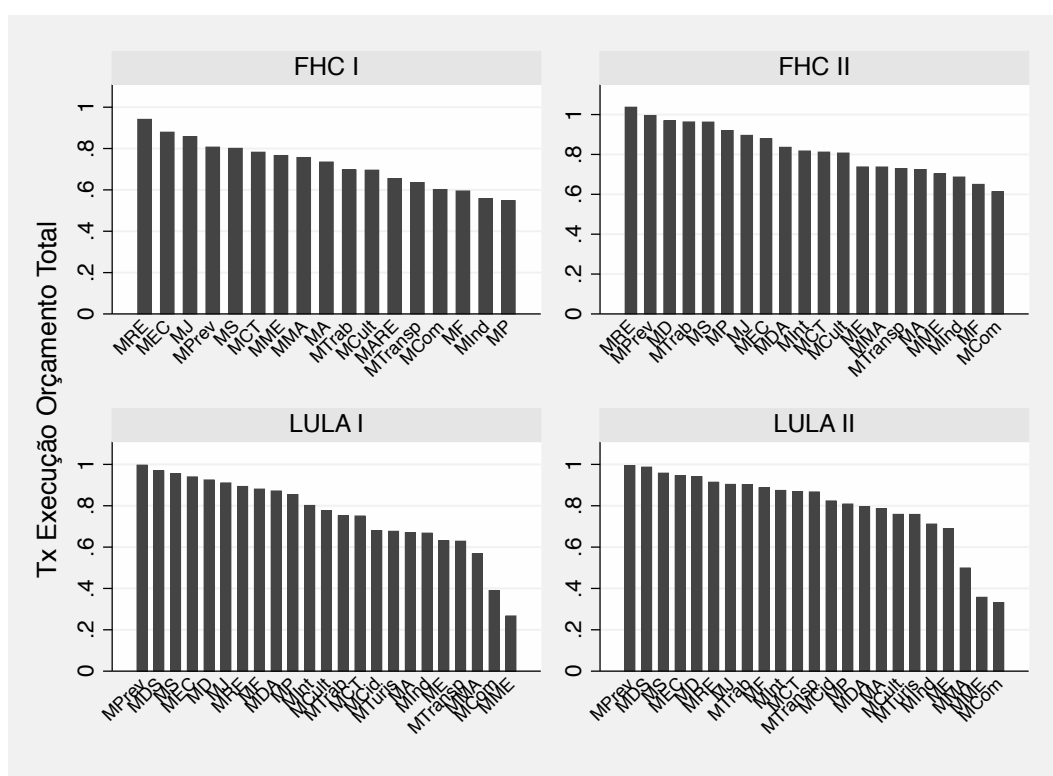


Fonte: Orçamentos Anuais – Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira e PRODASEN.

O gráfico 5.3 apresenta a taxa de execução do orçamento dos diferentes ministérios. Isto é, ter orçamento aprovado na Lei ou ainda autorizado pelo Executivo não significa que os ministérios de fato implementarão tais gastos. Ou ainda, não quer dizer que terão esses valores disponibilizados. Como discutido na seção anterior, o orçamento na Brasil é autorizativo, de forma que o que acontece depois que a lei é aprovada importa para quais gastos serão realmente efetivados. Os recursos aprovados na lei são ainda reavaliados pelo Executivo que apresenta os valores disponíveis para empenho e ainda são controlados a partir das cotas mensais, de modo que os órgãos centrais do processo orçamentário controlam não somente quanto será gasto, mas também o *timing* das liberações. Nesse sentido, é importante analisar quanto do seu orçamento os ministérios conseguem implementar e essa informação é dada pela taxa de execução do orçamento.

A taxa de execução para os ministérios é medida como o orçamento liquidado sobre o orçamento autorizado⁴². Nos gráficos são apresentadas as médias para o período. Como pode ser visto, a taxa de execução nos governos FHC varia entre 60% e 100% já nos governos Lula a taxa varia entre 30% e 100%. Isto quer dizer que além da participação diferenciada no total do orçamento, os ministérios também diferem na sua capacidade de implementar os gastos. Importante ressaltar que muitas vezes a variação na taxa de execução é associada a baixa capacidade do ministério de tomar decisões e assim efetivar os gastos. Porém, é possível associar também a taxa de execução ao ritmo de gasto estabelecido pelos órgãos centrais. Muitas vezes os recursos são liberados apenas quando o ano fiscal se aproxima do fim, limitando a capacidade dos ministérios de realizar os gastos.

Gráfico 5.3 Taxa de Execução do Orçamento Total entre os Ministérios (1995-2010)



Fonte: Orçamentos Anuais – Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira e PRODASEN.

Interessante notar como a taxa de execução dos ministérios varia não somente entre um presidente e outro, mas também entre os governos. No primeiro mandato de

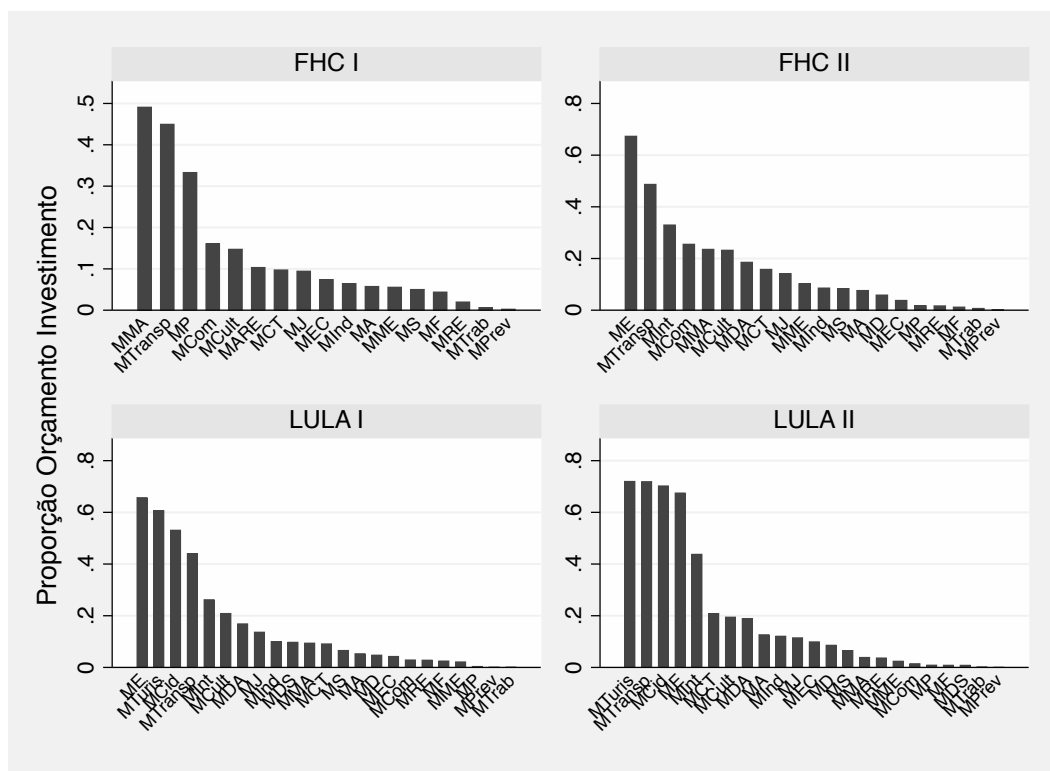
⁴² É possível utilizar também os valores pagos sobre o orçamento autorizado. Porém, os valores pagos não estão disponíveis para o período entre 1995 a 1998. Como forma de identificar se a utilização do valor liquidado poderia trazer algum tipo de viés para a análise foi feita uma correlação entre os valores pagos e liquidados. A correlação foi de 0,999 e o p-valor <0.001.

FHC as prioridades ficaram com relações exteriores, educação, justiça e previdência, enquanto que planejamento, indústria, fazenda e comunicações apresentam as menores taxas de execução do orçamento. No segundo mandato, relações exteriores e previdência se mantem com as taxas mais altas de execução, incluindo agora também o recém criado ministério da defesa e o ministério do trabalho. Com as taxas mais baixas estão comunicações, fazenda, indústria e minas e energia.

No governo Lula as prioridades mudam. Previdência se mantém com alta taxa de execução, até por causa da natureza constitucional da maioria dos seus gastos, mas agora esse grupo inclui o ministério do desenvolvimento social, saúde e educação, evidenciando a importância da agenda social nos dois governos Lula. Com as taxas mais baixas de execução aparecem minas e energia, comunicações, meio ambiente e esportes.

Um questionamento pode ser levantado quanto a leitura desses dados. Será que o tamanho, a participação diferenciada e as taxas de execução não são determinados pela rigidez ou natureza constitucional dos gastos de cada ministério? Os dados já mostram que há variação expressiva, mesmo considerando que as obrigações constitucionais não sofreram mudanças drásticas no período analisado. Contudo, é possível olhar também para a parcela do orçamento na qual os políticos tem maior autonomia na alocação, isto é, o orçamento de investimento. O gráfico abaixo apresenta o percentual do orçamento de investimento sobre o orçamento total dos ministérios, identificando quais ministérios apresentam a maior proporção de orçamento de alocação livre.

Gráfico 5.4: Proporção do Orçamento de Investimento no Orçamento Total dos Ministérios (1995-2010)

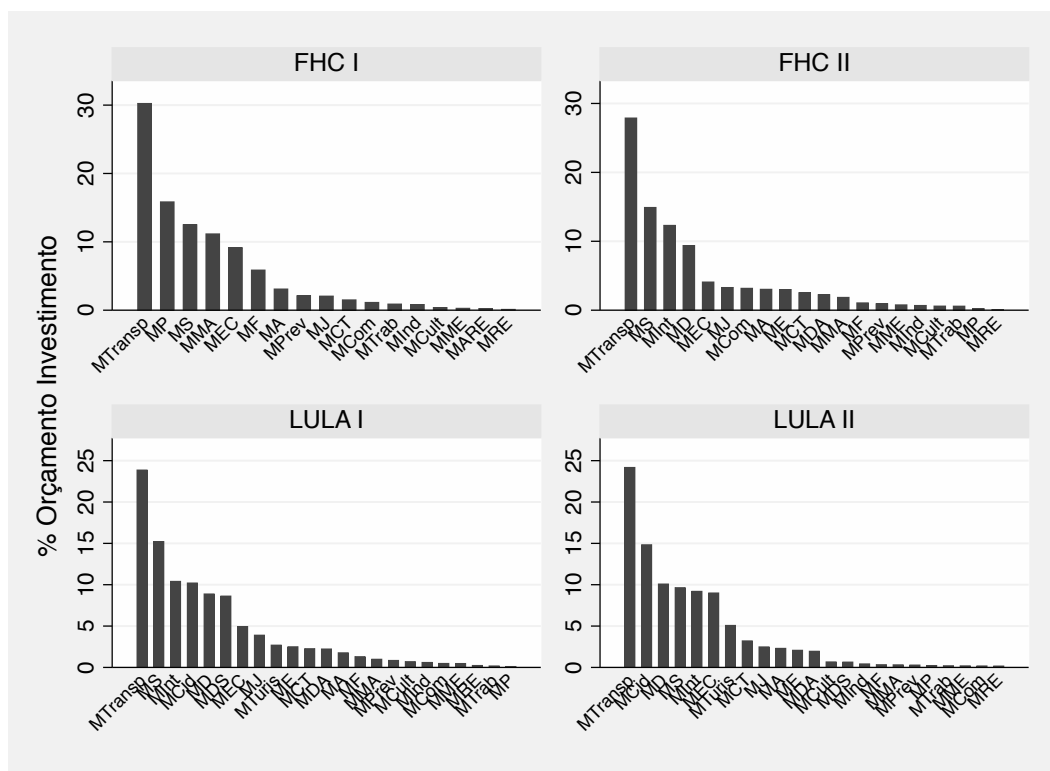


Fonte: Orçamentos Anuais – Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira e PRODASEN.

O gráfico acima mostra a proporção de recursos de investimento no orçamento total dos ministérios. Na prática, o gráfico apresenta os ministérios com orçamentos menos rígidos e com maior capacidade de intervenção política na alocação. Esses recursos de investimentos referem-se a obras e equipamentos que podem ser adquiridos e alocados geograficamente a critérios dos ministros responsáveis. Dessa forma, aparecem como recursos importantes do ponto de vista político-eleitoral. Alguns ministérios possuem mais de 50% de seu orçamento com recursos de investimentos. Alguns se destacam pela baixa participação no orçamento total, mas a alta concentração de recursos de investimentos como meio ambiente, esportes e turismo. Transportes, integração e cidades também aparecem com alta concentração desses recursos.

O gráfico abaixo compara os ministérios no volume de recursos para investimento, indicando a participação do ministério no total do governo para investimentos.

Gráfico 5.5: Gráfico 5.2: Distribuição do Orçamento de Investimento entre os Ministérios (1995-2010)



Fonte: Orçamentos Anuais – Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira e PRODASEN.

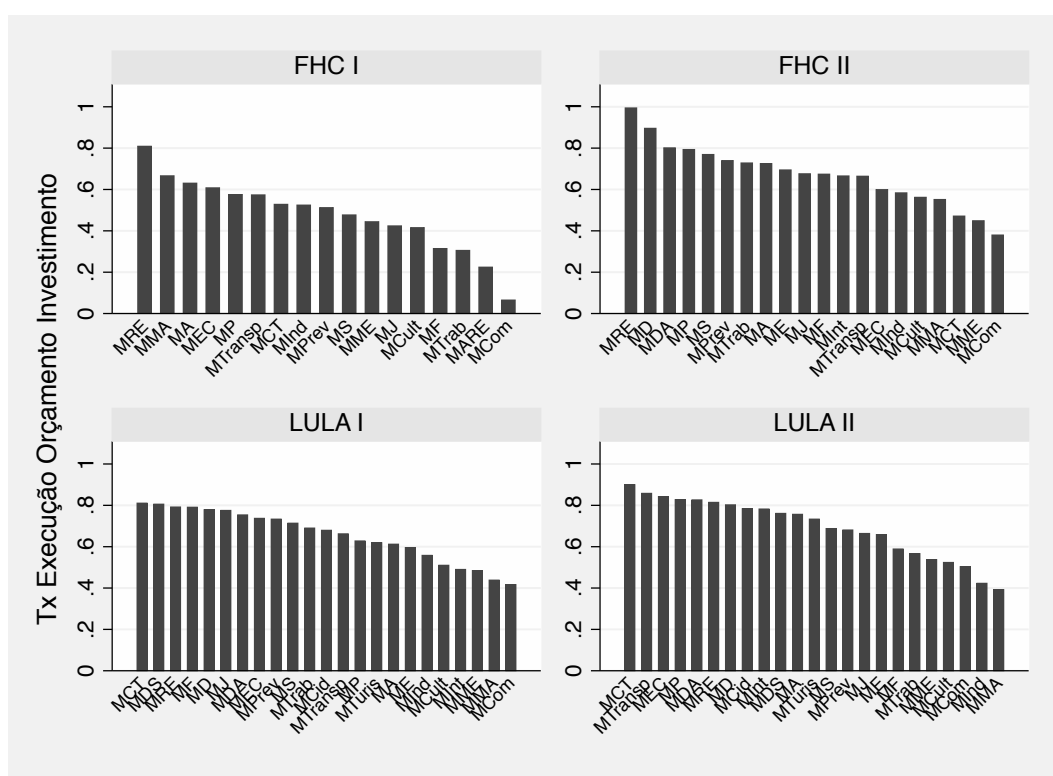
Os ministérios com a maior parcela de investimentos no primeiro governo FHC são transportes, planejamento, saúde e meio ambiente. Interessante notar que ministérios com orçamentos relativamente pequenos podem ser importantes quando considerados os recursos de investimentos que controlam. Os ministérios com menores parcelas de investimentos são relações exteriores, administração e minas e energia. No segundo governo de FHC os ministérios com maior parcela de investimentos são transportes, saúde e integração, e os menores relações exteriores, planejamento e trabalho. Interessante que o ministério do planejamento aparece como um dos maiores com participação de investimentos no primeiro mandato e no segundo já aparece entre os últimos. A baixa participação de investimentos no orçamento do ministério do planejamento é esperada já que se trata de um ministério de coordenação. A alta participação no primeiro mandato se dá pela inclusão nos gastos do ministérios de programas de trabalho específicos, incluído programas de ministérios em extinção.

No governo Lula temos transportes, saúde, integração e cidades como os ministérios com maior parcela de orçamento de investimento. Esses ministérios

podem ser vistos como mais “atrativos” já que controlam um ativo importante que pode atrair alta visibilidade eleitoral. No primeiro mandato planejamento, trabalho e relações exteriores aparecem com as menores parcelas de orçamento de investimento e no segundo mandato relações exteriores, comunicações e minas e energia.

Como visto anteriormente, o orçamento de investimento é a parcela do orçamento federal com maior autonomia de gasto e por isso mesmo a mais afetada por cortes orçamentários e ajustes fiscais do governo. A taxa de execução desses recursos tende a ser mais baixa do que a execução de recursos não discricionários, como aqueles com previsão legal. O gráfico abaixo apresenta a taxa de execução dos recursos de orçamento dos ministérios.

Gráfico 5.6: Taxa de Execução do Orçamento de Investimento entre os Ministérios (1995-2010)



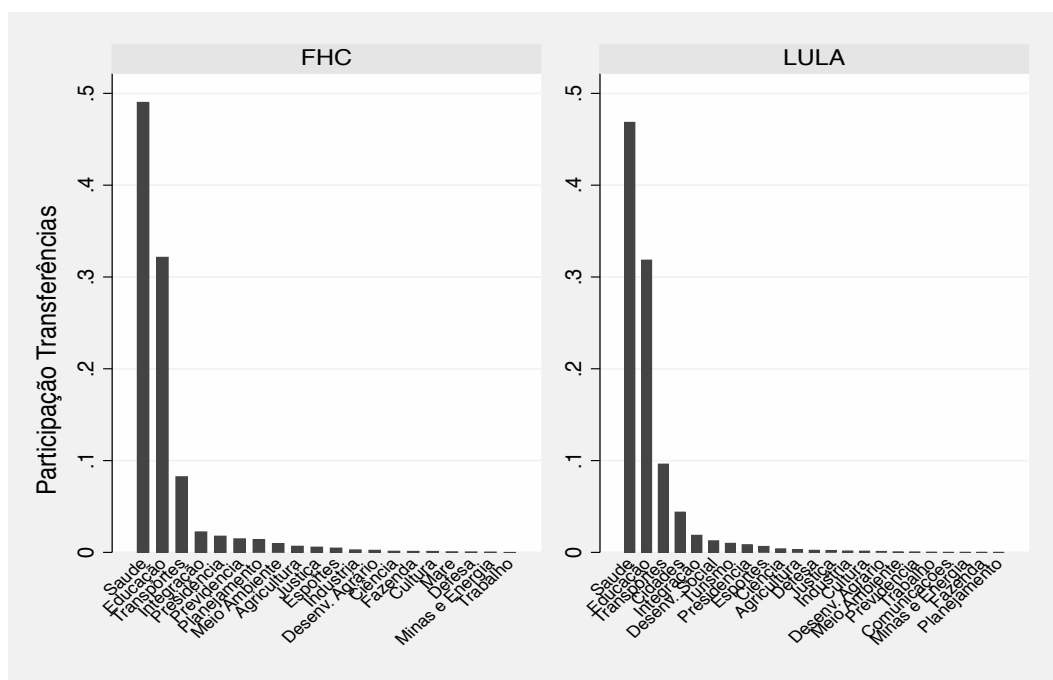
Fonte: Orçamentos Anuais – Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira e PRODASEN.

A taxa de execução do orçamento de investimento dos ministérios varia de 100% a 10%, não sendo tão baixa quanto poderia se esperar. Contudo, pode-se notar que os ministérios com as mais altas taxas de execução não são necessariamente aqueles que controlam os maiores orçamentos. Este é o caso principalmente do ministério de relações exteriores que controla um dos menores orçamentos de

investimento e justamente por esta razão apresenta a taxa mais alta de execução. A análise desse gráfico mostra que os ministérios com maiores orçamentos não apresentam as taxas mais altas de execução, mas ainda assim apresentam taxas expressivas, principalmente quando consideramos o tamanho de seu orçamento, como o ministério dos transportes que executa entre 60% e 80% do seu orçamento de investimento.

A análise do orçamento de investimento é considerada relevante por se tratar de recursos que podem ser eleitoralmente aplicados. O apelo eleitoral dos recursos normalmente está associado a alta visibilidade e especificação geográfica. Um dos principais instrumentos para distribuir recursos para o eleitorado de forma a recolher benefícios políticos é através de transferências federais para as unidades subnacionais. O gráfico abaixo apresenta a distribuição da execução de transferências federais para os estados brasileiros entre os diferentes ministérios.

Gráfico 5.7: Transferências Federais Executadas entre os Ministérios (1995-2010) – Proporção do Total por Governo



Fonte: Orçamentos Anuais – Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira e PRODASEN.

Nota-se principalmente a centralidade dos ministérios da saúde e educação no controle de recursos transferidos para os estados, seguidos de transportes, integração e cidades. Com o uso desses recursos é possível construir obras ou manter serviços de

relevância para o eleitorado. Nesse sentido, ter o controle de tais recursos é uma importante ferramenta para se diferenciar na competição política local.

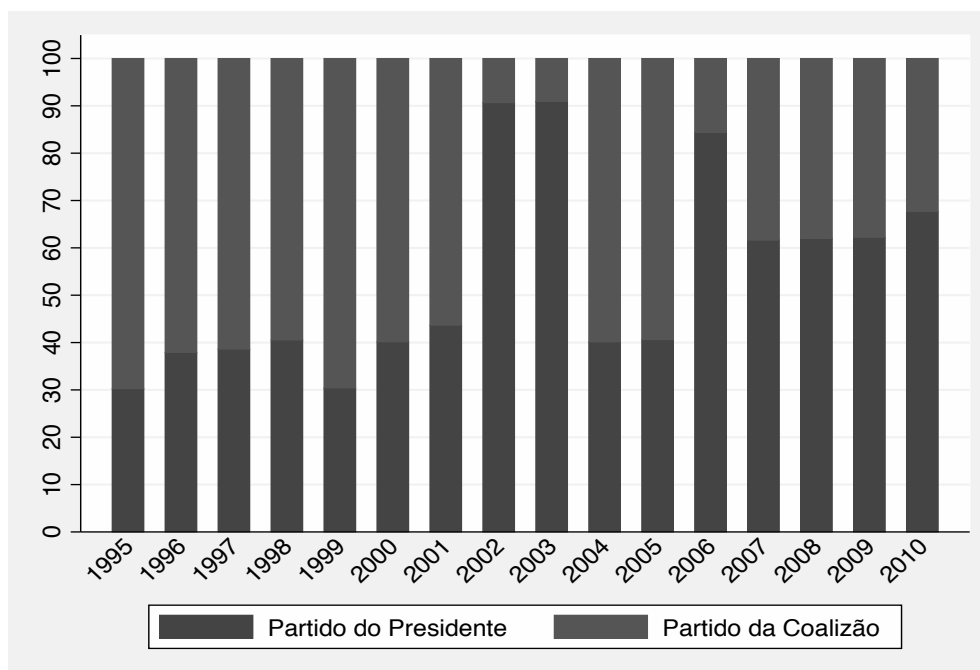
O orçamento é um ativo importante e é distribuído de forma bastante diferenciada entre os diversos ministérios que compõem a estrutura do Executivo federal. Alguns ministérios controlam parcelas expressivas do orçamento, outros tem como principal atrativo o controle e a execução de recursos considerados “discricionários” como recursos para investimentos. Tais recursos podem ser utilizados e distribuídos estrategicamente. A questão que se coloca é como tais recursos são distribuídos entre os parceiros da coalizão. Qual é a participação dos diferentes partidos que compõem o governo na alocação desses recursos? A próxima seção aprofunda esse ponto.

5.3 Gabinetes Multipartidários e a Distribuição do Orçamento entre os Parceiros da Coalizão

Busca-se aqui analisar a influência da coalizão na alocação dos recursos do Executivo federal. Como definido no capítulo 3, influência é observada como o resultado da introdução da decisão pelos ministros e o escrutínio realizado pelo presidente sobre tais decisões. Com base nesta definição será utilizada a participação no orçamento como medida de influência, uma vez que o estabelecimento do orçamento é resultado de uma barganha entre o ministro e os órgãos centrais do orçamento, que tem por ponto de partida a introdução da decisão pelo ministro e o escrutínio pelos órgãos centrais. Espera-se que a distância de preferências entre o presidente e o ministro seja traduzida na menor influência na alocação do orçamento como estabelecido no modelo.

O foco está na descrição da distribuição do orçamento entre os parceiros da coalizão, avaliando quem ganha as maiores parcelas do orçamento e por que. O orçamento autorizado é usado como variável de interesse, porém resultados similares são encontrados quando o orçamento aprovado na lei ou o orçamento executado são utilizados. O gráfico abaixo apresenta a distribuição do orçamento total entre o partido do presidente e os demais partidos da coalizão.

Gráfico 5.8: Distribuição do Orçamento Autorizado entre os Parceiros da Coalizão (1995-2010)



Fonte: Orçamentos Anuais – Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira e PRODASEN.

O gráfico acima apresenta como o orçamento é dividido entre os parceiros da coalizão. Podemos identificar três períodos de interesse em termos de distribuição orçamentária. O primeiro momento é associado aos governos FHC, nos quais a assimetria na divisão do orçamento beneficia os demais partidos da coalizão em comparação ao partido do presidente. Nesse primeiro momento entre 30 e 40% do orçamento é controlado pelo partido do presidente, de forma que a maior parte do orçamento é controlada pelos demais partidos da coalizão.

O segundo momento é associado ao último ano do mandato de FHC e o primeiro ano do mandato de Lula. Entre 2002 e 2003 a concentração do orçamento no partido do presidente atinge os seus valores máximos, com 90% de controle e apenas 10% de participação dos demais partidos da coalizão na alocação orçamentária. No governo FHC a concentração do orçamento no partido do presidente está associada principalmente a saída dos ministros do governo com a proximidade das eleições sendo os ministérios entregues principalmente aos secretários-executivos. No caso do primeiro ano do governo Lula há uma concentração atípica dos ministérios nas mãos de membros do partido do presidente, de forma que os demais partidos da coalizão são quase que totalmente excluídos da

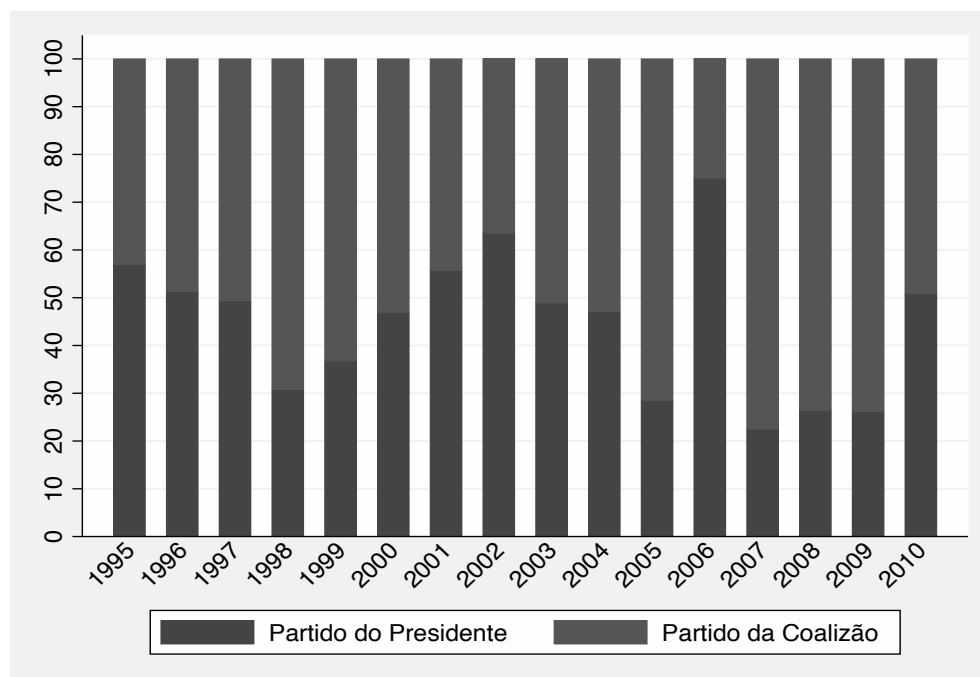
alocação de recursos. Também relevante notar que se trata de um orçamento formulado ainda durante o governo de FHC.

No terceiro momento se inicia no segundo ano do governo Lula até o final do período aqui analisado. Nesse período nota-se a normalização da participação dos demais partidos da coalizão na alocação do orçamento, obedecendo ao padrão do início do governo FHC. Em 2006 é observada alta concentração novamente no partido do presidente neste ano que se trata de um ano de eleição.

Bem interessante notar que, com exceção dos anos mencionados onde há uma concentração atípica do orçamento no partido do presidente, há algo como uma divisão do orçamento: de um lado o partido do presidente e do outros todos os demais partidos da coalizão. Algo que pode suscitar pesquisas futuras é a aparente concentração do orçamento nas mãos de ministros do partido do presidente em anos de eleição. Como já discutido anteriormente, os partidos numa coalizão governam juntos mas disputam eleições separadamente. Tal concentração do orçamento pode ser uma estratégia do presidente de fortalecer o seu próprio partido na eleição usando justamente tais recursos como instrumento.

O gráfico abaixo apresenta a distribuição do orçamento autorizado de investimento entre os parceiros da coalizão. O orçamento de investimento pode ser visto como a parcela do orçamento mais importante para propósitos eleitorais. Com esse orçamento são construídas obras e distribuídos recursos de alta visibilidade eleitoral. Dessa forma, são recursos politicamente importantes. O gráfico apresenta o padrão de divisão do orçamento entre o partido do presidente de um lado e os demais partidos da coalizão do outro. Importante notar que durante o governo Lula a participação dos partidos da coalizão na alocação desses recursos atinge os seus valores máximos.

Gráfico 5.9: Distribuição do Orçamento de Investimento Autorizado entre os Parceiros da Coalizão (1995-2010)



Fonte: Orçamentos Anuais – Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira e PRODASEN.

Os gráficos acima mostram que a alocação do orçamento é muito mais compartilhada entre o partido do presidente e os demais partidos da coalizão. A lógica parece ser dividir o total a ser alocado, com o partido do presidente controlando cerca da metade dos recursos e a outra metade é subdividida entre os demais partidos da coalizão. Contudo, esses dados não diferenciam entre os demais partidos da coalizão. Não distingue entre os partidos com preferências mais próximas as preferências do presidente e aqueles partidos mais distantes. A análise desenvolvida a seguir busca identificar a partir de modelos multivariados se tudo mais mantido constante, partidos mais próximos influenciam mais a alocação de recursos quando comparados a parceiros mais distantes.

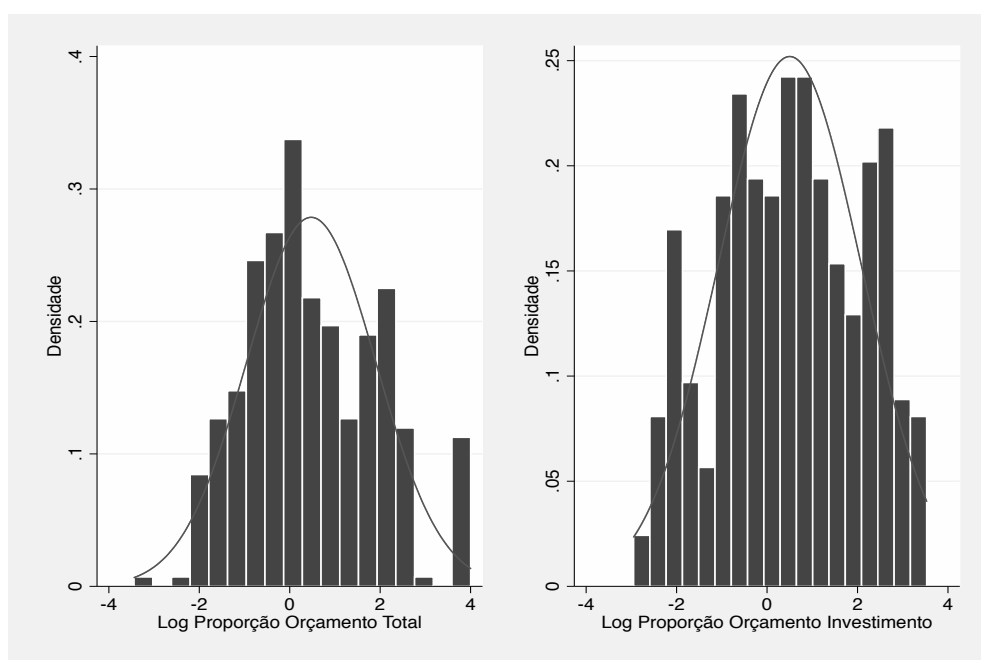
MENSURANDO A VARIÁVEL DEPENDENTE

O fenômeno de interesse na análise aqui proposto é a influência dos partidos na alocação de recursos do Executivo. Como o orçamento tem um teto fixo pré-determinado a variável foi construída para indicar a proporção do orçamento controlada por cada partido. Normalmente a influência de um partido não é

independente da influência de outro partido incluído no governo, uma vez que para aumentar sua participação nos gastos outro partido precisa ter sua participação diminuída. Algo que não acontece com a formulação legislativa, já que a proposição de uma iniciativa não limita a proposição de outra iniciativa por não haver um teto ou quantidade fixa pré-determinada.

Dessa forma, não se trata de uma questão sobre quem gasta mais, mas sim sobre como o total é dividido entre os parceiros da coalizão. A variável dependente então é a proporção do orçamento controlado pelo partido. Como essa proporção não apresenta distribuição normal, uma transformação logarítmica foi aplicada para os dois tipos de orçamento autorizado aqui analisados, o orçamento total e o orçamento de investimento. A distribuição das variáveis é apresentada no gráfico abaixo.

Gráfico 5.10: Distribuição da Variável Dependente – Logaritmo do Orçamento Autorizado (1995-2010)



Fonte: Orçamentos Anuais – Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira e PRODASEN.

MENSURANDO AS VARIÁVEIS INDEPENDENTES

Distância de Preferências:

Manutenção da variável que mede a distância ideológica entre o partido e o presidente utilizada no modelo do capítulo anterior. Espera-se que quanto maior a

distância ideológica entre o partido e o presidente, menor a influência sobre a alocação do orçamento. Como alternativa a esta variável também foram utilizadas variáveis *dummy* que indicam quando se trata do partido do presidente ou dos demais partidos da coalizão.

H1: quanto maior a distância ideológica entre o presidente e o partido, menor a influência sobre a alocação do orçamento (-).

Força Legislativa dos Partidos da Coalizão

É mantida também a variável que representa a força legislativa dos partidos como a porcentagem de cadeiras na Câmara. Espera-se que a força legislativa represente o poder de barganha do partido. Dessa forma, quanto maior a força do partido, maior a influência sobre a alocação de recursos do Executivo.

H2: quanto maior a força legislativa do partido, maior a influência sobre a alocação de recursos (+).

Número de Partidos na Coalizão

O orçamento possui um teto fixo de forma que o aumento no número de partidos no governo diminui a quantidade de recursos disponíveis para cada um dos partidos. Dessa forma, espera-se que quanto maior o número de partidos no governo menor a influência dos partidos na alocação de recursos.

H3: quanto maior o número de partidos, menor a influência de cada partidos na alocação de recursos (-).

Variáveis de Controle

- Presidente: Variável *dummy* para o presidente Lula.
- Ciclo Eleitoral: Variáveis *dummy* para o primeiro e o último ano do mandato.
- Primeiro Mandato: Variável *dummy* para o primeiro mandato do presidente.

MÉTODO E RESULTADOS

Para a análise dos fatores explicativos da influência dos partidos sobre a alocação dos recursos do Executivo será utilizado o logaritmo da proporção de recursos controlados por cada partido. Como se trata de uma variável quantitativa contínua e de distribuição aproximadamente normal modelos de mínimos quadrados ordinários se mostram adequados. A Tabela abaixo apresenta os resultados, sendo 2 modelos referentes ao orçamento autorizado total e 2 modelos referentes ao orçamento autorizado de investimento.

Tabela 5.2: Explicando a Influência dos Partidos da Coalizão na Alocação do Orçamento (1995-2010)

Variável	OLS VD= Log Proporção Orçamento Total		OLS VD= Log Proporção Orçamento Investimento	
	Modelo 1	Modelo 3	Modelo 3	Modelo 4
Constante	3.030*** (1.578)	3.041*** (1.483)	1.368 (1.307)	1.692 (1.199)
Distância Ideológica	-.699 (.603)	-	-.060 (.499)	-
Partido Coalizão	-	-1.032*** (.318)	-	-.960*** (.257)
Força Legislativa	.108*** (.022)	.115*** (.021)	.088*** (.019)	.095*** (.017)
N Partidos	-.283 (.212)	-.244 (.200)	-.039 (.175)	-.031 (.162)
Ano 1 - Mandato	-.288 (.386)	-.252 (.367)	.286 (.320)	.308 (.297)
Ano 4 - Mandato	-.175 (.392)	-.170 (.372)	.279 (.324)	.290 (.301)
Presidente Lula	.023 (.440)	.113 (.399)	-.254 (.365)	-.046 (.322)
Primeiro Mandato	.042 (.330)	.171 (.309)	.130 (.273)	.194 (.250)
F	4.83***	6.72***	4.45***	7.26***
R ²	0.206	0.277	0.190	0.296
N	104	105	104	105

Coefficiente reportado. Erro padrão entre parênteses.

* Significante a 0,10

** Significante a 0,05

*** Significante a 0,01

A tabela acima apresenta os resultados para a influência dos partidos sobre a alocação do orçamento. A principal hipótese é a de que a distância de preferências diminui a influência do partidos. Como pode ser visto, tanto para a influência sobre o orçamento total quanto para a influência sobre o orçamento de investimento a

variável distância ideológica apresenta o sinal negativo esperado, porém não é significativa. Isto quer dizer que quanto maior a distância, menor a influência. Porém esse resultado não é robusto o suficiente para ser reforçado.

A variável alternativa que indica se o partido em questão é um dos partidos da coalizão, comparado com o partido do presidente, aparece com o sinal negativo esperado em todos os modelos e é fortemente significativo. Ou seja, os partidos da coalizão influenciam significativamente menos a alocação do orçamento do que o partido do presidente, tudo o mais mantido constante, inclusive o tamanho do partido. A variável força legislativa, que representa o poder de barganha do partido também aparece com o sinal esperado, positivo, e é fortemente significativa em todos os modelos, indicando que quanto maior a bancada do partido, maior a sua influência sobre a alocação de recursos do Executivo. Esses dois resultados combinados nos mostram que não importa quão distante ideologicamente o partido é, o que importa é o seu tamanho e se é do partido presidente ou não.

As demais variáveis não apresentam resultados robustos, inclusive a variável que indica o número de partidos no governo. Mesmo aparecendo com o sinal negativo esperado, indicando que quanto maior o número de partidos no governo menor a parcela de recursos controlada por cada um deles, não apresenta resultados significativos.

Esses resultados indicam que a distribuição de recursos estratégicos entre os parceiros da coalizão obedecem critérios partidários. A influência sobre a alocação de recursos foi analisada com base na distribuição do orçamento autorizado. O orçamento autorizado pode ser observado como o resultado da barganha entre os ministérios que formulam a decisão inicial e os órgãos centrais do processo orçamentário que exercem o escrutínio sobre os ministérios.

Mesmo não podendo afirmar que a distância de preferências diminui a influência dos partidos na alocação de recursos, observa-se que há uma clara divisão no governo entre os ministros membros do partido do presidente e os ministros dos demais partidos da coalizão. Comparativamente a desvantagem dos demais partidos da coalizão frente ao partido do presidente se mantém mesmo considerando o tamanho do partido. Contudo, é interessante notar que mesmo com a manutenção do status diferenciado no governo, no qual o partido do presidente concentra grande parte dos benefícios e distribui o restante com os demais partidos da coalizão, a divisão de recursos orçamentários entre o partido do presidente e os demais partidos

da coalizão é mais equitativa do que a alta concentração das decisões legislativas no partido do presidente observada anteriormente.

A próxima seção se dedica a avaliar a influência sob a perspectiva da capacidade dos ministros de extrair rendas de sua participação no governo e alocar recursos para áreas eleitoralmente relevantes analisando o viés partidário na distribuição de transferências federais.

5.4 Influência Ministerial e Extração de Rendas da Participação no Governo: Viés partidário na alocação de transferências federais

A análise da seção anterior mostrou com base na participação na alocação de recursos que a influência dos partidos da coalizão é contingente ao tipo de ministro se do partido do presidente ou dos demais partidos da coalizão. A análise mostrou ainda que a influência dos diferentes partidos na alocação de recursos é bastante expressiva. Contudo, pode-se argumentar que uma medida mais importante de influência dos partidos da coalizão nas decisões orçamentárias do Executivo é a capacidade de direcionar tais recursos tendo em vista o retorno eleitoral. Isto é, uma medida de resultado seria mais apropriada.

Esta seção apresenta uma tentativa de trazer tal evidência. Busca-se aqui analisar, para além da participação na decisão do Executivo, se os partidos da coalizão são capazes de influenciar as decisões no sentido de beneficiar o seu partido. Para tanto, é preciso identificar qual a preferência do partido, isto é, o quê o partido quer no governo, para então avaliar em que medida o partido alcança tal resultado.

O foco aqui está em recursos controlados pelos ministérios de alta visibilidade e associação com o partido dos ministros. Isto é, decisões do Executivo que os ministros possam reclamar o crédito. Essa é uma questão complicada uma vez que no presidencialismo as decisões do Executivo são diretamente associadas ao partido do presidente e somente em casos específicos aos demais partidos da coalizão. Dessa forma, a questão passa a ser como o ministro pode beneficiar o seu partido através do controle de decisões na estrutura do Executivo.

O benefício para o partido tem por base alocações orçamentárias de alta visibilidade eleitoral. Como discutido no capítulo 1, a distribuição de dotações orçamentárias é um instrumento importante para os políticos brasileiros durante a competição eleitoral. O objetivo da análise aqui desenvolvida é justamente identificar

se os ministros conseguem influenciar as decisões para beneficiar o seu partido com acesso privilegiado a esses recursos e quais partidos são mais capazes dessa influência.

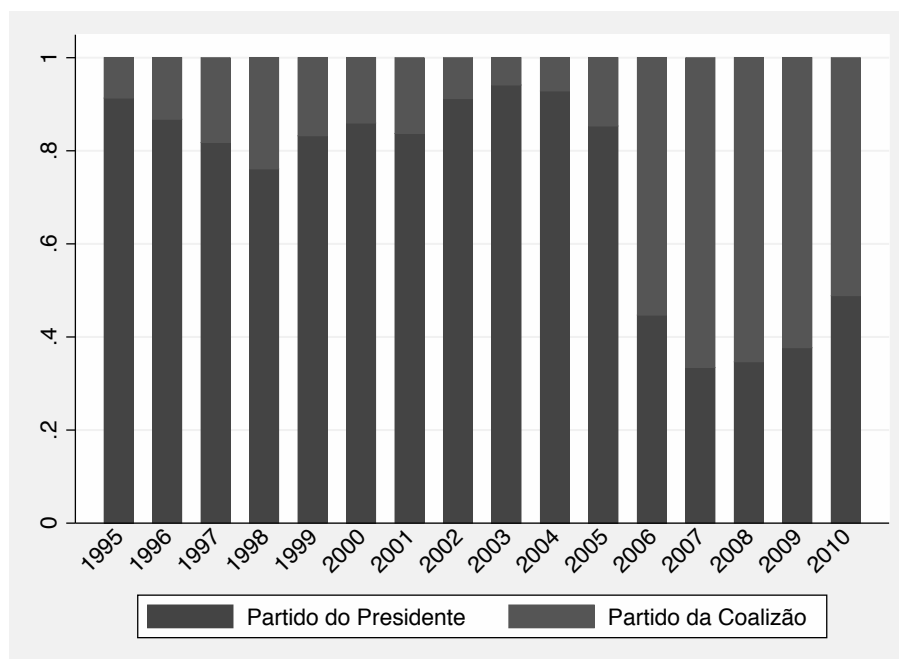
Os recursos aqui analisados são as transferências federais para os estados brasileiros⁴³. Transferências são recursos geograficamente direcionados e de alta visibilidade eleitoral. E dada a divisão do trabalho na estrutura do Executivo são recursos controlados pelos ministérios. Busca-se aqui identificar se o ministro usa o acesso aos recursos observado na seção anterior para direcionar recursos para os estados controlados pelo seu partido. Espera-se que quanto menor a distância de preferências entre o partido do ministro e o presidente, maior a influência no sentido de alocação privilegiada dos recursos para os estados controlados pelo seu partido.

Algumas contribuições importante analisam a distribuição de recursos de transferências federais para as unidades subnacionais identificando o viés partidário na alocação desses recursos. O argumento geral é o de que ser do partido do presidente ou fazer parte da coalizão governativa garante acesso a tais recursos, de modo que as localidades controladas por partidos parceiros recebem mais recursos do que as demais localidades (ARRETICHE e RODDEN, 2004; BROLLO e NANNICINI, 2012; AMORIM NETO e SIMONASSI, 2013).

Com base nessas contribuições a ideia aqui é desagregar o foco e olhar para os resultados da influência de cada partido específico. Isto é, localidades controladas pelo mesmo partido do ministro recebem mais recursos que as demais localidades? Quais partidos apresentam maior capacidade de influenciar as decisões? Para responder a esta questão foi construído um banco de dados original com todas as transferências federais voluntárias por ministério para todos os estados brasileiros no período de 1995 a 2010. O foco está na transferência do ministério i para o estado j no ano t , num total de 6.047 observações. O gráfico abaixo apresenta a distribuição das transferências em termos de proporção entre o partido do presidente e os demais partidos da coalizão.

⁴³ Normalmente quando se discute distribuição de recursos na literatura brasileira se refere a execução de emendas parlamentares. É uma opção avaliar em que medida os ministros fazem uso de sua posição no governo para executar as emendas de parlamentares do seu próprio partido. Tal análise não é aqui desenvolvida devido aos problemas em dissociar os recursos de emendas parlamentares dos recursos de programas já previamente estabelecidos pelos ministérios. Como os recursos de emendas parlamentares são geograficamente direcionados, grande parte também está incluída nos valores das transferências federais. Para uma análise do papel dos ministérios na execução de emendas parlamentares ver Batista (2012).

Gráfico 5.11: Distribuição das Transferências Federais Executadas entre os Parceiros da Coalizão (1995-2010)



Fonte: Orçamentos Anuais – Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira e PRODASEN.

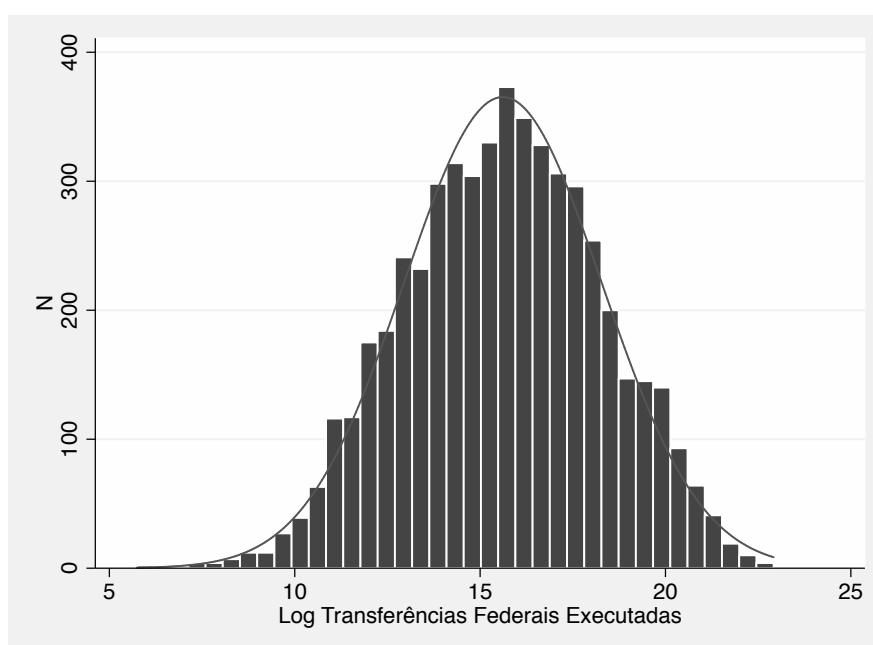
O gráfico acima apresenta um padrão de alta concentração dos recursos de transferências no partido do presidente durante o governo FHC e início do governo Lula. A partir de 2006 a relação se inverte e os demais partidos da coalizão passam a controlar a maior parte de tais recursos e serem responsáveis pela distribuição entre os estados brasileiros. A questão que fica é como esses recursos são aplicados. Dada a utilidade eleitoral da transferências de tais recursos, o pressuposto é o de que tendo autonomia para tanto os ministros buscarão transferir verbas para os estados governados por membros do seu próprio partido. Essa é a forma mais diretamente identificada com a extração de rendas a partir da participação no governo.

Importante ter em mente que tais recursos podem significar a manutenção do partido no governo de um estado, cargo extremamente importante na hierarquia política brasileira, ou ainda ajudar o partido a conquistar mais cargos. A análise multivariada apresentada a seguir busca identificar se e sob quais condições os ministros conseguem alocar recursos do seu ministério para os estados mais relevantes eleitoralmente.

MENSURANDO A VARIÁVEL DEPENDENTE

O objeto de análise aqui é a influência dos ministros na alocação de recursos, observada como a transferência privilegiada de recursos para estados governados pelo seu próprio partido. Por se tratar de dados de orçamento, dificilmente a distribuição é normal. Como correção foi realizada uma transformação logarítmica do valor transferido pelo ministério i para o estado j no ano t . Os valores estão deflacionados, tendo por ano base 2010. A distribuição da variável transformada é apresentada abaixo.

Gráfico 5.12: Distribuição da Variável Dependente – Log Transferências Federais Executadas (1995-2010)



Fonte: Orçamentos Anuais – Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira e PRODASEN.

O objetivo da análise aqui proposta é identificar se os ministros alocam mais recursos para os estados governados pelo seu partido e sob quais condições.

MENSURANDO AS VARIÁVEIS INDEPENDENTES

Identificação Ministro Governador

Antes de apresentar quais os fatores que explicam a capacidade dos ministros de alocar recursos para os estados governados pelo seu partido é preciso identificar se tal viés partidário existe. Isto é, se há uma associação entre o ministro e o partido que governa o estado. Para tanto a primeira variável de interesse é um *dummy* que assume o valor 1 quando o ministro que transfere o recursos e o governador do estado que recebe o recurso são do mesmo partido político. Espera-se que o ministro transfira mais recursos para os estados governados pelo seu próprio partido.

H1: estados governados pelo mesmo partido do ministro recebem mais recursos de transferências federais desse ministério. (+)

Identificação Ministro Governador X Distância de Preferências:

Seguindo a estrutura dos testes anteriores, a distância de preferências aparece como a variável explicativa central. Busca-se avaliar quais ministros tem maior capacidade de influenciar a alocação de recursos, transferindo mais para estados governados pelo seu partido. Espera-se que quanto maior a distância de preferências menor a capacidade do ministro de influenciar as decisões para beneficiar o seu partido. Contudo, no caso aqui específico seu efeito só pode ser observado através de um termo interativo. Isto é, nos estados governados pelo mesmo partido do ministro espera-se que quanto maior a distância de preferências menor a alocação de recursos de transferências. Essa estratégia segue o desenho de pesquisa de Berry, Burden e Howell (2010).

H2: Quanto maior a distância ideológica entre o ministro e o presidente, menor o valor transferido para os estados governados pelo partido do ministro. (-)

Margem de Vitória do Governador

Variável que identifica o percentual de votos do governador no estado *j*. A margem de vitória pode ser uma *proxy* para o poder de barganha do governador para demandar recursos para o seu estado. Sempre levando em consideração que os governadores desempenham papel central na dinâmica de competição política nacional.

H2: quanto maior a margem de vitória do governador, maior quantidade de recursos de transferências federais recebidos pelo estado (+).

Margem de Vitória do Presidente

Variável que busca identificar a centralidade do estado para o sucesso eleitoral do presidente. Existe um grande debate acerca da relação entre os governantes e o eleitorado em termos de distribuição de recursos, se os governantes recompensam os *core-voters* ou se direcionam recursos para os *swing-voters*. Espera-se aqui que o presidente tenha preferência pela transferências de mais recursos para os estados nos quais teve maior percentual de votos.

H3: quanto maior a margem de vitória do presidente maior quantidade de recursos de transferências federais recebidos pelo estado (+).

Variáveis de Controle

- Presidente: Variável *dummy* para o presidente Lula.
- Ciclo Eleitoral: Variáveis *dummy* para o primeiro e o último ano do mandato.
- Primeiro Mandato: Variável *dummy* para o primeiro mandato do presidente.
- Log da População do estado
- Log do Produto Interno Bruto do estado com valores de 2000⁴⁴.

MÉTODO E RESULTADOS

Para a análise dos fatores explicativos da influência dos partidos sobre a distribuição de recursos de transferências para os estados brasileiros será analisado o log do valor transferido para os estados pelos ministérios. Como visto, trata-se de uma variável quantitativa contínua e com a transformação logarítmica distribuição normal. Por essa razão o modelo OLS se mostra adequado. Um importante problema é o fato de que o valor transferido para cada estado é influenciado por um grande número de fatores. Como uma forma de minimizar esse problema foram incluídas efeitos fixos de estado, de forma a controlar pelas características dos estados que

⁴⁴ Estatísticas descritivas e a matriz de correlação das variáveis de controle são apresentadas no anexo.

possam estar associadas ao maior recebimento de recursos de transferências federais⁴⁵. Os resultados são apresentados na tabela abaixo.

Tabela 5.3: Explicando a Influência dos Partidos da Coalizão na Distribuição de Transferências Federais (1995-2010)

Variável	OLS VD= Log Transferências Federais			
	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4
Constante	-18.561*** (5.323)	-11.154*** (.384)	-17.972*** (5.346)	-11.203*** (.386)
Partido do Ministro	.094* (.056)	.086* (.054)	.154** (.064)	.135** (.061)
Dist. Ideológica	-	-	.026 (.082)	.005 (.005)
P. Ministro X Dist.	-	-	-.442** (.227)	-.409* (.222)
% Governador	.003 (.002)	.006*** (.002)	.003 (.002)	.006*** (.002)
% Presidente	.011 (.075)	.000 (.001)	-.000 (.002)	.000 (.001)
Presidente	-.158* (.101)	-.212*** (.055)	-.149* (.102)	-.219*** (.055)
Ano 1	-.016 (.053)	-.000 (.050)	-.016 (.053)	.002 (.050)
Ano 4	-.039 (.049)	-.051 (.046)	-.038 (.049)	-.054 (.047)
Primeiro Mandato	.011 (.075)	.066 (.056)	.000 (.077)	.061 (.058)
Log População	1.125*** (.448)	.301*** (.045)	1.076** (.450)	.284*** (.045)
Log PIB	-.039 (.130)	.172*** (.038)	-.035*** (.130)	.189*** (.038)
Log Total Transf.	.975*** (.008)	.967*** (.008)	.975*** (.008)	.968*** (.008)
Dummy Estado	Sim	Não	Sim	Não
F	387.34***	1332.73***	366.09***	1107.66***
R ²	0.729	0.720	0.729	0.720
N	5.172	5.172	5.145	5.145

Coefficiente reportado. Erro padrão entre parênteses.

* Significante a 0,10

** Significante a 0,05

*** Significante a 0,01

A tabela acima apresenta 4 modelos com diferentes especificações. Os dois primeiros modelos apresentam o efeito da variável que informa se o estado é governado pelo mesmo partido do ministro. Como esperado o efeito é positivo e significativo (ainda que não fortemente) nas duas especificações, seja fixando as

⁴⁵ Inicialmente foi considerado o *difference-in-difference* como opção para resolver tal problema. Contudo, como no Brasil as eleições para presidente e governador acontecem simultaneamente, a amostra não contém casos suficientes de mudanças para justificar a utilização dessa estratégia de pesquisa.

características dos estados ou não, indicando a influência dos ministros na distribuição dos recursos de transferências federais. Este resultado mostra que no controle de recursos os ministros são capazes de direcioná-los para os estados governados pelo seu próprio partido. O viés partidário na alocação de recursos é um tópico com boas evidências empíricas favoráveis. O resultado acima apresentado estende para os ministérios especificamente, indo além da associação positiva com o partido do presidente ou com fazer parte da coalizão. Trabalhos anteriores mostram que fazer parte da coalizão traz benefícios para os partidos em termos de recebimento de recursos. A pesquisa aqui desenvolvida mostra como isto acontece, através da influência dos representantes do partido no governo.

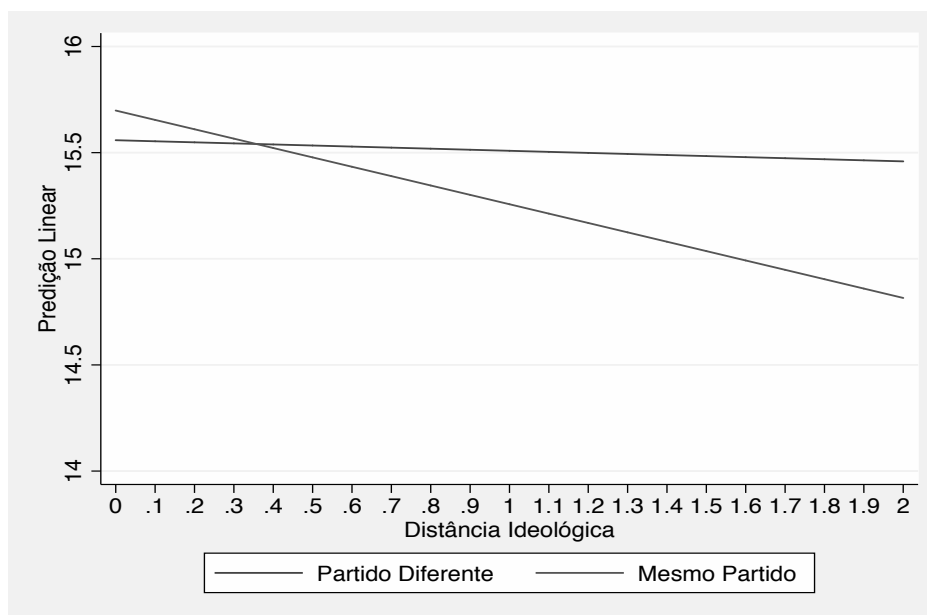
As variáveis que indicam a margem de vitória do governador e do presidente, apesar de aparecer com o sinal positivo esperado, isto é, quanto maior a margem de vitória maior a quantidade de recursos recebidos pelo estado, não apresenta significância estatística em nenhum dos modelos apresentados. Uma das variáveis de controle que apresenta resultados relevantes é a *dummy* para o presidente Lula que indica que a diminuição no valor de transferências, provavelmente devido ao aumento no número de ministérios e a consequente diminuição no valor individual transferido por cada um. A população do estado e o valor total de transferências controlado por cada ministério também são controles relevantes.

Os modelos 3 e 4 apresentam a interação entre a *dummy* de identificação entre o partido do ministro e o governador e a variável distância ideológica. Como pode ser visto, a variável que mostra o efeito sobre o valor transferido do estado ser governado pelo mesmo partido do ministro se mantém positiva, inclusive com maior significância estatística, indicando que os ministros transferem mais recursos para os estados governados pelo seu próprio partido. O efeito da distância ideológica é negativo e significativo, indicando que a distância de preferências reduz o benefício recebido pelos estados governados pelo mesmo partido do ministro.

A interpretação dos coeficientes aqui é um pouco mais complexa e lida em termos de diferencial (GELMAN e HILL, 2007). O coeficiente da variável *dummy* que indica se o governador é do mesmo partido do ministro representa o diferencial do intercepto para o valor 1 da *dummy*, isto é, quando o ministro é do partido do governador. No caso aqui observado esse diferencial é positivo, indicando que ser governado pelo mesmo partido do ministro aumenta em 13% o valor em transferências recebido. A interação indica o diferencial na inclinação para o valor 1

da *dummy*, isto é, o diferencial para os valores da distância ideológica quando o governador é do mesmo partido do ministro. O coeficiente indica que o aumento da distância ideológica reduz em 40% o recebimento de transferências federais. O gráfico abaixo apresenta esse resultado.

Gráfico 5.13 Efeito Condicional da Distância Ideológica sobre o Recebimento de Transferências Federais (1995-2010)



Fonte: elaboração própria.

Este resultado mostra que os ministros tem a capacidade de direcionar mais recursos para estados governados pelo seu próprio partido. Contudo, quanto maior a distância de preferências menor a influência do partido sobre a alocação de recursos do Executivo.

5.5 Considerações Finais sobre a Influência dos Ministérios na Distribuição de Recursos

O objetivo deste capítulo foi estender a análise da influência dos ministros para as decisões sobre alocação de recursos. Olhando para os processos internos do Executivo foi possível identificar regras e procedimentos que regulam a formulação e execução do orçamento no Brasil, mesmo que muito ainda seja feito de maneira bastante informal. Os órgãos centrais controlam as diretrizes gerais do orçamento, os valores e o ritmo do processo orçamentário. Contudo, uma vez no ministério os

ministros possuem razoável autonomia para indicar e executar os programas de trabalho de sua unidade setorial. Com base nessa estrutura institucional, foi questionado acerca da capacidade dos ministros de influenciar a alocação de recursos do Executivo. Esse é um tópico especialmente importante tendo em vista a centralidade da alocação de recursos para a competição eleitoral.

Com base no modelo a influência é analisada como o resultado da relação entre a decisão ministerial e o controle exercido pelo presidente. Como foi visto, os ministros indicam os gastos, mas sofrem a supervisão dos órgãos centrais do orçamento. Nesse sentido, o controle sobre o orçamento autorizado foi escolhido como variável de interesse para identificar quem influencia a alocação orçamentária e por que. Foi observada uma divisão do orçamento governamental entre os recursos concentrados pelo partido do presidente e a parcela de recursos dividida entre os demais partidos da coalizão. Contudo, é possível notar que a participação dos demais partidos da coalizão na alocação do orçamento é maior do que na formulação da agenda legislativa.

Como medida alternativa de influência dos ministros sobre a alocação do orçamento foram analisadas as transferências do governo federal para os estados. Transferências federais são recursos controlados pelos ministérios e quando são transferências autônomas permitem a alocação discricionária mediante negociações ou contratos com as unidades subnacionais. Por meio de tais recursos é possível a alocação em políticas de alta visibilidade eleitoral, sendo um recurso importante em termos de competição política. A influência é identificada com a alocação privilegiada pelo ministro de recursos para estados governados pelo seu partido. Foi observado o viés partidário na alocação de transferências federais e a interação com a distância ideológica mostrou que quanto maior a distância menor a capacidade de direcionar recursos para os estados governados pelo seu partido.

A análise aqui desenvolvida mostra que também sob a perspectiva da alocação de recursos o governo é compartilhado entre o presidente e os partidos que compõem a sua coalizão através do controle de ministérios. Essa posição privilegiada pode ser analisada não somente como a ocupação de um cargo, mas também como uma oportunidade de influenciar as decisões. Os partidos que compõem o governo influenciam as decisões, imprimindo suas preferências na arena Executiva. Contudo, a influência sobre as decisões não é indistinta e o presidente mantém controle sobre o governo delegando decisões para parceiros com preferências mais próximas.

Comparativamente, a influência dos demais partidos da coalizão frente ao partido do presidente se mostra maior nas decisões orçamentárias do que no momento da formulação legislativa, podendo indicar um efeito da dinâmica específica do presidencialismo de coalizão no qual o partido do presidente e os demais partidos da coalizão apresentam responsabilidades e status diferenciados: as decisões legislativas são concentradas no partido do presidente e a alocação do orçamento mais compartilhada com os demais parceiros da coalizão.

CONCLUSÃO

O Poder Executivo concentra parte expressiva das decisões sobre a formulação da agenda legislativa e de alocação do orçamento no atual sistema político brasileiro. Grande parte das iniciativas legislativas que se tornam leis partem do Poder Executivo e o controle do orçamento está nas mãos desse Poder. Entender como essas decisões são tomadas é fundamental para a compreensão do funcionamento do sistema político pós Constituição de 1988.

A forma de governo presidencialista pode num primeiro momento sugerir as preferências do presidente como indicador das decisões tomadas pelo Poder Executivo. Contudo, as coalizões se tornaram a regra e tornaram a estrutura decisória desse poder extremamente mais complexa. Qual é o efeito de um governo multipartidário para a tomada de decisão em sistemas presidencialistas?

O presente trabalho buscou trazer uma contribuição abordando a governança da coalizão, isto é, o que acontece após a formação do governo. Governos de coalizão são formados a partir da inclusão de representantes partidários no governo a partir do controle de ministérios. Mas por que esses cargos ministeriais são valorizados, quais benefícios podem trazer para o partido que o ocupa? Partiu-se do pressuposto de que o presidente e os partidos que compõem a coalizão estabelecem uma troca de apoio político por influência no governo e o controle de ministérios desempenha papel fundamental nessa transação.

O tópico específico é a influência dos partidos da coalizão sobre as principais decisões do Executivo. Buscou-se aqui analisar se os partidos influenciam as decisões do Executivo e sob quais condições. O ponto de partida foi a adaptação de um modelo de governança das coalizões em sistemas parlamentaristas, para explicar a relação entre os ministros e o presidente. O processo decisório tem por base a tomada de decisão pelo ministro e o escrutínio pelo presidente. A influência sobre as decisões é identificada como função da participação na decisão descontado o controle exercido pelo presidente. A principal conclusão do modelo é a de que a distância de preferências é fundamental para explicar quem influencia as decisões do Executivo.

A influência foi analisada em termos de formulação da agenda legislativa e alocação de recursos do orçamento. Para cada tipo de decisão duas medidas

alternativas foram utilizadas com forma de buscar resultados mais robustos, considerando o estágio extremamente inicial dos estudos nessa área específica. Sobre a agenda legislativa foi analisada a distribuição da autoria das iniciativas legislativas entre os parceiros da coalizão e a centralização na presidência como medida alternativa de não-influência dos ministros. Já sobre a influência na alocação do orçamento foi analisada a distribuição do orçamento entre os membros da coalizão e a capacidade de beneficiar o seu partido por meio de transferências federais para os estados.

A partir da conexão entre o modelo teórico e os testes empíricos três conclusões principais do trabalho podem ser enfatizadas. A primeira conclusão se refere a um pressuposto do trabalho, a segunda à hipótese derivada do modelo teórico e a terceira vai além das predições estabelecidas a priori.

Primeiramente, este trabalho traz evidências, mesmo que ainda extremamente iniciais, de que os ministros e os partidos por traz desses ministérios influenciam as decisões do Executivo, de forma que controlar um ministério é um instrumento para acesso privilegiado sobre decisões importantes para o partido e não simplesmente mais um cargo.

Segundo, o modelo teórico estabeleceu como hipótese a ser testada empiricamente a associação entre a distância de preferências e a influência sobre as decisões. Aqui foram analisados os dois principais tipos de decisão controladas pelos Executivo, a formulação da agenda legislativa e a alocação do orçamento, e em cada tipo de decisão foram estabelecidas duas estratégias de observação empírica. Em todos os casos observa-se que quanto maior a distância de preferências entre o presidente e o ministro, menor a influência sobre as decisões. Pode-se dizer então que os ministros influenciam as decisões do Executivo, mas essa influência é contingente à proximidade de preferências. O processo decisório no presidencialismo de coalizão prevê a influência da coalizão, mas com o presidente mantendo o controle das decisões governamentais ao delegar decisões para parceiros mais próximos ideologicamente.

Por último, e aqui está o resultado não previsto pelo modelo teórico: a forte concentração da formulação da agenda legislativa no partido do presidente e o maior compartilhamento das decisões sobre alocação do orçamento com os demais partidos da coalizão. A dinâmica do presidencialismo de coalizão pode ser diferente do funcionamento das coalizões em sistemas parlamentaristas devido aos incentivos

institucionais diferenciados. No caso do presidencialismo o presidente concentra a responsabilidade pelo governo enquanto que os demais partidos da coalizão apenas podem ser responsabilizados por políticas de alta visibilidade. Dessa forma, pode ser uma explicação para o resultado encontrado de que os partidos da coalizão de fato demandem maior participação na alocação do orçamento uma vez que podem reclamar mais facilmente o crédito por políticas de impacto concentrado. Contudo, esta é apenas uma indicação de explicação sendo esse tema ainda extremamente incipiente.

O mais importante para ser aqui ressaltado é que o governo de coalizão implica uma dinâmica de negociação e barganha entre os parceiros da coalizão nessa arena decisória que é o Poder Executivo, na qual os ministérios desempenham papel fundamental. O argumento apresentado por Figueiredo e Limongi (2008) parece muito propício para essa conclusão:

“A agenda do Executivo é o resultado de uma barganha. Em um governo de coalizão, a barganha se dá entre os partidos políticos que ocupam cargos no Executivo, isto é, que exercem funções executivas por ocuparem pastas ministeriais. Governo de coalizão significa que o Executivo é composto por diferentes partidos, que passam a influenciar a definição da agenda que este poder submete ao Legislativo. O pressuposto é que os políticos buscam não só cargos, mas também influenciar políticas e, com elas obter votos. Não se trata, pois, de uma agenda do Executivo, elaborada autonomamente, em busca de apoio. O apoio legislativo às propostas do Executivo é obtido pela participação partidária na elaboração dessa agenda”. (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2008: 23).

Espera-se aqui ter contribuído minimamente para o entendimento do funcionamento do presidencialismo de coalizão no Brasil e principalmente ter trazido elementos para que mais questões sejam formuladas sobre esse tema.

ANEXOS

CAPÍTULO 4

Cap. 4: Estatísticas Descritivas – Modelo Binomial Negativo

Variável	N	Min	Máx	Média	DP	Proporção
N Iniciativas	118	1	201	26.05085	39.66588	-
Dist. Ideológica	118	0	1.174	.264	.285	-
Inst. Casa Civil	118	255	1393	1045.898	382.9547	-
Força Legislativa 1	114	.58	20.85	10.466	6.953	-
Força Legislativa 2	114	0	20.85	8.182	7.262	-
Tempo Parceria	117	249	2921	1337.915	764.3661	-
Partido Presidente	118	-	-	-	-	0.135
Partido Coalizão	118	-	-	-	-	0.728
SFP	118	-	-	-	-	0.135
Presidente Lula	118	-	-	-	-	0.516
Primeiro Mandato	118	-	-	-	-	0.550
Ano 1	118	-	-	-	-	0.262
Ano 4	118	-	-	-	-	0.254

Matriz de Correlação das Variáveis Independentes - Modelo Binomial Negativo

	Dist	Tipo1	Tipo2	CC	Força1	Força2	Lula	Mand	Ano1	Ano4	Parc
Dist. Ideol.	1.00										
Tipo Part. 1	0.53*	1.00									
Tipo Part. 2	0.56*	0.93*	1.00								
Inst. C. Civil	0.16	0.01	0.01	1.00							
Força Leg. 1	-0.03	0.22*	0.00	-0.04	1.00						
Força Leg. 2	-0.33*	-0.48*	-0.52*	-0.01	0.67*	1.00					
Lula	0.18*	0.01	0.02	0.63*	-0.19*	-0.20*	1.00				
1 Mandato	-0.24*	-0.01	-0.01	-0.40*	-0.06	-0.07	-0.12	1.00			
Ano 1	-0.03	0.01	0.01	0.01	-0.03	-0.04	0.03	0.19*	1.00		
Ano 4	0.051	0.00	0.00	0.23*	0.02	0.03	-0.01	-0.05	-0.34*	1.00	
Tempo Parc.	0.013	-0.02	-0.02	0.20*	0.17	0.23*	-0.42*	-0.52*	-0.41*	0.42*	1.00

*Coeficientes reportados.

* Sig ≤ 0.05 .

CAPÍTULO 4

Cap. 4: Estatísticas Descritivas – Modelo Relogit

Variável	N	Min	Máx	Média	DP	Proporção
Dist. Ideológica	1280	0	18.182	.123	.574	-
Força Legislat.	1280	.58	20.85	16.363	3.375	-
N Atores	1280	1	10	1.761	1.23	-
Inst. Casa Civil	1275	255	1393	1090.912	337.7046	-
Planejamento	-	-	-	-	-	0.33
Lula	-	-	-	-	-	0.55
Administrativa	-	-	-	-	-	0.33
Ano1	-	-	-	-	-	0.24
Ano4	-	-	-	-	-	0.26
MPV	-	-	-	-	-	0.42
PEC	-	-	-	-	-	0.03
PLP	-	-	-	-	-	0.03
Política	-	-	-	-	-	0.01
Social	-	-	-	-	-	0.33

Matriz de Correlação das Variáveis Independentes - Modelo Relogit

	MP	Nat	CC	Lula	Adm	Força	Ano1	Ano4	MPV	PEC	PLP	Pol	Soc	Ano	Dist
MP	1.00														
NAt	0.34*	1.00													
CC	0.08*	-0.05	1.00												
Lula	0.08*	-0.01	0.61*	1.00											
Adm	0.28*	-0.01	0.04	0.08*	1.00										
Força	0.01	-0.11*	0.15*	-0.04	0.01	1.00									
Ano1	-0.01	0.06*	0.02	0.03	-0.04	-0.04	1.00								
Ano4	0.03	0.02	0.15*	-0.15*	-0.00	0.05	-0.34*	1.00							
MPV	0.07*	0.08*	0.02	0.07*	-0.11*	-0.12	0.11*	0.08*	1.00						
PEC	0.02	0.14*	-0.18*	-0.12*	-0.00	0.01	0.12*	-0.08*	-0.16*	1.00					
PLP	-0.03	-0.01	0.01	-0.05	0.00	-0.05	0.07*	-0.03	-0.15*	-0.03	1.00				
Polit	-0.03	-0.02	0.07*	0.08*	-0.09*	-0.01	-0.06*	-0.06*	-0.08*	0.09*	-0.02	1.00			
Social	-0.16*	-0.01	-0.03	-0.09*	-0.51*	0.03	0.04	0.01	-0.14*	-0.02	-0.02	-0.09*	1.00		
Ano	0.14*	-0.00	0.78*	0.84*	0.11*	0.08	-0.16*	0.08*	0.01	-0.17*	-0.05	0.12*	-0.11*	1.00	
Dist.	0.02	0.24*	-0.05*	-0.00	-0.00	-0.22	-0.01	-0.03	0.04	0.01	-0.00	-0.00	0.03	-0.00	1.00

Coefficientes reportados.

* Sig ≤ 0.05.

Cap. 5: Gráficos Orçamento por Ano

Gráfico 1: Orçamento Total (1995-2010)

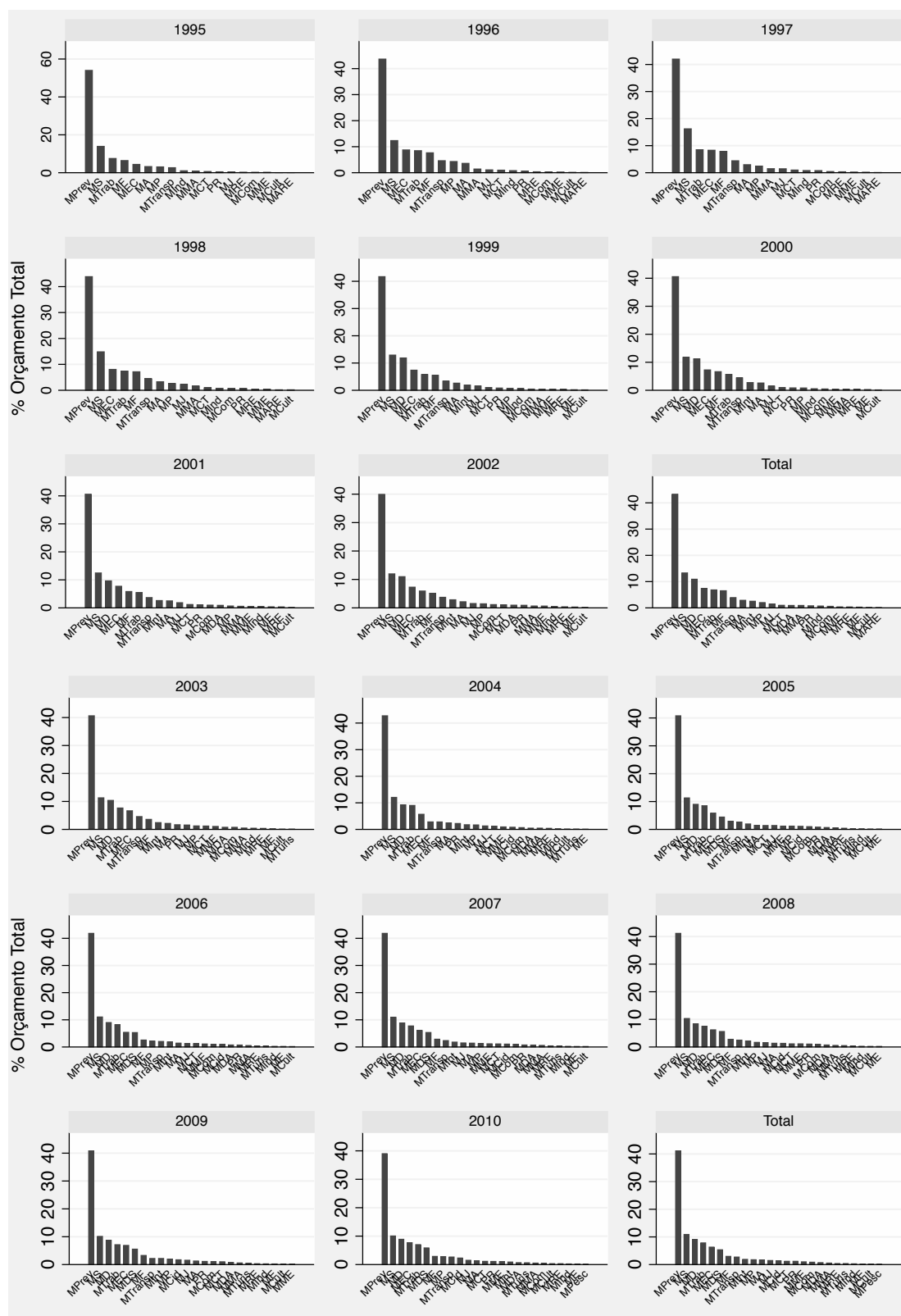


Gráfico 2: Orçamento Investimento (1995-2010)

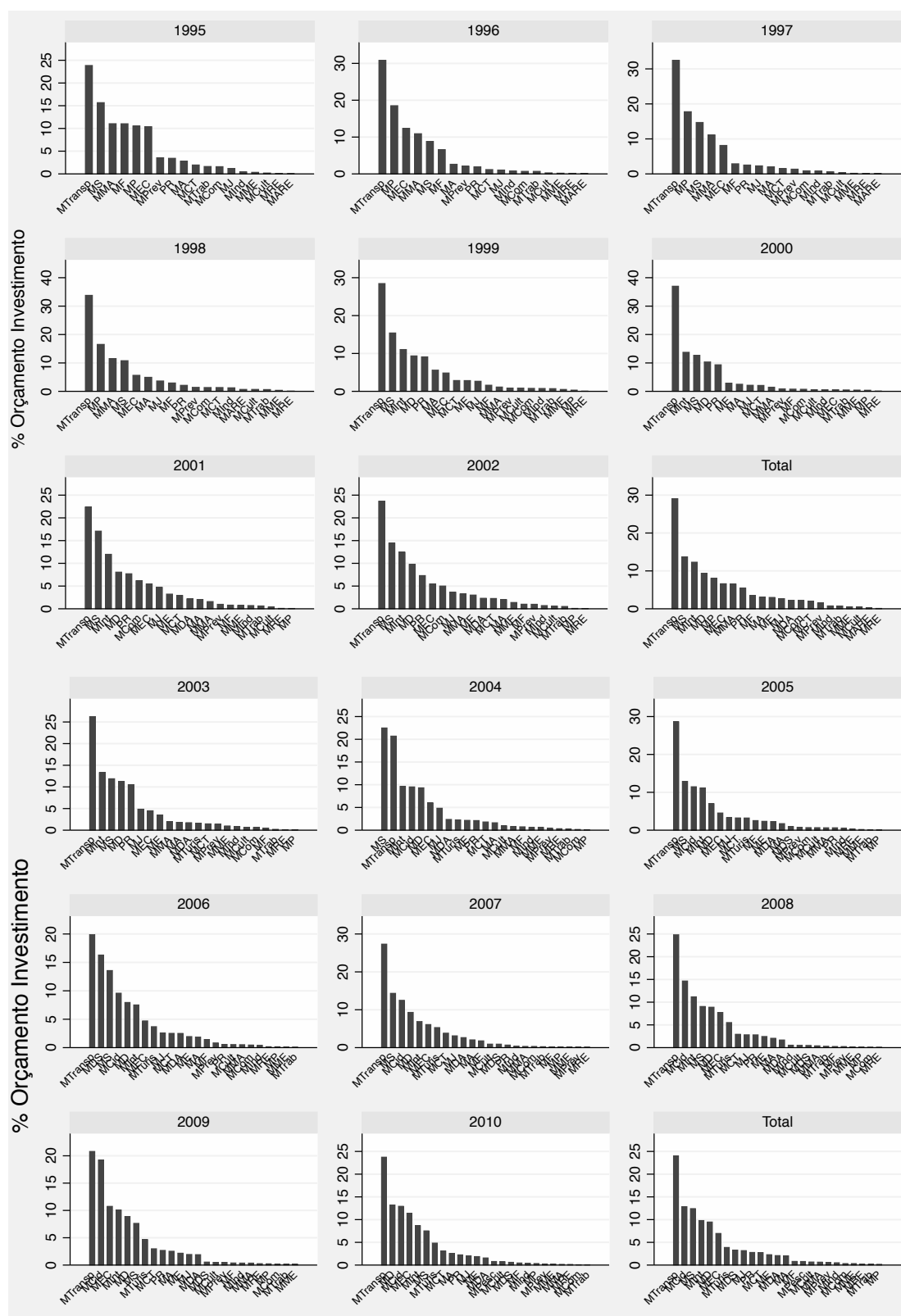


Gráfico 3: Orçamento Autorizado Total (1995-2010)

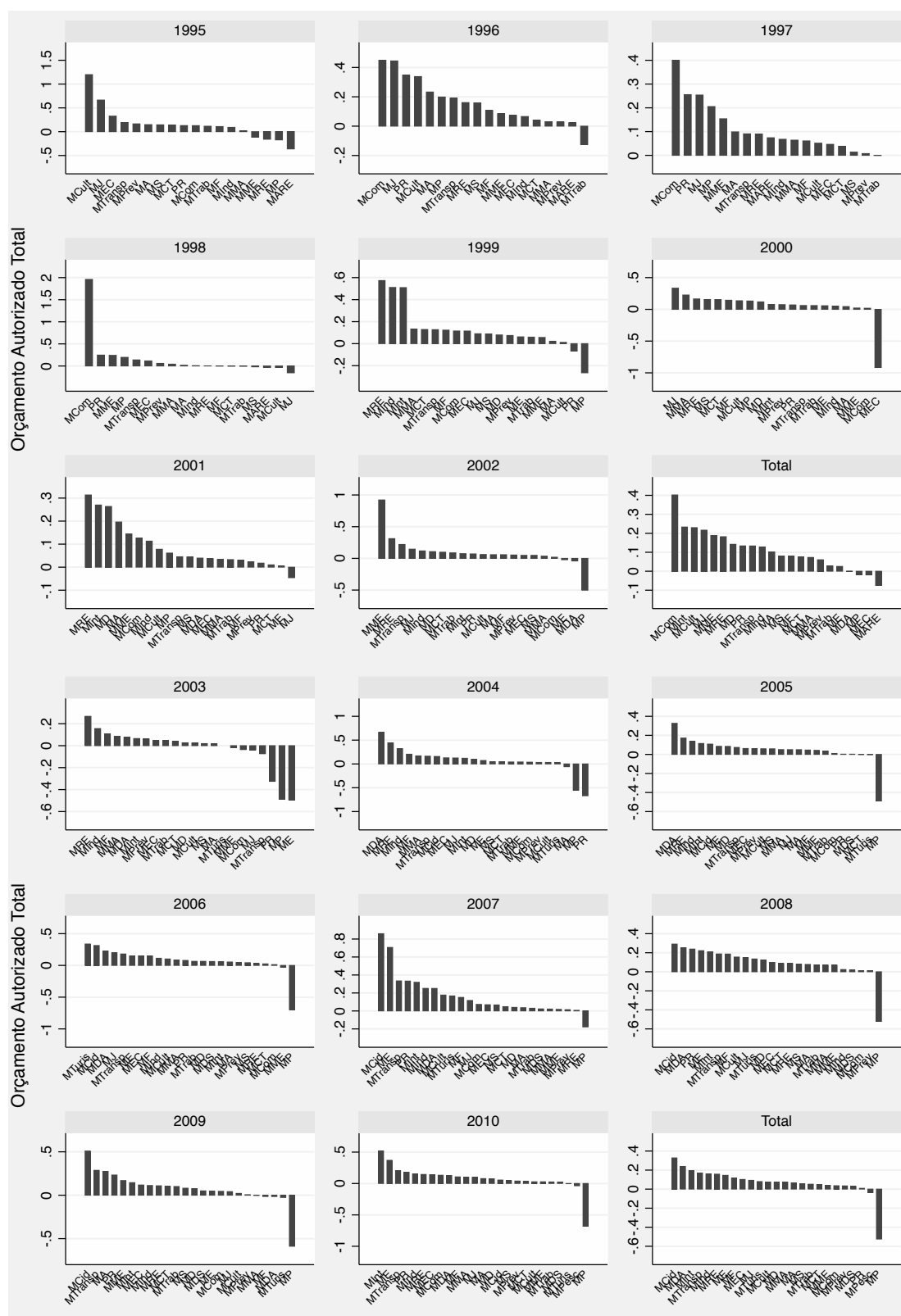


Gráfico 4: Orçamento Autorizado Investimento (1995-2010)

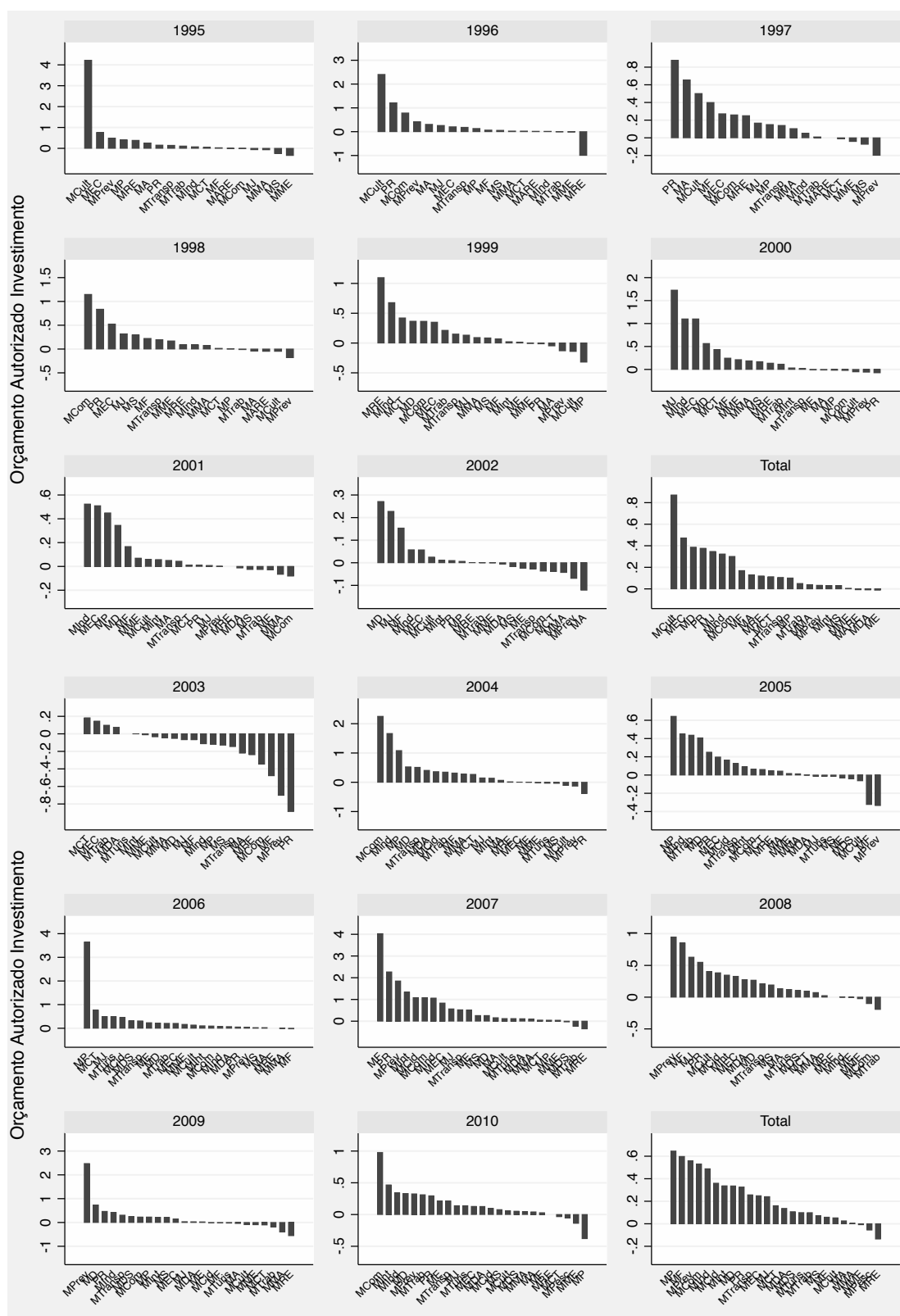


Gráfico 5: Taxa de Execução Orçamento Total (1995-2010)

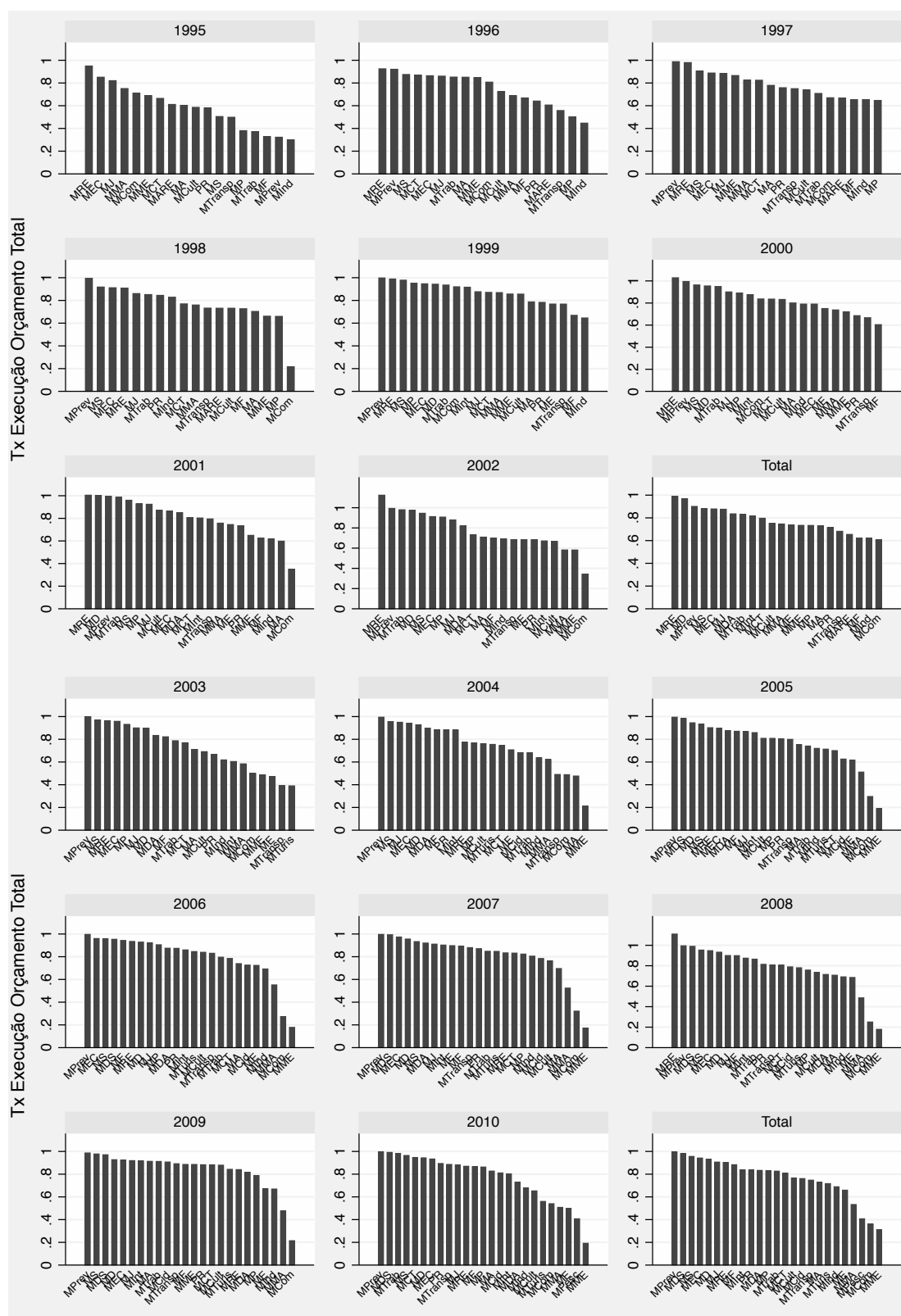


Gráfico 6: Taxa de Execução Orçamento Investimento (1995-2010)

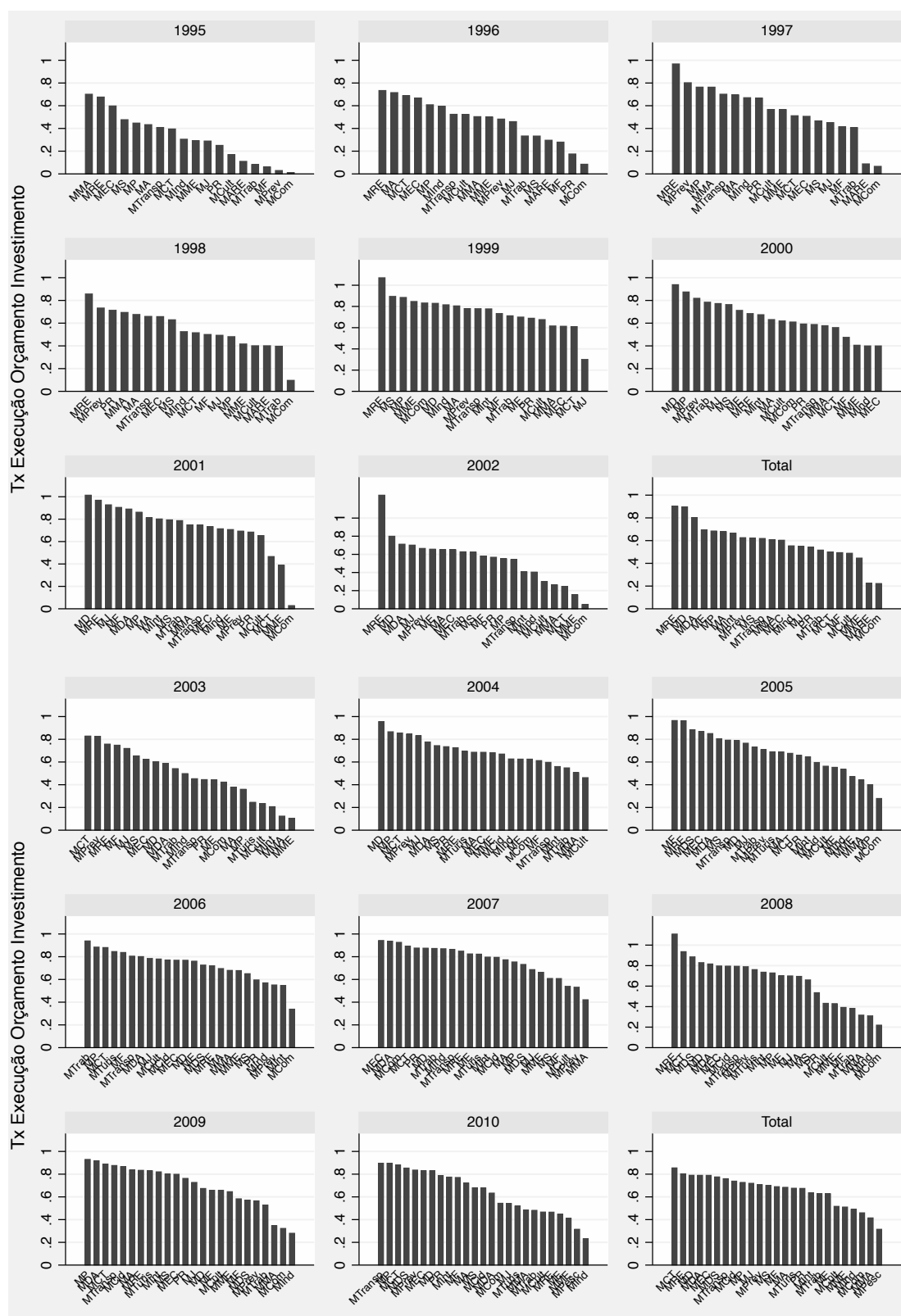
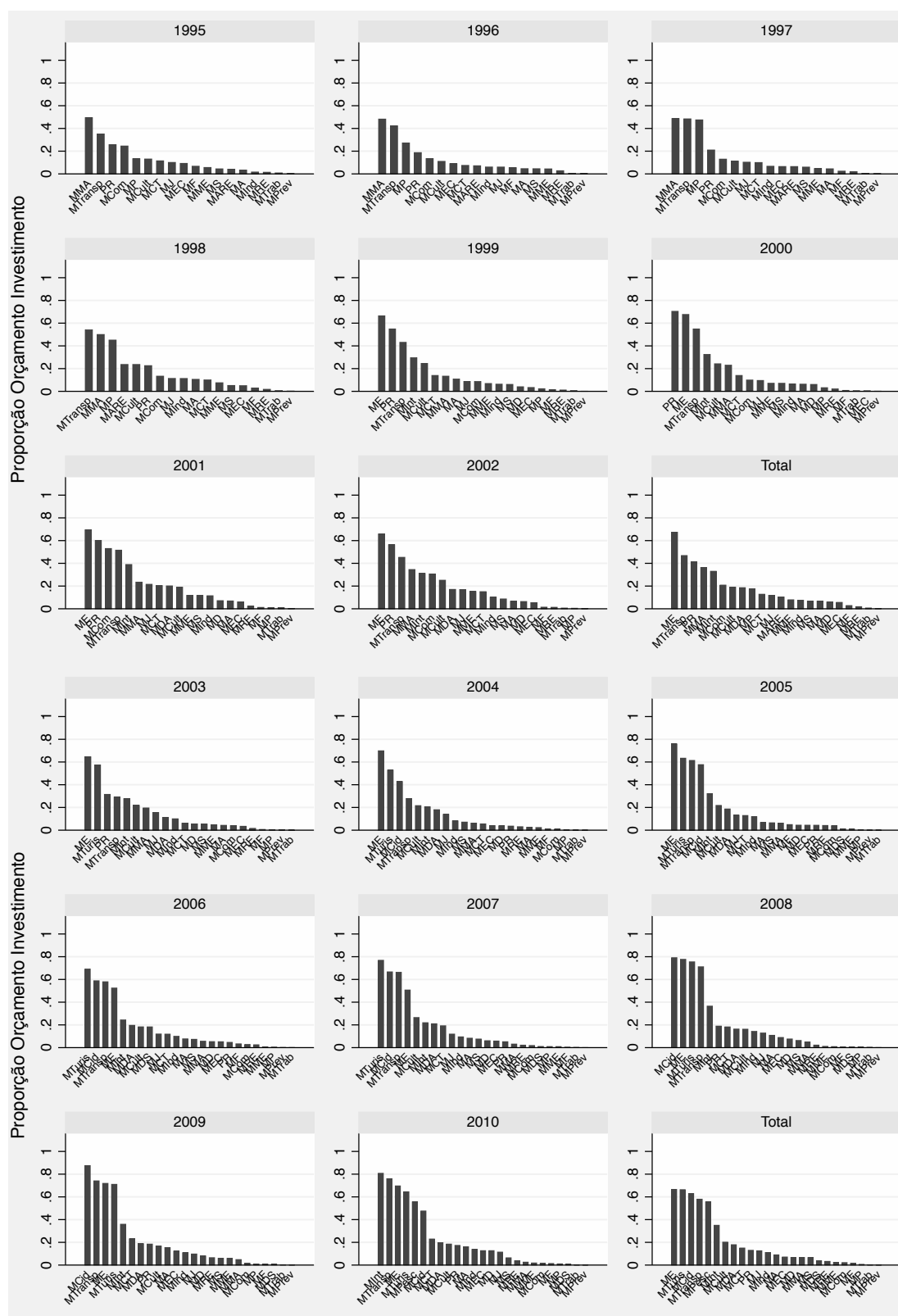


Gráfico 7: Participação Orçamento Investimento no Orçamento Total (1995-2010)



CAPÍTULO 5

Cap. 5: Estatísticas Descritivas – Modelo OLS – Transferências

Variável	N	Min	Máx	Média	DP	Proporção
Partido do Ministro	6047	-	-	-	-	
Dist. Ideológica	6020	0	1.250	.172	.284	-
% Governador	6047	32.0	81.0	55.349	7.80	-
% Presidente	6047	30.0	87.0	58.607	11.408	-
Lula	6047	-	-	-	-	
Ano 1	6047	-	-	-	-	
Ano 4	6047	-	-	-	-	
Primeiro Mandato	6047	-	-	-	-	
Log População	6047	12.417	17.538	15.189	1.110	-
Log PIB	6047	13.819	20.944	17.192	1.417	-
Log Total Transf.	6047	12.417	17.538	15.189	1.110	-

Matriz de Correlação das Variáveis Independentes - Modelo OLS – Transferências

	P Min.	Dist	%Gov	%Pres	Lula	Ano1	Ano4	1Mand	Pop	PIB	Transf
Partido do Ministro	1.00										
Dist. Ideológica	-0.095*	1.00									
% Governador	-0.007	0.093*	1.00								
% Presidente	0.013	0.085*	0.081*	1.00							
Lula	-0.109*	0.225*	0.124*	0.292*	1.00						
Ano 1	-0.003	-0.004	-0.003	-0.005	-0.000	1.00					
Ano 4	0.010	-0.04*	0.002	0.004	-0.001	-0.329*	1.00				
Primeiro Mandato	-0.031*	-0.30*	-0.18*	-0.19*	-0.525*	0.014	-0.02*	1.00			
Log População	0.003	0.011	0.051	0.018	0.066*	-0.021	0.021	-0.051*	1.00		
Log PIB	-0.057*	0.092*	0.012	0.014	0.330*	-0.077*	0.082*	-0.281*	0.873*	1.00	
Log Total Transf.	0.034*	0.193*	0.032*	0.030*	0.048*	-0.049*	0.041*	-0.150*	-0.04*	-0.021	1.00

Coefficientes reportados.

* Sig ≤ 0.05 .

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio (1988). “Presidencialismo de Coalizão: o dilema institucional brasileiro”. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, v. 31, n. 1.

ALSTON, Lee; MELO, Marcus; MULLER, Bernardo; PEREIRA, Carlos (2009). “Presidential Power, Fiscal Responsibility Laws, and the Allocation of Spending: The Case of Brazil”. In: HALLERBERG, Mark; SCARTASCINI, Carlos; STEIN, Ernesto: *Who Decides the Budget: a political economy analysis of the budget process in Latin America*. Inter-American Development Bank.

AMES, Barry (2003). *Os entraves da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV.

AMORIM NETO, Octávio (2004). “O Executivo Federal, Centro de Gravidade do Sistema Político Brasileiro”. In: Lúcia Avelar; Antônio Octávio Cintra. (Org.). *Sistema Político Brasileiro: Uma Introdução*. 1ed. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer.

AMORIM NETO, Octávio (2006). *Presidencialismo e Governabilidade nas Américas*. Editora Fgv: Rio de Janeiro.

AMORIM NETO, Octávio; SIMONASSI, Andrei Gomes (2013). “Bases políticas das transferências intergovernamentais no Brasil (1985-2004)”. *Revista de Economia Política*, vol. 33, nº 4.

ANDWEG, Rudy (2000). “Ministers as Double Agents? The Delegation Process between Government and Ministers”. *European Journal of Political Research*, v.37.

ANSOLABEHERE, Stephen; SNYDER, James; STRAUSS, Aaron; TING, Michael (2005). “Voting Weights and Formateur Advantages in the Formation of Coalition Governments.” *American Journal of Political Science*, v. 49, n. 3.

AUSTEN-SMITH, David; BANKS, Jeffrey (1988). “Elections, coalitions, and legislative outcomes”. *American Political Science Review*, v. 82.

ARRETCHE, Marta; RODDEN, Jonathan (2004). “Política Distributiva na Federação: estratégias eleitorais, barganhas legislativas e coalizões de governo”. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, v. 47, n. 3.

AXELROD, Robert (1970). *Conflict of Interest*. Chicago: Markham.

BARON, David; FEREJOHN, John (1989). “Bargaining in Legislatures.” *American Political Science Review*. V. 83, n. 4.

BASSI, Anna (2013). “A Model of Endogenous Government Formation” *American Journal of Political Science*, v. 57, n. 4.

BATISTA, Mariana (2012). “A Conexão Ministerial: governo de coalizão e viés partidário na alocação de emendas parlamentares (1995-2010)”. Paper preparado para apresentação no 36° Encontro Anual da Anpocs.

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.

BAWN, Kathleen; ROSEMBLUTH, Frances (2006). Short versus Long Coalitions: Electoral Accountability and the Size of the Public Sector. *American Political Science Review*, v. 50, n. 2.

BERRY, Christopher; BURDEN, Barry; HOWELL, Howell (2010). “The President and the Distribution of Federal Spending.” *American Political Science Review*, v. 104.

BROLLO, Fernanda; NANNICINI, Tommaso (2012). “Tying Your Enemy’s Hands in Close Races: The Politics of Federal Transfers in Brazil”. *American Political Science Review*, v. 106, n. 4.

BUDGE, Ian; LAVER, Michael (1986). “Office Seeking and Policy Pursuit in Coalition Theory”. *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 11, No. 4.

BUDGE, IAN; KEMAN, Hans (1990). *Parties and Democracy: coalition formation and government functioning in twenty states*. Oxford: Oxford University Press.

CARROLL, Royce; COX, Gary (2012). "Shadowing Ministers: Monitoring Partners in Coalition Governments." *Comparative Political Studies*, v. 45.

CHEIBUB, José Antônio (2007). *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.

CAREY, John; SHUGART, Mathew (1995). “Incentives to Cultivate a Personal Vote”. *Electoral Studies*, v. 14, n. 4.

CHANG, Eric (2005). “Electoral Incentives for Political Corruption under Open-List Proportional Representation”. *Journal of Politics*, v. 67, n. 3.

DÁVILA, Mireya; LAVADOS, Olivares; AVENDÑO, Octavio (2013). “Los Gabinetes de la Concertación en Chile”. *América Latina Hoy*, v. 64.

De SWAAN, Abram (1973). *Coalition Theories and Cabinet Formation*. Amsterdam: Elsevier.

DOWNS, Anthony (1999). *Uma Teoria Econômica da Democracia*. São Paulo: Edusp.

DURVERGER, Maurice (1954). *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State*. Wiley, New York.

- EDWARDS III, George; KESSEL, John; ROCKMAN, BERT (EDs) (1993). *Researching the Presidency: vital questions, new approaches*. University of Pittsburgh Press: Pittsburgh.
- EDWARDS III, George (1985). “Estudando a Presidência”. In: NELSON, Michael (Ed) *A Presidência e o Sistema Político*. São Paulo: Ed. Alfa Ômega.
- GELMAN, Andrew; HILL, Jennifer (2007). *Data Analysis Using Regression and Multilevel/Hierarchical Models*. Cambridge: Cambridge University Press.
- HALLERBERG, Mark; VON HAGEN, Jurgen (1997). "Electoral Institutions, Cabinet Negotiations, and Budget Deficits in the European Union," NBER Working Papers 6341, National Bureau of Economic Research, Inc.
- HARGROVE, Erwin (1993). “Presidential Personality and Leadership Style”. In: EDWARDS III, George; KESSEL, John; ROCKMAN, BERT (EDs) (1993). *Researching the Presidency: vital questions, new approaches*. University of Pittsburgh Press: Pittsburgh.
- HECLO, Hugh (1977). *A Government of Strangers: executive politics in Washington*. Washington DC: Brookings.
- INÁCIO, Magna (2006). “Entre Presidir e Coordenar: presidência e gabinetes multipartidários no Brasil”. Paper preparado para apresentação no 3 *Encontro Latino-americano de Ciência Política*. Campinas – Brasil.
- INÁCIO, Magna (2013). Escogiendo Ministros y Formando Politicos: los partidos en gabinetes multipartidistas. *América Latina Hoy*, v. 64.
- FIGUEIREDO, Argelina (2007). “Governments Coalitions in Brazilian Democracies”. *Brazilian Journal of Political Science*, 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 (2001). *Política Orçamentária e Presidencialismo de Coalizão*. Editora FGV: Rio de Janeiro.
- FREESE, Jeremy; LONG, Scott (2001). *Regression Models for Categorical Dependent Variables Using Stata*. Texas: Stata Press.
- GAMSON, William (1961). “A Theory of Coalition Formation”. *American Sociological Review*, v. 26, n. 3.
- HALL, Peter; TAYLOR, Rosemary (2003). “As Três Versões do Neo Institucionalismo”. *Lua Nova*, n. 58.
- HOWELL, William (2003). *Power Without Persuasion: the politics of direct presidential action*. Princeton University Press: New Jersey.

- HOWELL, William (2006). "Executives - The American Presidency." In S. Binder, R. Rhodes, and B. Rockman (eds): *Handbook of Political Institutions*. Oxford University Press. A
- KING, Gary (1993). "The Methodology of Presidential Research". In: EDWARDS III, George; KESSEL, John; ROCKMAN, BERT (EDs) (1993). *Researching the Presidency: vital questions, new approaches*. University of Pittsburgh Press: Pittsburgh.
- KING, King; ZENG, Langche (2001). *Logistic Regression in Rare Events Data* Department of Government, Harvard University, <http://GKing.Harvard.Edu>.
- KREPS, David (1990.) *Game Theory and Economic Modeling*. Oxford: Clarendon.
- LAMEIRÃO, Camila (2011). "A Casa Civil como instituição do Executivo federal". *Desigualdade e Diversidade*, Ed. Especial dez/2011.
- LAMOUNIER, Bolívar (1991). "Brasil: rumo ao parlamentarismo". In: LAMOUNIER, Bolivar; LINZ, Juan; LIJPHART, Arendt; VALENZUELA, Arturo (Org): *A Opção Parlamentarista*. São Paulo: Idesp.
- LAVER, Michael (1998). "Models of government formation". *Annual Review of Political Science*. V. 1.
- LAVER, Michael; SHEPSLE, Kenneth (1990). "Coalitions and Cabinet Government". *The American Political Science Review*, v. 84, n. 3.
- LAVER, Michael; SHEPSLE, Kenneth (1994). *Cabinet Ministers and Parliamentary Government*. Cambridge University Press: Cambridge.
- LAVER, Michael; SHEPSLE, Kenneth (1996). *Making and Breaking Governments: Government Formation in Parliamentary Democracies*. New York: Cambridge University Press.
- LAVER, Michael; HUNT, Ben (1992). *Policy and Party Competition*. New York, Routledge.
- LAVER, Michael; SCHOFIELD, Norman (1990) *Multiparty Government: the Politics of Coalition in Europe*. Oxford, Oxford University Press.
- LIJPHART, Arendt (1991). "Presidencialismo de Democracia Majoritária". In: LAMOUNIER, Bolivar; LINZ, Juan; LIJPHART, Arendt; VALENZUELA, Arturo (Org): *A Opção Parlamentarista*. São Paulo: Idesp.
- 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.

- MAINWARING, Scott (1993). "Presidentialism, Multipartism, and Democracy: The Difficult Combination." *Comparative Political Studies* v. 26, n. 2.
- MAINWARING, Scott (2001). *Sistemas Partidários em Novas Democracias: O Caso do Brasil*. Rio de Janeiro: Editorial Mercado Aberto/Fundação Getúlio Vargas.
- MARCH, James; OLSEN, Johan (1984). *Rediscovering Institutions*. New York: The Free Press.
- MARTIN, Lanny; VANBERG, George (2004) "Policing the Bargain: Coalition Government and Parliamentary Scrutiny" *American Journal of Political Science* v. 48, n. 1.
- MARTIN, Lanny; VANBERG, Georg (2011) *Parliaments and Coalitions: The Role of Legislative Institutions in Multiparty Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- MARTIN, Lanny; VANBERG, Martin (2012). "Multiparty Government, Fiscal Institutions and Public Spending". Draft.
- MARTIN, Lanny; STEVENSON, Randolph (2001). "Government Formation in Parliamentary Democracies" *American Journal of Political Science*, v. 45, n. 1.
- MARTINEZ-GALLARDO, Cecilia (2010). "Inside the Cabinet: the influence of ministers in the policymaking process". In *How Democracy Works: Political Institutions, Actors, and Arenas in Latin American Policymaking*, edited by Carlos Scartascini, Ernesto Stein and Mariano Tommasi, 119-45. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank. 119-45
- MAYER, Kenneth (2001). *With the Stroke of a Pen: executive orders and presidential power*. Princeton: Princeton University Press.
- MCCARTY, Nolan; MEIROWITZ, Adam (2007). *Political Game Theory: and introduction*. Cambridge: Cambridge University Press.
- MELO, Marcus; PEREIRA, Carlos (2013). *Making Brazil Work: Checking the President in a Multiparty System*. New York: Palgrave/Macmillan.
- MENEGUELLO, Rachel (1998). *Partidos e Governos no Brasil Contemporâneo (1985-1997)*. São Paulo: Paz e Terra.
- MOE, Terry (1982). "Regulatory Performance and Presidential Administration". *American Journal of Political Science*, v. 26, n. 2.
- MOE, Terry (1985). "The Politicized Press". In. John E. Chubb & Paul E. Peterson: *The New Directions in American Politics*. The Brookings Institution: Washington.
- MOE, Terry (1993). "Presidents, Institutions and Theory". In: EDWARDS III, George; KESSEL, John; ROCKMAN, BERT (EDs) (1993). *Researching the Presidency: vital questions, new approaches*. University of Pittsburgh Press: Pittsburgh.

- MORROW, James (1994). *Game Theory for Political Scientists*. Princeton: Princeton University Press.
- MORTON, Rebecca (1994). *Methods and Models: a guide to the empirical analysis of formal models in political Science*. Cambridge: Cambridge University Press.
- MULLER, Wolfgang; STROM, Kaare (2000). *Coalition Governments in Western Europe*. Oxford University Press: Oxford.
- MULLER, Wolfgang; BERGMAN, Torbjorn; STROM, Kaare (2010). "Coalition Theory and Cabinet Governance: an introduction". In: STROM, Kaare; MULLER, Wolfgang; BERGMAN, Torbjorn (2010). *Cabinets and Coalition Bargaining: the democratic life cycle in Western Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- NEUSTADT, Richard (1961). *Presidential Power: the politics of leadership*. John Wiley & Sons: New York – London.
- NICOLAU, Jairo (2006). "O sistema eleitoral de lista aberta no Brasil". *Dados* v. 49.
- NORTH, Douglass (1990). *Institutions, Institutional Change, Economic Performance*. Cambridge University Press: Cambridge.
- PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo (2002). "Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: As Relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro". *Dados*, v. 45, n. 2.
- PEREIRA, Carlos; MULLER, Bernardo (2003). "Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no Brasil". *Dados*, V. 46, N. 4.
- PEREIRA, Carlos; PRAÇA, Sérgio; BATISTA, Mariana; LOPES, Félix (2013). "Top Managers and Risk of Policy Expropriation in Multiparty Presidential Regimes". Paper prepared to be presented in the International workshop on Coalition Management in Multiparty Presidentialism in Comparative Perspective, EBAPE/FGV.
- PERSSON, Torsten; ROLLAND, Gerard; TABELLINI, Guido (2007). "Electoral Rules and Government Spending in Parliamentary Democracies," *International Quarterly Journal of Political Science*, v. 2, n. 2.
- PRAÇA, Sérgio; FREITAS, Andrea; HOEPERS, Bruno (2011). "Political Appointments and Coalition Management in Brazil, 2007-2010". *Journal of Politics in Latin America*, 3, 2.
- RAILE, Eric; PEREIRA, Carlos; POWER, Timothy (2010). "Executive Toolbox: building legislative support in a multiparty presidential regime". *Textos para discussão*, N. 235, Escola de Economia de São Paulo.
- REHREN, Alfredo (1998). "La Organización de la Presidencia y el Proceso Político Chileno". *Revista Ciencia Política*, v. 19.

- RENNÓ, Lúcio; GAYLORD, Sylvia (2012). "Behind Closed Doors: Cabinet Authorship of Legislative Proposals in a Multiparty Presidential System". Paper prepared for presentation at the XXII World Congress of Political Science, Madrid.
- RIKER, William (1962). *The Theory of Political Coalitions*. New Haven: Yale University Press.
- RUBINSTEIN, Ariel (1982). "Perfect Equilibrium in a Bargaining Model". *Econometrica*, v. 50.
- RUDALEVIGE, Andrew (2002). *Managing the President's Program: presidential leadership and legislative policy formulation*. Princeton University Press: New Jersey.
- SHUGART, Mathew; CAREY, John (1992). *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Oxford: Oxford University Press.
- STEPAN, Alfred (1990). "Parlamentarismo x presidencialismo no mundo moderno: revisão de um debate atual". *Estudos Avançados*, v. 4, n. 8.
- STROM, Kaare; MULLER, Wolfgang; BERGMAN, Torbjorn (2010). *Cabinets and Coalition Bargaining: the democratic life cycle in Western Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- THIES, Michael (2001). "Keeping tabs on partners: the logic of delegation in coalition governments", *American Journal of Political Science*, v. 45, n. 3.
- TSEBELIS, George (1998). *Jogos Ocultos*. São Paulo: Edusp.
- VIEIRA, Marcelo (2013). Controle Político da Burocracia no Presidencialismo de Coalizão. 133f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.
- VON NEUMANN, John; MORGENSTERN, Oskar (1944). *Theory of Games and Economic Behavior*. New Jersey: Princeton University Press.
- WARWICK, Paul; DRUCKMAN, James (2001). "Portfolio Salience and Proportionality of Payoffs in Coalition Governments". *British Journal of Political Science*, v. 31, n. 4.
- WOOD, Richard (1988). "Principals, Bureaucrats and Responsiveness in Clear Air Enforcements". *American Political Science Review*, v. 82, n. 1.
- WOOD, Richard; WATERMAN, Dan (1991). "The Dynamics of Political Control of the Bureaucracy". *American Political Science Review*, v. 85, n. 3.
- Zucco, Cesar; Lauderdale, Benjamin, 2010, "Ideal Point Estimates of Brazilian Legislators (1989-2011)", <http://hdl.handle.net/1902.1/15572>
UNF:5:PJwLMB9eeufBTxEGSykKbA== V2 [Version]
- ZUCCO, Cesar & LAUDERDALE, Benjamin (2011). "Distinguishing Between Influences on Brazilian Legislative Behavior". *Legislative Studies Quarterly*.