



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ-UFPI
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E LETRAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO
MESTRADO EM CIÊNCIA POLÍTICA
LINHA DE PESQUISA: INSTITUIÇÕES POLÍTICAS E PROCESSOS
DECISÓRIOS

**A distribuição ministerial da coalizão brasileira e a assimetria partidária do poder
de proposição**

Márcio Luis Gomes Lopes da Silva

TERESINA-PI

2016

FICHA CATALOGRÁFICA
Universidade Federal do Piauí
Biblioteca Setorial do Centro de Ciências Humanas e Letras
Serviço de Processamento Técnico

S586d Silva, Márcio Luis Gomes Lopes da.
A distribuição ministerial da coalizão brasileira e a
assimetria partidária do poder de proposição / Márcio Luis
Gomes Lopes da Silva. – 2016.
115 f.

Dissertação (Mestrado em Ciência Política) –
Universidade Federal do Piauí, 2016.
Orientação: Prof^a. Dra. Monique Menezes.

1. Presidencialismo de Coalizão. 2. Partidos Políticos
Brasileiros. 3. Executivo Federal. I. Título.

CDD 324.981

MÁRCIO LUIS GOMES LOPES DA SILVA

**A DISTRIBUIÇÃO MINISTERIAL DA COALIZÃO BRASILEIRA E A
ASSIMETRIA PARTIDÁRIA DO PODER DE PROPOSIÇÃO**

Dissertação submetida à Coordenação de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Piauí, em cumprimento às exigências para a obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Área de Concentração:

Estado, Instituições políticas e Desenvolvimento.

Linha de Pesquisa:

Instituições Políticas e Processos Decisórios.

Orientadora: Monique Menezes

Teresina – PI

2016

MÁRCIO LUIS GOMES LOPES DA SILVA

**A DISTRIBUIÇÃO MINISTERIAL DA COALIZÃO BRASILEIRA E A
ASSIMETRIA PARTIDÁRIA DO PODER DE PROPOSIÇÃO**

Dissertação submetida à Coordenação de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Piauí, em cumprimento às exigências para a obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

BANCA EXAMINADORA:

MONIQUE MENEZES

(presidente)

CLÉBER DE DEUS PEREIRA DA SILVA

(prof. titular interno ao programa de Mestrado em Ciência Política)

BRUNO DE CASTRO RUBIATTI

(prof. titular externo ao programa de Mestrado em Ciência Política)

RESUMO

A formação de coalizões presidenciais é um fenômeno típico do sistema político brasileiro. Entretanto, o entendimento sobre a distribuição das benesses produzidas pelas coalizões no Brasil não leva em conta as características institucionais particulares ao país, em especial, a separação de poderes, simbolizada pelas atribuições presidenciais, e as características próprias de um sistema partidário fragmentado. Nessa dissertação, buscou-se inserir esses elementos de explicação, associados também à proporcionalidade entre bancadas partidárias, buscando entender os retornos advindos da coalizão, avaliados tanto pelos ministérios recebidos, como a partir do orçamento dedicado aos ministérios controlados por cada partido. Buscando entender esse fenômeno, foram realizadas Regressões lineares múltiplas para os governos presidenciais a partir de FHC. Como resultado, observou-se que o partido do presidente consegue expressiva participação nas benesses da coalizões, advindas de sua posição privilegiada de *formateur*, porém, ao longo do tempo, o comportamento desse fenômeno é dinâmico, havendo a reivindicação dos demais partidos que compõe a base de governo por maior espaço, especialmente quando analisado o período de 2008 a 2011 em relação aos demais períodos e suas características contextuais.

Palavras-Chave: Presidencialismo de coalizão; Partidos políticos brasileiros; Executivo Federal.

ABSTRACT

The conformation of presidential coalitions is a typical phenomenon in Brazilian political system. However, the understand about the distribution of coalition's payoffs in Brazil don't account particular institutional factors of the Country, especially the separation of powers (symbolized by the presidential attributions) and the peculiar characteristics of a highly fragmented party system. In the dissertation, it was sought insert this explication elements aggregated with the proportionality between party representation (in reason to know coalition's payoff) and both ministries and ministry budget controlled by each party. It was realized Multiple Linear Regressions to contemplate presidential governments since Fernando Henrique Cardoso. As results, it was pointed that president's party obtained an expressive participation in coalition's payoffs, got from his privileged position as *formateur*. In the other hand, this prevalence dismiss over time, it has a dynamic behavior in the period. The others party which make up the government political base claim more space in the coalition, notably when analyzed the years of 2008 to 2011 and their contextual characteristics.

Keywords: Presidential coalitions, Brazilian political parties, Brazilian Federal Executive.

LISTA DE TABELA E GRÁFICOS

Gráfico 1.1: Comparação entre o percentual do número de ministérios quanto à cota presidencial e à cota dos outros partidos da base entre 1995 e 2015.	34
Gráfico 2.2: Comparação entre o percentual do orçamento ministerial quanto à cota presidencial e à cota dada aos outros partidos da base entre 1995 e 2015.	35
Gráfico 3.1: Participação orçamentária dos ministérios apartidários na coalizão ministerial	92
Gráfico 3.2: Evolução do total de partidos e ministérios nas coalizões presidenciais brasileiras	94
Gráfico 3.3: Evolução da Composição legislativa da coalizão de governo	95
Gráfico 3.4. Gráfico de dispersão referente a distribuição do orçamento ministerial em relação às bancadas partidárias 1995-2007	96
Tabela 3.1: Modelos de Regressão Linear	99

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	6
CAPÍTULO 1	
O presidencialismo brasileiro, uma nova leitura da coalizão	9
1.1 As interpretações do sistema institucional brasileiro	13
1.2 Lições de coalizões europeias	18
1.3 O paradigma da divisão ministerial brasileira	25
1.4 Orçamento ministerial	29
CAPÍTULO 2	
A relação entre o Estado e os partidos no Brasil	39
2.1 Evolução da estrutura partidária	45
2.2 Organização Partidária no Brasil: Partidos Cartel?	47
2.3 Partidos dependentes do Estado	53
2.4 Os limites à Cartelização no Brasil	56
2.5 Objetivos Partidárias	59
2.5 Perdas de agenciamento	63
2.5 Ideologia e Governo	66
2.5 Conclusão	70
CAPÍTULO 3	
Regimes de governo, proporcionalidade e o papel do <i>formateur</i>	72
3.1. A construção da Agenda no Brasil	72
3.2 Coalizão Legislativa e Coalizão Executiva	76
3.3 Parlamentarismo, presidencialismo e regimes intermediários	79
3.4 <i>Formateur</i> , proporcionalidade e desproporcionalidade	83

3.5 O Modelo de partilha de <i>payoffs</i> na coalizão brasileira	86
3.6 Dados e Método	88
3.6 Análise Longitudinal	92
3.6 Análise de dados estatísticos	97
3.7 Conclusão: Proporcionalidade no Presidencialismo de Coalizão	101
CONSIDERAÇÕES FINAIS	104
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	107

Introdução

A forma de governo político brasileira, tradicionalmente, analisada como um governo presidencialista, não é suficiente para explicar a configuração política institucional do país. O prognóstico clássico aponta para um entrave institucional que dificultaria a governabilidade, uma vez que o governo estaria impossibilitado de aprovar sua agenda devido a necessidade de formação de maiorias legislativas. Nesta situação, haveria um problema de constantes barganhas do Governo com centenas de deputados que atuam egoisticamente, representando intensos custos de transação e tendendo a uma crise que culminaria no fim do regime democrático. Felizmente, esse argumento pessimista do sistema político brasileiro não pôde ser observado pelos fatos (CHEIBUB, 2007)

Essa visão não levava em conta os mecanismos institucionais formais e informais que são controlados pelo partido comandante do poder Executivo para angariar apoio político no Legislativo, trocando este por cargos ministeriais a partir de uma divisão partidária. Por essa particularidade, Sérgio Abranches (1988) definiu o sistema político brasileiro como sendo um presidencialismo de coalizão.

A coalizão do governo brasileiro comporta-se semelhante a de governos parlamentaristas, nos quais o partido no poder reparte sua administração executiva com outros partidos com representação no Congresso, buscando formar uma maioria presidencial capaz de governar. No Brasil, decide-se através do sistema eleitoral que partido chefiará o poder Executivo e, conseqüentemente, a coalizão governativa, contrapondo-se ao parlamentarismo multipartidário usual, onde a definição do chefe de governo ocorre de forma indireta, por meio de acordos congressuais.

Otávio Amorim Neto (2000), ao analisar as coalizões na nova democracia, identificou forte tendência de proporcionalidade entre o número de ministérios que um partido pertencente a coalizão possui e sua representação legislativa. Mas, como aponta Browne e Frenderis(1980), a divisão ministerial no presidencialismo, em relação ao parlamentarismo, é dada de forma desigual entre os partidos. No caso brasileiro, o partido vencedor da eleição para o Executivo possui privilégios na repartição ministerial, uma vez que ele é o mandante do cargo presidencial, tendo o poder de nomeação, demissão de

ministros e poderes de iniciativa legislativa e controle da agenda congressional, apontados por Figueiredo e Limongi(1999).

Para o entendimento das particularidades da divisão ministerial e o melhor entendimento das recompensas partidárias decorrentes da coalizão, é necessário um estudo que reconheça a desproporcionalidade entre os partidos para a divisão ministerial; os efeitos dinâmicos da coalizão durante o tempo; o impacto de novos partidos aderindo à coalizão e da criação de novos ministérios; e a diferença valorativa entre os ministérios.

Dessa forma, entendendo que o objetivo dos partidos para aderirem a coalizão segue uma lógica influenciada pela ocupação de cargos públicos (GAYLORD e RENNÓ, 2015), as variações orçamentárias podem-se demonstrar como um forte indício de controle destas variáveis, compreendendo o espaço dado a cada componente da coalizão.

No presidencialismo, as relações Executivo-Legislativo são pontos centrais para a compreensão do processo de mudança institucional. O Presidencialismo de Coalizão, caracterizado pela relação consensualista entre esses dois poderes, foi estudado sobretudo pelas influências do Executivo exercidas sobre o Legislativo, explorando-se os padrões de votação no Congresso e o controle presidencial sobre a agenda. Entretanto, o Executivo federal, internamente, é pouco estudado pela literatura nacional de Ciência Política e, menos ainda, os impactos resultantes da coalizão pluripartidária. O entendimento da divisão ministerial e da influência do tamanho da coalizão são fundamentais para compreender o *policy drift* (INDRIDASON e BOWLER, 2014), fenômeno que representa a incoerência entre políticas públicas implementadas por dois ou mais ministérios de uma mesma coalizão. Aumentando-se o número de pastas ministeriais, aumentam-se os custos de coordenação da coalizão governamental. Ao mesmo tempo, as divergências ideológicas e o aumento de visões de compreensão da política, processo decorrente do aumento de parceiros na coalizão, podem representar desafios para a implementação de mudanças substantivas (ABRANCHES, 1988).

Neste trabalho, evidenciou-se a predominância do partido do Presidente frente aos demais partidos na composição de uma coalizão governativa. Esta é uma importante constatação ao qual demonstrou que a prévia definição de um *formateur*, frente uma conjuntura favorável de fragmentação partidária, auxiliam em um maior *payoff* presidencial. Entretanto, tendência de mudanças institucionais podem ser observadas

pelas mudanças efetuadas entre 2008 e 2011, em direção a um sistema de divisão de coalizões de forma mais proporcionais a suas bancadas legislativas partidárias.

No primeiro capítulo, buscou-se levantar o funcionamento das coalizões parlamentares europeias e as características gerais das relações institucionais entre Executivo e Legislativo no Brasil. Nesse capítulo, explorou-se o paradigma vigente da proporcionalidade, o qual impera nos estudos de coalizões tanto nacionais como no exterior. Ele pode ser visto como insuficiente para explicar as coalizões brasileiros, especialmente uma vez que desconsidera as qualificações distintas entre os diversos ministérios.

No Segundo capítulo, teve-se como essencial o estudo das organizações partidárias no Brasil. As coalizões tem como elementos de análise os partidos políticos, órgão coletivos os quais coordenam as relações entre os agentes políticos nos poderes executivos e legislativos. Porém, essa relação não se dá sem perdas de agenciamento e problematizações da representação política. Assim como a atuação legislativa pode ser dada de forma indisciplinada, os ministros são agentes autônomos sob controle frouxo de seus partidos e dependentes da coalizão presidencial. A organização partidária também é importante para o entendimento dos partidos para a adesão à coalizões e seus comportamentos nesta.

Por fim, no capítulo 3, buscou-se construir um modelo para a desproporcionalidade na distribuição de retornos ministeriais no Brasil. Neste, evidenciou-se que as características internas às organizações partidárias, os poderes assimétricos de proposição de coalizões do presidente, a tolerância partidária à coalizões programáticas tênues e o multipartidarismo demonstram ser resolutivas para o entendimento do espaço partidário nas coalizões brasileiras.

CAPÍTULO 1

O PRESIDENCIALISMO BRASILEIRO: UMA NOVA LEITURA DA COALIZÃO

A “estrutura guarda-chuva” do presidencialismo de coalizão nas análises do sistema político brasileiro é eficiente em explicar as ingerências do Executivo no Congresso, tendo em vista que desconstrói a imagem de paralização decisória das instituições brasileiras (POWER, 2010 pp. 23-30). Porém, a contrapartida desta relação, qual seja a presença dos partidos com representação legislativa pertencentes à coalizão no Executivo, ainda carece de análises mais detidas, especialmente quando são observados os objetivos e recursos políticos dos partidos brasileiros.

O sistema político brasileiro pode ser reconhecido como um governo a ser verificado de forma distinta do presidencialismo clássico, que tem o modelo americano como tipo-ideal. As ocorrências de coalizões mostram-se abundantes não só nos sistemas parlamentaristas como também nos sistemas presidencialistas, e a quantidade de tais coalizões é determinada mais pelo número de partidos efetivos no legislativo nacional do que pelo sistema de governo. (CHEIBUB, 2007). Em face disso, as análises políticas acerca das relações Executivo–Legislativo no Brasil, aproximaram-se das abordagens parlamentaristas multipartidárias (ABRANCHES, 1988; FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999; AMORIM NETO, 2000).

Importantes ilações podem ser obtidas a partir dos estudos europeus, dentre as quais podemos mencionar: as implicações decorrentes do aumento de parceiros na coalizão ou provenientes da distribuição de recompensas ministeriais em bases proporcionais ao tamanho das bancadas partidárias legislativas. No entanto, as assimetrias de poder resultantes do poder presidencial não podem ser desconsideradas. Portanto, nesta dissertação, defendemos que as diferenças no poder de proposição de coalizões alternativas entre o partido do presidente e os demais partidos da coalizão produzem assimetrias partidárias na divisão das recompensas ministeriais em favor do partido do presidente. Logo, distintamente do que ocorre em sistemas parlamentaristas, nos quais vigora a proporcionalidade decorrente de uma igualdade no poder de proposição.

Para o entendimento das operacionalizações de coalizões governativas no Brasil e na Europa, é necessário entender o processo de coalizão política. William A. Gamson (1961) estudou a formação de coalizões como um processo político universal a partir de

um modelo de Teoria dos Jogos. Suas conclusões estabeleceram importantes marcos para os posteriores estudos das coalizões partidárias parlamentares e presidenciais. Dentre os parâmetros teóricos para a análise de coalizões, o trabalho de Gamson estabeleceu quatro informações fundamentais, as quais também foram importantes para esta dissertação e serão explicadas de maneira sucinta a seguir.

A primeira consiste na identificação da distribuição inicial de recursos, por meio da qual se deve reconhecer os bens relevantes para cada parte que os controla, além de considerar o peso que cada ator pode ter para as decisões futuras, ou seja, o quanto de controle é exercido em relação aos recursos. No modelo utilizado nesta dissertação¹, identificamos fundamentalmente como recursos iniciais: a *presidência da República*, que está sob controle do partido do presidente; a *bancada partidária de cada partido nas casas legislativas*; e o *nível de disciplina dessas bancadas*. Ainda assim, outros bens podem estar envolvidos nessa explicação e podem ser utilizados como variáveis de controle de nosso modelo hipotético, como a *popularidade da presidência*, o *crescimento econômico*, a *margem de vitória do Executivo* e a *formação de coligações eleitorais*.

O segundo parâmetro consiste em recompensas geradas por cada “coalizão alternativa”, uma vez que os atores agregados em uma coalizão viabilizam diferentes possibilidades de repartição das recompensas pela composição de uma aliança. Assim, enquanto no modelo de Gamson (1961), há liberdade para a formação de coalizões entre quaisquer atores; no modelo brasileiro, a coalizão governativa sempre será integrada pelo partido do presidente, e ele terá o poder de selecionar os demais partidos da coalizão. De toda forma, há a possibilidade do partido do presidente, mesmo sempre presente em todas as “coalizões alternativas”, incorporar em sua aliança diversos partidos que possuem recursos diferentes e expectativas distintas quanto aos *payoffs* decorrentes de tal coalizão política, alterando também as possibilidades de ganhos do partido do presidente.

O terceiro parâmetro pondera as preferências não utilitárias envolvidas na formação de coalizões, ou seja, os critérios que não influenciam diretamente no aumento ou na perda dos *payoffs* coalescentes, mas que podem explicar uma maior ou menor propensão de um parceiro na coalizão aliar-se a outros parceiros. No modelo de Gamson (1961), esse parâmetro é tratado como uma preferência ordinal, pela qual, considerando a possibilidade de ignorar o peso político e de controle de recursos relevantes, um ator

¹ No capítulo 03, apresentaremos este modelo.

seleciona sua preferência de aliar-se em uma coalizão com outro ator por algum critério de afinidade. Neste modelo, usaremos o distanciamento ideológico do partido do presidente em relação aos demais partidos como *proxy* desse terceiro parâmetro, considerando que as crenças comuns de como deve ser o funcionamento do governo e os objetivos da coalizão incorporam-se à variável *ideologia*. Na coalizão brasileira, não há a formação de um *binding agreement* formal, o que, segundo Abranches (1988), se constitui em um problema que pode levar a uma menor possibilidade de aprovação de mudanças institucionais substantivas devido à falta de consenso político quanto à determinada questão. Isso pode ocorrer devido à possibilidade dos objetivos partidários serem conflitantes, o que pode acontecer de acordo com o distanciamento ideológico entre os partidos que constituem a coalização. Assim, quanto maior o distanciamento ideológico, maior é a possibilidade de haver conflito entre os atores.

Por fim, o quarto parâmetro é o do ponto efetivo de decisão. Segundo esse modelo, após a análise das alternativas de coalizão, determina-se qual delas é capaz de produzir recompensas positivas, capazes de ter poder de controle sobre as decisões em jogo. Este parâmetro tem mais força nos casos de democracias parlamentaristas, nas quais a formação da coalizão, como vencedora do espólio governativo, depende da necessidade do alcance de uma maioria, uma vez que o cargo de primeiro ministro, o chefe de Estado no parlamentarismo, depende da formação de uma coalizão majoritária. Por outro lado, no caso brasileiro, há uma multiplicidade de pontos efetivos de decisão, de caráter gradativo, uma vez que a necessidade da formação de uma coalizão vai além dos interesses da garantia de formação de governos. Há possibilidades que variam pela garantia de maiorias simples nas duas casas legislativas, Câmara dos Deputados e Senado Federal, e pela obtenção de maiorias qualificadas capazes de, no primeiro caso, aprovar mudanças em leis ordinárias, e, no segundo, aprovar emendas constitucionais, que ampliam o poder de decisão da coalizão governativa.

Portanto, o objetivo central deste capítulo é apresentar os limites da abordagem clássica quanto ao Presidencialismo de Coalizão Brasileiro, em especial acerca da análise do espaço dos partidos pertencentes à coalizão no poder Executivo e propor novas perspectivas para o estudo da coalizão brasileira. Para tanto, formulamos quatro seções.

A seção 2.1 abordará o histórico das análises institucionais do Presidencialismo Brasileiro. Por meio de tais análises, é possível identificar o comportamento parlamentar no Brasil a partir de bases partidárias fiéis, diminuindo as incertezas nas relações Executivo-Legislativo e incentivando um processo de conciliação entre os dois poderes.

Este processo resulta na preponderância do interesse presidencial nos trabalhos das casas legislativas e na participação de partidos com força legislativa nos quadros do primeiro escalão do Executivo.

Na seção 2.2, veremos que as análises das teorias da coalizão de sistemas parlamentaristas europeus, que contribuem para o melhor entendimento das variáveis brasileiras, proporcionam novas visões do funcionamento das coalizões. A proporcionalidade é um padrão nos sistemas europeus, nos quais os partidos possuem o mesmo poder de proposição para a definição de uma coalizão, incentivando um padrão justo de distribuição das recompensas ministeriais. Em contrapartida, no caso brasileiro, o presidente possui prerrogativas para a indicação de ministro e sua destituição, tendo o controle sobre a conformação ministerial.

Durante a seção 2.3 será abordado o padrão de divisão das recompensas ministeriais, preponderantemente estudado para o caso brasileiro a partir das conclusões de Amorim Neto (2000). Segundo este autor, o padrão de distribuição de coalizões, no Brasil, pouco se distanciou do Europeu. Entretanto, as bases pelas quais se operacionaliza a coalizão no Brasil são distintas das parlamentaristas, principalmente no poder que o partido do presidente possui para a definição de uma coalizão, e no poder de barganha que possui para o aceite ou recusa de um partido na coalizão.

Por fim, a seção 2.4, demonstrará que a divisão das recompensas decorrentes da coalizão executiva, no Brasil, podem se melhor prevista a partir da análise do orçamento partidário do que ao considerar ministérios como recursos iguais. Mediante o orçamento ministerial, os partidos podem concretizar seus objetivos partidários, os quais incluem a maximização da ocupação de cargos públicos e a implementação de políticas públicas. Além disso, será demonstrado que, historicamente, o partido do presidente assumiu um papel hegemônico na distribuição das recompensas ministeriais desde a estabilização política e econômica no governo FHC.

Em linhas gerais, tendo em vista as considerações feitas ao longo deste capítulo, concluímos que em governos estáveis política e economicamente, de regimes multipartidários e presidencialismo forte, nos quais o presidente tem grande poder de proposição na formulação de coalizões partidárias, o espaço Executivo destinado ao partido do presidente é significativamente superior àquele esperado pela proporcionalidade de Gamson (1961). Além disso, o peso de cada partido na coalizão deve ser analisado à luz do orçamento de cada ministério por ele ocupado, e não pelo número de pastas sob seu controle.

1.1. As interpretações do Sistema institucional brasileiro

Em 1985, o novo regime democrático brasileiro emergiu após o término do período de 21 anos no qual as forças militares controlaram o Estado. Antes mesmo do fim da transição de regimes, a nova democracia era vista pessimistamente. Autores como Barry Ames (2001) e Scott Mainwaring (1999) construíram um prognóstico de grande paralisia decisória do Legislativo Nacional futuro a partir de análises comparativas das novas instituições.

Nessa perspectiva, a alta pluralidade de pontos de veto político no Congresso Brasileiro impediria a viabilidade governativa do Presidente. As macroinstituições brasileiras evidenciariam, dessa forma, uma democracia centrífuga. O federalismo fortaleceria o poder de elites locais que se colocariam em contraposição a interesses nacionais. O bicameralismo impor-se-ia como um mecanismo a mais de veto, sendo necessário ao partido do presidente construir maiorias na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. As eleições proporcionais dispersariam os votos sobre vários candidatos, aumentando o custo de informação do voto e valorizando campanhas políticas mais custosas, baseadas em votos personalistas, e incentivando um intenso multipartidarismo (SAMUELS, 2001). Segundo o modelo de “partidos fraco”, as regras eleitorais, de caráter descentralizado, fortaleceriam a atuação individual de parlamentares, dificultando negociações presidenciais no Legislativo, o que multiplicaria demandas divergentes e limitariam a construção de um consenso decisório capaz de mudar o *status quo* institucional (PEREIRA e MUELLER, 2003).

O corpo governista teria pouco poder de negociação no Congresso Nacional, concentrando disciplina legislativa em sua representação partidária minoritária, tornando-se refém de uma classe política clientelista e paroquialista, representante de interesses conflitantes, incapazes de uma atuação coletiva coordenada. As instituições, no entanto, sobreviveram à crise. O Brasil sustentou nesse período o maior intervalo sem interrupções institucionais à democracia em sua história. Durante os Governos Fernando Henrique Cardoso, Luís Inácio Lula da Silva e o primeiro mandato de Dilma Rousseff, a presidência conseguiu alcançar a governabilidade, contrariando a visão pessimista citada acima.

Esse processo, determinante para os anos pós-1995, foi primeiro evidenciado anos antes, em 1988, por Sérgio Abranches (1988), ao analisar o presidencialismo brasileiro durante a primeira república e compará-lo com a democracia atual, processo que denominou “Presidencialismo de Coalizão”. Abranches argumentou que as variáveis

macroinstitucionais, apontadas como ocasionadoras da possível paralisia decisória na Nova República, estiveram presentes também entre os anos de 1946 e 1964 e, a despeito da combinação dessas variáveis, o presidente conseguiu formar maiorias suficientes para governar. O fracionamento partidário estava em níveis próximos aos níveis das demais democracias multipartidárias Ocidentais (ABRANCHES, 1988). As crises institucionais brasileiras, segundo o autor, seriam decorrência não do mau funcionamento das instituições ou da incompatibilidade de suas macroinstituições, mas sim de uma incapacidade das elites políticas conseguirem entender o processo de alianças inerentemente heterogêneas no Brasil, decorrente de uma sociedade plural.

Abranches (1988) aponta ainda que a formação de uma maioria governista no primeiro período democrático deu-se a partir de uma troca de duas vias. Num primeiro momento, os interesses políticos representados no Congresso, destacadamente os partidários e os regionais, organizaram-se para apoiar a agenda presidencial e votaram de acordo com a liderança do governo na Câmara dos Deputados. Posteriormente, em contrapartida, o Presidente cedeu espaço na formação do gabinete ministerial a personalidades associadas aos interesses legislativos organizados que o apoiaram, formando coalizões suprapartidárias e multirregionais.

Para Abranches (1988), com a formação da Constituição de 1988, a nova democracia apontava para processo semelhante, mas com novas problematizações. O diagnóstico pessimista (MAINWARING, 1991, 1993, 1999; AMES, 2001) previa uma grande dificuldade de articulação entre os deputados para encontrar interesses comuns e aprovar legislações substantivas capazes de provocar mudanças no *status quo*. Por outro lado, pôde-se observar o fenômeno do “Presidencialismo de Coalizão” nos governos da nova República (FIGUEIREDO, 2011). A formação de uma coalizão governativa pluripartidária e o apoio às propostas presidenciais no Congresso pelos partidos que compõem o governo possibilitaram a dominância presidencial no legislativo, superando a marca de 75% durante 1988 e 2007 (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2007). Figueiredo e Limongi (1999) demonstraram que os mecanismos pelos quais se opera a formação de alianças no período pós-1985 diferem daqueles de 1946 a 1964, inclinando-se para maiores mecanismos capazes de solucionar os problemas de ação coletiva entre os deputados federais.

A literatura revisionista (ABRANCHES, 1988; FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999; AMORIM NETO, 2000) evidencia a força de mecanismos institucionais, presentes na Constituição e no regimento interno da Câmara dos Deputados, como capazes de

reduzirem os pontos de veto de negociação da agenda presidencial no Legislativo. Uma série de instrumentos facilitaria que interesses fossem agregados e permitiria que deputados agissem em prol de uma ação coletiva coordenada, reduzindo incertezas e aumentando os benefícios decorrentes da atuação parlamentar. O primeiro desses mecanismos, essencial para o entendimento da troca de ativos decorrentes do presidencialismo de Coalizão, é a organização de Deputados a partir de lideranças partidárias, que transfere a arena negocial das votações em plenário para decisões acordadas no Colégio de Líderes. O segundo trata-se das competências legislativas em posse do Presidente da República, as quais são capazes de orientar os trabalhos legislativos (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999). O terceiro mecanismo, que será abordado posteriormente nesse capítulo, é a exclusividade presidencial sobre o processo de iniciação orçamentária e sua implementação.

O Colégio de Líderes é o órgão que reduz significativamente a quantidade de atores com poder de veto nas negociações de arranjos legais (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999). Se, numa observação superficial, prepondera a estratégia individualista na análise da construção de maiorias no Congresso, o Colégio de Líderes consolida a assimetria de competências entre parlamentares organizados em bancadas partidárias capazes de agrupar os seus interesses, os quais são representados pelo líder da bancada.

O comportamento racional dos parlamentares ainda é uma aceção admissível nas análises das relações Executivo-Legislativas. Isso porque a lógica da atuação organizada dos deputados pode presumir que os atores ajam apenas conforme os interesses coletivos, no entanto, a organização em bancadas não exclui as ações com bases racionais individuais. Pereira e Mueller (2003), observando o poder da atuação presidencial junto a parlamentares, sintetizam a lógica de ação coletiva pelas lideranças com o imperativo eleitoral dos parlamentares. Na análise dos autores, os interesses parlamentares ainda são operados de forma individualista, buscando a maximização de votos para eleições futuras e de ganhos pessoais com o mandato. A formação de bancadas é a melhor forma de atingir esses objetivos. Ao agirem individualmente, sem coordenação, os parlamentares representam barreiras para a negociação da distribuição de recursos de poder, causando um prejuízo para o alcance de seus objetivos pessoais em última instância. Agindo em bloco, eles são um ator político mais relevante para negociações com o presidente, simbolizando a possibilidade de duas forças: uma em ação coordenada, e outra não coordenada. Dessa forma, em uma ação coordenada, os parlamentares figuram como importantes aliados para a aprovação de projetos presidenciais e, no caso de

posicionarem-se no bloco oposicionista, se constituem num obstáculo significativo à atuação governista.

A sustentação da liderança partidária como representante de uma bancada coletiva se dá a partir de mecanismos regimentais internos ao Congresso e às instituições eleitorais e partidárias. A força de barganha de uma bancada não se limita pela quantidade de parlamentares pertencentes a ela. A votação destes deputados deve ser coordenada em relação à posição de suas lideranças, definida como a disciplina partidária. Quanto mais próximas as votações dos deputados estão da votação encaminhada por suas lideranças, mais disciplinada é essa bancada, uma vez que conta para o governo como um conjunto de votos para a sustentação de suas proposições e reduz incertezas provenientes de votações sem coesão. (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999)

Para garantir a disciplina, não basta aos deputados terem posições políticas próximas; a complexidade de votações dá espaço para que deputados de um mesmo partido, com posições ideológicas próximas, tenham interesses distintos na aprovação de um projeto, decorrentes de sua base eleitoral regional, social, religiosa, econômica etc, ou interpretem de forma diferente as implicações dessa mudança no *status quo* institucional. Para assegurar a disciplina partidária, as lideranças dispõem de mecanismos de constrangimento das ações individuais dos parlamentares, garantindo a hierarquia de posições e, em última instância, propiciando aos parlamentares, individualmente, benefícios por seus ganhos coletivos. (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999)

Outra novidade institucional relevante na Nova República são os poderes legislativos do Presidente. A primeira manifestação desses poderes é a capacidade de pautar as discussões legislativas a partir de Medidas Provisórias (MPs). Por meio de tais instrumentos, o Presidente impõe que sua agenda seja prioritária no trâmite legislativo e que uma resolução rápida sobre a proposta seja implementada. As MPs possuem bases constitucionais que indicam sua utilização para casos de grande relevância nacional. Entretanto, foram amplamente reproduzidas pelos presidentes brasileiros para a governança ordinária. Acerca disso, Figueiredo e Limongi (2007) constataram que a produção de medidas provisórias, após as mudanças institucionais da Emenda Constitucional 32 de 2001, saltou de uma produção média mensal de 4,4 para 5,1. A utilização do poder de decreto, segundo Figueiredo e Limongi (2007):

É um instrumento útil para solucionar problemas de “barganhas horizontais” entre o governo e a maioria parlamentar que o apóia. Em governos de coalizão, medidas provisórias “protegem” maiorias dos custos políticos associados à

aprovação de medidas impopulares que afetem bases eleitorais específicas. São formas de preservação dos acordos políticos entre o governo e a coalizão que o apóia no Legislativo. (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2007, p.14).

Figueiredo e Limongi (2001) destacaram que o poder de decreto presidencial no Brasil ganhou uma importante força na análise de pontos de veto, uma vez que as MPs mudam de imediato o *status quo* institucional, e o controle legislativo exercido sobre elas, a partir da revisão de medidas provisórias, muda a configuração do papel dos atores com poder de veto no Legislativo. A coordenação entre atores com poder de veto para negar a Medida Provisória não representa, portanto, a manutenção do *status quo*. Na verdade, a ação dos atores com poder de veto, que sumariamente mantém a estrutura institucional, sinaliza a manutenção da Medida Provisória. Logo, a rejeição da MP representaria a mudança no *status quo*, processo politicamente mais custoso porque necessita da formação de consenso entre os atores com poder de veto.

A segunda manifestação relevante dos poderes legislativos do Presidente remete a suas competências legislativas exclusivas, em especial, ao papel que o orçamento desempenha na política brasileira. A implementação de políticas públicas depende da competência orçamentária, que define como, quanto e onde serão investidos os gastos públicos. Nessa proposição, cabe ao poder Legislativo controlar os gastos públicos, o que, de forma limitada, pode contribuir para a lei orçamentária. Os parlamentares, individual ou coletivamente, podem propor emendas orçamentárias, mas a atenção a essas despesas não era vinculativa (até a aprovação da Emenda Constitucional 86), cabendo a sua implementação à discricionariedade da Presidência. Dessa forma, o orçamento representa um grande incentivo para a mobilização partidária em torno da presidência. Fazer parte do corpo governista torna-se a alternativa sustentável para os partidos legislativos poderem usufruir dos recursos políticos e cumprir seus objetivos partidários, aplicando-se tanto para partidos de caráter *office-seeking* (busca por cargos públicos) ou *policy-seeking* (busca por políticas públicas). A oposição, por outro lado, representaria uma força política com pretensões de compor um novo corpo governista alternativo, tendo o poder de implementar políticas limitado às instâncias regionais de atuação política sobre as quais tem o domínio.

O comportamento Legislativo, por meio de bases partidárias disciplinadas, e a redução de incertezas, possibilitaram a troca de benesses entre Executivo e Legislativo. Enquanto o primeiro — Executivo — oferta participação da estrutura ministerial, que viabiliza políticas e cargos públicos; o segundo — Legislativo — oferta a sustentação

governativa necessária para a aprovação de legislações de interesse do Executivo. Assim, ambos aproximam o sistema político brasileiro dos parlamentarismos europeus, que serão estudados na próxima seção.

1.2. Lições de coalizões parlamentares europeias

A vertente institucionalista que fundamenta o “presidencialismo de coalizão” contribuiu para diferenciar a democracia brasileira frente ao modelo presidencialista clássico, de inspiração americana (ABRANCHES, 1988). No modelo americano, caracterizado pelo bipartidarismo, a derrota do partido do presidente nas eleições legislativas implica um governo minoritário. No intenso multipartidarismo brasileiro, a vitória legislativa do partido do presidente demonstra-se como possibilidade remota. Desde o primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso, o partido do presidente não conseguiu ultrapassar 20% da composição parlamentar da Câmara dos deputados². A solução coalescente, por outro lado, demonstra uma grande proximidade do presidencialismo brasileiro com os sistemas parlamentaristas multipartidários (CHEIBUB, 2007). Nesses sistemas, muito se produziu analisando a formação de coalizões e a distribuição dos recursos executivos para a formação de gabinetes plurais.

A grande contribuição de Gamson (1961), qual seja a hipótese da proporcionalidade na divisão de *payoffs* das coalizões políticas, foi utilizada em trabalhos posteriores para a análise de coalizões parlamentares e presidenciais. A partir do pressuposto de reciprocidade de escolhas para as estratégias de coalizão, Gamson (1961) propôs que a divisão de recompensas da coalizão seja proporcional aos recursos investidos, uma vez que todos os agentes têm o mesmo poder de proposição de alternativas para a formação de coalizões e interesses semelhantes para a consolidação dessa proposta. Os participantes diferenciaram-se apenas pelos recursos iniciais que dispõem, os quais definem o poder de barganha das partes e, proporcionalmente, definem que parcela cada parte receberá, considerando que as recompensas de coalizão são plenamente divisíveis e que há alternativas múltiplas de coalizões.

Browne e Franklin (1973) estudaram as recompensas pela formação de coalizões em democracias parlamentaristas europeias. A partir de suas análises, destacaram como primeira recompensa o pertencimento ao governo, que contribui para o aumento de

² Fonte: Tribunal Superior Eleitoral.

credibilidade do partido e é pré-requisito para a implementação de outros objetivos partidários. Apesar disso, esta recompensa não é um fim em si mesmo. Por outro lado, o governo tem importantes prerrogativas na implementação de políticas públicas, e muitos objetivos partidários vão ao encontro dessas, o que se constitui numa importante recompensa para a participação em coalizões. A distribuição dos *payoffs* em políticas públicas, de outro modo, pode ser operacionalizada de formas variadas, como a partir do controle total de determinada área de política pública a um partido, do controle de certos projetos previamente acordados para a participação na coalizão, ou mesmo do poder de influenciar o processo de formulação de políticas públicas em conjunto com outros partidos, podendo fazer com que essas se aproximem do ideal de seus objetivos partidários.

Dentre as várias as recompensas possíveis, a principal delas que influencia os partidos a comporem uma coalizão se refere aos recursos de cargos públicos distribuídos entre os partidos. Os principais cargos, constitutivos para a participação de um partido na coalizão, são os cargos de ministros no gabinete parlamentar. A partir da competência de uma pasta ministerial cedida a um partido, ele pode influenciar de forma direta as políticas públicas envolvidas com a pasta e fazer uso da sua posição privilegiada institucionalmente para a formulação de projetos de leis construídos pela coalizão. Além disso, o partido pode ter um instrumento de barganha sob seu controle para negociação com outros partidos, detentores de pastas ministeriais em outras áreas de políticas públicas do interesse desse partido. Dessa forma, adaptando o modelo de Gamson (1961), Browne e Franklin (1973) identificam-se os postos ministeriais como principais *payoffs* das coalizões, tornando-se a única recompensa digna de fé dos partidos pertencentes às coalizões. Outras recompensas são possíveis, mas, por seu caráter de intangibilidade, o acesso à informação entre os parceiros não se dá de forma igualitária, o que é incompatível ao critério de proporcionalidade. Dessa forma, mesmo havendo a divisão de recursos intangíveis, essa deve ocorrer de forma proporcional.

Entretanto, a discussão sobre os recursos iniciais de poder precisa de adaptação para as coalizões. Os ativos partidários podem ser de variadas naturezas de acordo com Browne e Franklin (1973). Um dos ativos partidários possíveis é a presença de figuras públicas notoriamente conhecidas e com grande credibilidade perante a população, capazes de conter crises políticas e possibilitar a mobilização para a aprovação de políticas públicas importantes, representando forças suprapartidárias. Outro ativo não reflete propriamente a contribuição que certo partido pode dar ou não à coalizão quando

a compõe, mas sim o custo que pode representar para a coalizão vencedora, caso esteja em um papel de oposição. Neste caso, considera-se que a contribuição que os partidos podem dar é semelhante, mas a não-participação de alguns partidos na coalizão pode representar uma grande instabilidade social e comprometer a estabilidade constitucional de um Estado e de suas regras institucionais.

Finalmente, segundo Browne e Franklin (1973), o recurso mais fundamental para determinar a força de barganha de cada partido é a fração da representação partidária dos assentos parlamentares que possui, pois estes são os elementos centrais para a garantia de um ponto efetivo de decisão. Em outras palavras, a definição dos assentos parlamentares é o motivo pelo qual os partidos se aliam. Quanto aos demais recursos, estes não são tão fundamentalmente necessários para a continuidade do governo e não estão sob o constante poder de barganha dos partidos.

Browne e Franklin (1973) testaram empiricamente a tese de proporcionalidade de Gamson (1961) para os regimes parlamentaristas da Europa ocidental. Como hipótese, estabeleceram:

O percentual da divisão de ministérios recebidos por cada partido participante da coalizão de governo e o percentual da divisão de acentos na coalizão governativa irão ser proporcionais em uma base um por um. (BROWNE e FRANKLIN, 1973, p. 457)³

Trezes países foram analisados, nos quais 63 partidos participaram de um total de 114 coalizões, entre os anos de 1945 a 1969. A relação entre as variáveis demonstrou-se muito forte, 85.5% da variação na distribuição das pastas ministeriais pode ser explicada pelo tamanho da bancada partidária. Os fatores que contribuem para desvios da proporcionalidade nos governos estudados foram elucidados por estudos de caso e a partir de outros testes usados com dados levantados pelos autores.

Browne e Franklin (1973) denominaram esses fatores de “*Relative Weakness Effect*”, consistindo em casos que fogem à regra de proporcionalidade, favorecendo distribuições mais vantajosas aos menores partidos na coalizão. Browne e Franklin (1973) apontaram duas motivações para a ocorrência desse fenômeno: primeiramente, as recompensas da coalizão não são perfeitamente divisíveis, não sendo possível, via de regra, fracionar ministérios e distribuí-los de forma perfeitamente proporcional aos partidos; a segunda motivação consiste na dependência que partidos maiores têm em

³ Tradução do autor. Original, em inglês: *The percentage share of ministries received by a party participating in a governing coalition and the percentage share of that party's coalition seats will be proportional on a one-to-one basis.* (BROWNE e FRANKLIN, 1973, p. 457)

relação a seus parceiros menores na formulação de coalizões, a qual pode levar os grandes partidos a cederem parte dos recursos que teriam direito em uma divisão mais proporcional para que viabilizar o governo e garantir o controle de ministérios importantes, destacadamente o cargo de Primeiro-Ministro. Essas constatações foram reforçadas na pesquisa de Browne e Frenreis (1980), na qual o motivo das dificuldades na redistribuição ministerial é atribuído ao caráter “granulado” do *payoff* em estudo, pela indivisibilidade de uma pasta ministerial entre partidos.

Corroborando com os argumentos apresentados, Schofield e Laver (1985), relatando os estudos de governos europeus, apontaram duas teorias principais de análise da formação de coalizões parlamentares. A primeira delas assume que o jogo político se dá primordialmente em termos de formação de políticas públicas. Nesse viés, as partes em uma coalizão estariam mais próximas ideologicamente (obrigatoriamente contendo os partidos identificados ao eleitor mediano) e discutiriam a formação da coalizão em termos de políticas. Para essa teoria, a distribuição do gabinete ministerial seria secundária e não se desenvolveria de acordo com nenhum padrão formal. A segunda teoria de formação de coalizões, contrapondo-se à primeira, analisa os partidos como grupos político que buscam constantemente a participação no governo, maximizando o número de gabinetes sob seu controle, semelhante ao modelo de Browne e Franklin (1973). A partir dessa segunda corrente teórica, Schofield e Laver (1985) identificaram, no comportamento da formação de coalizões, a tendência da ocorrência frequente de coalizões instáveis, uma vez que ajustes nas forças políticas e nos recursos de barganha poderiam implicar em novas alternativas mais vantajosas de coalizão, visto que os partidos buscam a maximização de utilidade a partir de cargos ministeriais a todo o tempo, induzindo partidos a formarem novas coalizões com parceiros distintos. Isso implicaria a formação constante de novos governos, o que, por sua vez, representaria descontinuidades de governança e da implementação de políticas públicas.

No modelo de coalizão por políticas públicas, as proximidades ideológicas representam variáveis menos mutáveis no decorrer do tempo, havendo a expectativa de governos mais duradouros e de maior continuidade na implementação de políticas e menos instabilidade na distribuição de pastas. Buscando entender o comportamento entre as democracias parlamentares ocidentais europeias, Schofield e Laver (1985) verificaram que as variáveis poderiam influenciar a maior ocorrência e previsibilidade de um ou outro modelo para os casos. Os autores concluíram que países com menos partidos efetivos e coalizões mais ideologicamente coesas possuem uma maior propensão a seguir a lógica

da distribuição proporcional de Gamson (1961), com distribuições mais estáveis. Já sistemas eleitorais com um maior número de partido possibilitam o surgimento de siglas partidárias mais distantes ideologicamente, o que pode gerar consequências nas coalizões formadas, que representam maiores conflitos na divisão de *payoffs*, na qual os partidos, temendo que seus parceiros mais ideologicamente distantes assumam pastas importantes para objetivos partidários concorrentes, tentam garantir o controle do maior número de temas de políticas.

No Brasil, alguns indícios levam para a aceitação de fenômeno semelhante. Os mandatos de Fernando Henrique Cardoso, mais coesos ideologicamente, apresentavam um governo com mais concessões partidárias do que os mandatos de Lula, notadamente mais diversos. Gaylord e Rennó (2015) demonstram que o processo coordenado de iniciação legislativa pelo gabinete ministerial, durante os governos Lula, foi muito mais concentrado no partido do presidente do que os governos FHC. A distribuição de ministérios também seguiu lógica semelhante. Com um gabinete mais heterógeno ideologicamente, e com mais parceiros, Lula aumentou significativamente o número de ministérios, mas também ampliou o espaço do PT na coalizão (PEREIRA, POWER e RAILE, 2011). Dessa forma, para evitar desvios na implementação de políticas públicas por fatores desagregadores (*policy drifts*), o controle da coalizão petista se deu pela monopolização do poder de legislação, balanceando as perdas partidárias ministeriais.

Outras teorias de formação de coalizões, por outro lado, partem de premissas distintas para a formação de um modelo de coalizão, que podem contestar a tese de proporcionalidade de Gamson (1961). Baron e Ferejohn (1989) analisaram a distribuição de *payoffs* como um jogo não cooperativo. A reciprocidade, que considera que todas as partes têm igual poder de propor coalizões, ignora a possibilidade de proposições ordenadas, ou seja, o efeito no tempo das proposições de coalizões (BARON e FEREJOHN, 1989). Para o entendimento de proposições de coalizão, é necessário ter consolidado o conceito de *formateur*, termo utilizado para denominar o partido que tem o poder de propor uma distribuição dos *payoffs* da coalizão, válido para todos os seus componentes. Nos regimes parlamentaristas, todos têm a possibilidade de serem *formateurs*, porém novas proposições de coalizão implicam em novas conformações que não irão ignorar a reação dos atores às proposições antigas. Dessa forma, há uma assimetria de proposições, mesmo no parlamentarismo.

Warwick e Druckman (2001) constataram que o *formateur* é significativamente pouco compensado pelos recursos que contribui para coalizão em relação às recompensas

de outros partidos. Warwick e Druckman (2001) reforçaram a tese do efeito relativo do partido pequeno, de Browne e Franklin (1973), a partir de um estudo semelhante, que agrega uma quantidade maior de países da Europa Ocidental e a possibilidade de outras variáveis influenciarem na proporcionalidade encontrada.

No parlamentarismo, o *formateur* consegue o principal ministério da divisão, o do primeiro-ministro, a partir de uma posição inicial de *agenda setting*. Dessa forma, a assimetria de proposições, que poderia inclinar para uma distribuição desproporcional em favor do *formateur*, não é incompatível com a proporcionalidade. O *formateur*, enquanto força conciliadora na coalizão, representa um partido que, mais do que qualquer outro, buscaria a viabilidade do governo, prezando pela formação de um governo no qual seria o agente operacionalizador e pela estabilidade desse governo, sendo a proporcionalidade requisito para tal. No parlamentarismo, o *formateur* pode até mesmo diminuir a sua parcela no governo para tentar viabilizar a existência do governo, o que explicaria o *Relative Weakness Effect*. No Brasil, o poder de *formateur* é uma exclusividade do partido do presidente, produzindo implicações que contradizem em grande medida as previsões do modelo de proporcionalidade, que serão explorados na seção final deste capítulo.

O processo de formação de coalizões pode ser prévio ao próprio período eleitoral. Golder (2005) buscou entender quando há a maior probabilidade de ocorrerem coalizões pré-eleitorais. No caso brasileiro, estas coalizões podem se apresentar de forma institucional, através de coligações, nas quais os partidos cedem recursos partidários, em especial o tempo de televisão nas propagandas eleitorais. Os retornos desses partidos estariam, portanto, associados aos *payoffs* ministeriais após o sucesso eleitoral? Para esta constatação mostrar-se verdadeira, partidos que fazem parte da coligação pré-eleitoral deveriam ter retornos maiores em relação a partidos que entrariam de forma tardia na coalizão. A constatação de Golder (2005) apontou para um indício positivo, uma vez que o número de partidos efetivos no Congresso é limitador ao estabelecimento de coalizões pré-eleitorais, apontando que elas seriam explicadas por fatores institucionais. No Brasil, há grande incidência de coalizões pré-eleitorais e intenso pluripartidarismo, logo, os incentivos institucionais do sistema eleitoral seriam essenciais para o entendimento das coligações. Entre esses incentivos está a aquisição de benesses geradas pelas recompensas ministeriais.

Os efeitos possíveis da coalizão vão além dos partidos que fazem parte dela. Indridason e Bowler (2014) exploraram as implicações do tamanho de gabinetes multipartidários nos produtos políticos a partir de um estudo comparado de diversas

coalizões. Gabinetes maiores, com mais pastas ministeriais, em geral, são mais coalescentes, uma vez que conseguem encontrar uma divisão mais proporcional entre os diversos partidos, diminuindo as desproporcionalidades que em geral são favoráveis aos pequenos partidos. Entretanto, o aumento excessivo de pastas ministeriais tem impactos expressivos nos *payoffs* partidários. Indridason e Bowler (2014) observaram que a escassez de ministérios é importante para sua valorização enquanto moeda de troca para o apoio legislativo. Gabinetes pequenos demais também podem gerar desconfiança quanto às promessas de alianças, tendo em vista que a escassez exacerbada de ministérios representa pouca confiabilidade de que membros da coalizão possam usufruir, em um futuro, de espaços em seus postos. Tal situação pode culminar em possíveis conflitos intrapartidários. Outras constatações, que necessitam ser também verificáveis em relação ao presidencialismo de coalizão brasileiro, e que envolvem variáveis ideológicas, são as de que: gabinetes ideologicamente menos coesos possuem menos pastas ministeriais; gabinetes mais à esquerda tendem a ter mais ministérios do que gabinetes mais à direita do espectro político.

No Brasil, durante o período de 1995 a 2015, houve a criação de um número significativo de ministérios. As motivações para a ampliação do gabinete ministerial foi dada, expressivamente, pelas implicações políticas na Coalizão de Governo. Em 1995, o gabinete era composto por 20 ministérios⁴. Em 2015, eram 31 ministérios com autonomia orçamentária. Pastas como a Secretaria de Portos, o Ministério da Pesca e Aquicultura e a Secretaria da Micro e Pequena Empresa foram criadas para comportar interesses políticos de uma coalizão que saltou de quatro partidos (1995) com cargos no primeiro escalão para oito (2015).

Os estudos europeus contribuem para o melhor entendimento das coalizões brasileiras, proporcionando pontos de discussão sobre as implicações de diversas variáveis no funcionamento da coalizão. A proporcionalidade motivou a análise sobre a divisão ministerial em Amorim Neto (2000) e serviu de base para a construção do conceito de coalescência. Neste estudo, foram mantidos os critérios de identificação dos ministérios como de igual peso para a definição do padrão de distribuição de recompensas na coalizão. O critério partidário de contribuição para coalizão também foi um fator constante. Por outro lado, a igualdade de proposição entre os parceiros na coalizão,

⁴ Efetivamente a quantidade de ministérios era ainda menor, se considerarmos que em 1999, FHC unificou as pastas da Marinha, Aeronáutica e Exército; a existência, em 1995, de uma pasta temporária para a administração e reforma do Estado, que foi extinta ainda no mesmo ano.

pressuposto importante para a constatação da proporcionalidade, não foi discutido em Amorim Neto (2000) e, para o caso brasileiro, ela é claramente diferente dos sistemas parlamentaristas, uma vez que as prerrogativas presidenciais estabelecem assimetrias entre o poder de proposição do partido do presidente e os demais. A coesão ideológica é um fenômeno mais facilmente estudado nos anos recentes, nos quais o aprofundamento do pluripartidarismo foi intensificado, assim como o número de parceiros na coalizão e o tamanho do gabinete ministerial. Na próxima seção, iremos abordar de forma mais específica a distribuição ministerial proposta em Amorim Neto (2000) e as sugestões desta dissertação para um aprimoramento do modelo de distribuição ministerial no Brasil.

1.3. O paradigma da divisão ministerial brasileira

Apesar de constituir um sistema presidencialista, a formação do governo brasileiro possui grandes semelhanças com a dos governos parlamentaristas pluripartidários europeus. Em geral, nos regimes parlamentaristas pluripartidários, a definição do governo não é resolvida pelas eleições. Raramente um único partido consegue garantir maioria na câmara baixa legislativa, resultado que comprometeria a efetividade de um governo monopartidário. Para contornar esse problema, costumeiramente o governo forma um bloco de partidos que, somados seus membros, possa garantir uma maioria legislativa. Nessa distribuição, a princípio, os partidos possuem possibilidades iguais de submeter propostas de formação para essa coalizão, ou seja, seus ativos políticos correspondendo ao número de parlamentares disciplinados em suas bancadas.

Outros ativos partidários podem ser importantes para a formação de coalizões, mas seu peso não tem a mesma relevância dos representantes legislativos. Browne e Franklin (1973) delimitaram, como primeiro ativo alternativo: a presença de membros na estrutura partidária que ofereçam maior credibilidade à coalizão, como a participação de pessoas com grande respaldo popular. No parlamentarismo, esses ativos são especialmente importantes no decurso de um governo, uma vez que sua sobrevivência é determinada por um voto de confiança do Congresso. No presidencialismo, durante o governo, esses apoios, em grande medida, são acenos para a credibilidade nacional perante interesses organizados. Este é o caso da ministra Kátia Abreu, do PMDB, por muitos anos líder da bancada ruralista no Congresso Nacional e presidente da Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), que Dilma indicou para chefiar o Ministério da Agricultura, numa sinalização de conformação com os interesses do

agronegócio brasileiro. Joaquim Levy, emérito da Universidade de Chicago, foi indicado para o Ministério da Fazenda, buscando demonstrar para a opinião pública nacional e internacional uma fidelidade a um processo macroeconômico de ajuste fiscal. O governo, em uma coalizão presidencial, tem sua legitimação política consolidada pela gênese eleitoral, distintamente de uma coalizão parlamentar. A contribuição de ativos dessa natureza, no presidencialismo, fortalece as possibilidades de reeleição de um candidato ou de permanência de um partido em eleições futuras, mas não é essencial para a consolidação de governabilidade e não representa um ativo sistemático na distribuição de ministérios, por não ter impacto direto no Legislativo.

O segundo ativo alternativo apontado por Browne e Franklin (1973) é o custo de ter certo partido como opositor, e não como aliado. No Brasil, as diferenças partidárias, de modo geral, não representam a inviabilidade de um governo sustentar-se por excluir de sua coalizão um partido que represente interesses sociais segmentados na população. Não temos atualmente um partido capaz de proporcionar um caos social que inviabilizaria a sobrevivência do governo, como é o caso do Mafdal, partido nacional judaico de Israel, que participou de todas as coalizões governativas naquele país, em virtude de seu apelo religioso representar uma possível situação perigosa ao governo, caso pertencesse a oposição política (BROWNE e FRANKLIN, 1973).

Após o caso do “mensalão petista”, porém, pôde-se detectar que há desproporcionalidades na identificação dos ativos partidários quanto à exclusão de partidos na coalizão, sendo um caso especial o do PMDB. Lula, buscando dissipar a crise política decorrente do esquema de corrupção revelado, compôs, em seu segundo mandato, um ministério muito mais inclusivo a participação do PMDB (PEREIRA, POWER e RAILE, 2011). Nova composição relevante com este partido ocorreu no segundo mandato de Dilma Rousseff, também decorrente de um momento específico de instabilidade, buscando compor uma maioria representativa e extensa. O PMDB representa o maior partido brasileiro em termo de filiados e número de prefeituras, além de, historicamente, deter o controle das Casas Legislativas. A presidência da Câmara e do Senado possuem importantes poderes de agenda para a iniciação legislativa brasileira (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999) e para a abertura de processos de impedimento presidencial. O PMDB não representaria interesses sociais setorializados, capazes de mobilizar a opinião pública para derrubar os regimes e instalar o caos político, mas seu papel institucional é fundamental para a sobrevivência de um governo e, em última instância, poderia resultar em situação semelhante de ingovernabilidade.

Os estudos das recompensas das coalizões partidárias brasileiras têm como referência principal o trabalho de Amorim Neto (2000). O autor buscou demonstrar que as bancadas partidárias na Câmara Legislativa agem disciplinadas em relação ao Executivo Federal, como em um regime parlamentarista. O autor identificou a carência de estudos sobre o comportamento de coalizões presidencialistas e tentou provar que estas, assim como as coalizões parlamentaristas, também possuem governabilidade.

Em relação a Abranches (1988), Amorim Neto (2000) destacou que devem ser consideradas as dimensões de pertencimento dos partidos à coalizão, não bastando receber alguma parcela de cargos no gabinete presidencial para serem considerados membros, mas que esta seja feita de forma proporcional a sua representação no Congresso Nacional. Esta relação de proporcionalidade é destacada pela carência de um *binding agreement* (acordo vinculativo) formal, que selaria a composição de uma coalizão, além dos direitos e deveres envolvidos nessa relação, mas esta não ocorre do mesmo modo no caso brasileiro quando comparado às coalizões europeias. A divisão mais próxima da proporcionalidade representativa congressional demonstra um esforço estruturado de compartilhar espaço no governo e de buscar uma fidelidade à coalizão nas votações congressuais, próximo à perspectiva defendida por Browne e Franklin (1973). Uma representação desproporcional entre os partidos da base aliada representaria uma quebra de confiança e um grande peso de negociações para manter esse desequilíbrio, uma vez que, assumindo compromissos iguais, os partidos buscariam retornos semelhantes.

Os parâmetros pelos quais se dá a divisão dos cargos, segundo Amorim Neto (2000), são importantes para indicar que as relações entre Executivo e Legislativo são reais e que dão espaço para a disciplina partidária (e conseqüentemente disciplina da coalizão quanto à pauta do governo). Porém, não são suficientes para explicar a distribuição *per se* dos cargos do primeiro escalão ministerial, por desconsiderarem o papel da assimetria de proposições do partido do Presidente.

Amorim Neto (2000) destacou como parâmetro de divisão de cargos uma proporcionalidade entre representação partidária no Congresso e distribuição de ministérios, na qual o peso de todas as pastas ministeriais é dado como sendo de igual valor. Em grande medida, mesmo em estudos comparados (BROWNE e FRANKLIN, 1983; WARWICK e DRUCKMAN, 2001), a proporcionalidade é observada por esses parâmetros, uma vez que a realidade política de cada país pode ditar outros previsores melhores para a ponderação de *payoffs*, mas, como termo homogeneizador, o número de

ministérios é uma variável abrangente, capaz de prever de forma padronizada os efeitos das coalizões europeias, sem a necessidade de ajustes.

Em contrapartida, quando é observado o caso brasileiro, é necessário um estudo mais profundo sobre as alternativas melhores de previsores das recompensas partidárias pela formação de coalizões multipartidárias. Portanto, este trabalho sugere, como uma das melhores alternativas para a partilha de ministérios, a soma do orçamento ministerial destinado a cada partido, em países de intenso multipartidarismo e presidencialismo forte, como o Brasil, nos quais a divisão a ministerial não obedece à proporcionalidade entre número de ministérios partidários e o total de parlamentares na bancada partidária. Esse é um mecanismo que não considera a distribuição de cargos do Gabinete como apenas um previsor da fidelidade partidária e da atuação legislativa, mas leva em conta a participação dos partidos políticos na estrutura governativa do Executivo. Dessa forma, a melhor divisão se traduziria naquela que melhor atendesse aos interesses partidários brasileiros, uma vez que as recompensas que motivam a formação de coalizões têm como fonte o Executivo Federal, mesmo que essa divisão tenha impactos na disciplina partidária legislativa.

Um fator relevante para a coalizão brasileira, essencial para entender a distribuição dos retornos partidários decorrentes de coalizões, é a assimetria de proposição entre os partidos. O partido do presidente tem a posse dos recursos e poderes institucionais que facilitam sua preponderância nas propostas de distribuição dos *payoffs* de coalizão, definindo, ainda, quem ocupará as pastas ministeriais. Em qualquer formação possível da coalizão governista, ele estará presente. Outros partidos podem abandonar a coalizão e serem substituídos por partidos fora da coalizão, mas o papel do partido do presidente se manterá, ao menos até o fim do mandato presidencial. É o que Lupia e Strom (2008) denominaram de *walk-away value*, que consiste nos recursos políticos que um partido, caso imediatamente rompa com a coalizão, manterá ao atuar de forma independente, ou, consiste nos recursos políticos para os partidos que continuarão na coalizão, os quais serão produzidos pela saída do parceiro da aliança. Os partidos distintos da sigla do presidente têm mais a perder ao sair da coalizão do que o partido do presidente ao abandoná-los como parceiros. Devido a essa assimetria, é esperado que as recompensas de coalizão existentes entre o partido do presidente e os demais sejam diferentes, favorecendo o partido do presidente.

1.4. Orçamento ministerial

Figueiredo e Limongi (2002) concluíram que os estudos do Brasil, que se baseavam nas características macroinstitucionais para apontar previsibilidade do comportamento eleitoral e político brasileiro, também interferiram nas interpretações acerca do funcionamento do orçamento no Brasil. Segundo esses estudos, o Brasil, enquanto um país dotado do sistema presidencialista, deveria ter um funcionamento institucional, a rigor, próximo ao americano. Nos Estados Unidos, as políticas de natureza orçamentária são de competência do poder Legislativo, que fortalece a capacidade dos legisladores distribuírem verbas a seus redutos eleitorais, robustecendo laços pessoais a despeito de possíveis laços partidários, de alcance nacional. No Brasil, as emendas individuais de parlamentares ao orçamento teriam papel semelhante ao sistema de comissões norte-americano (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2002).

Os autores não aceitaram a existência das emendas individuais como prova cabal da influência Legislativa em relação ao orçamento como poder de barganha frente ao Executivo (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2002). Ao analisarem as prerrogativas constitucionais, os autores chegaram à constatação diametralmente oposta. Na constituição Brasileira, o orçamento é uma prerrogativa de iniciação exclusivamente executiva, seja do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), da Lei Orçamentária Anual (LOA) ou das Leis de Crédito (artigo 165 da Constituição Federal), medidas pelas quais se formulam e operacionalizam-se as políticas públicas. No Brasil, é vedado o cancelamento de dotações destinadas às despesas correntes, limitando-se o poder de emenda dos parlamentares ao orçamento de investimento.

A vantagem estratégica do Executivo vai além da previsão dos gastos da Lei Orçamentária Anual (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2002). Até 2015, os gastos da LOA foram autorizativos, mas não mandatórios. Isso inclui as emendas parlamentares. Dessa forma, o Executivo teve discricionariedade na decisão de realizar gastos previstos pelos parlamentares. O orçamento, no Brasil, se deu, portanto, de forma distinta do americano, tornando-se mais uma fonte de força presidencial e um incentivo para a organização legislativa em torno da agenda executiva.

Gaylord e Rennó (2015) estudaram o processo de iniciação legislativa pelo Executivo, a partir das pastas ministeriais, e identificaram que há uma profunda diferenciação entre os partidos na repartição dessa iniciativa. Majoritariamente, o partido do presidente é aquele que, junto à presidência, assina a autoria dos projetos de lei e das

medidas provisórias desse poder. Os ministros dos demais partidos raramente assinam esses projetos. Os autores verificaram ainda que, aos demais partidos pertencentes ao governo, restam recompensas de gabinete limitadas à esfera dos ministérios que controlam, resumidamente, cargos, orçamento ministerial e regulamentações. O poder de regulamentação dos ministros, porém, está fortemente limitado no caso de conflitos interministeriais, uma vez que os ministérios do partido do presidente são privilegiados, por possuírem preponderância na iniciativa legislativa.

O Presidente, por seu turno, buscando limitar a influência de posições políticas conflitantes na formulação de suas políticas, o que poderia gerar a incoerência de atuação do Executivo (*policy drift*), monopoliza a formulação de políticas públicas entre o seu próprio partido e com uma pequena contribuição dos partidos mais próximos ideologicamente de sua postura política (GAYLORD e RENNÓ, 2015). Esse fenômeno reforça o poder de explicação das recompensas partidárias decorrentes da coalizão por meio de termos orçamentários, sobretudo para os partidos da base aliada mais distante ideologicamente do governo. Assim, a partir dos recursos dependentes do orçamento ministerial, os partidos teriam uma boa alternativa de aumento da presença de seus respectivos partidos em futuras coalizões e no Congresso Nacional, utilizando-se dos cargos ministeriais para maximizar o sucesso eleitoral em competições vindouras.

Em casos pontuais, uma tendência mais forte ao *policy-seeking* pode ocorrer, mas, de forma sistemática, a lógica de *office-seeking* é mais forte. Dessa forma, ao estudar os ministérios de forma agregada, o orçamento e, especialmente, suas variações anuais em resposta às mudanças na coalizão podem nos dar novos indícios do controle do Executivo em relação ao comportamento coalescente e, principalmente, sobre as tendências de conflitos por recursos escassos. A mudança nos *payoffs* ministeriais não se limita ao pertencimento ou não de pastas sob o controle de um mesmo partido. Os Ministérios são recompensas de valores variáveis, a depender da cota orçamentária que proporcionam. Dessa forma, a proporcionalidade orçamentária também seria uma demanda de partidos da base aliada, podendo um desequilíbrio implicar consequências no que diz respeito à disciplina desses partidos em relação à liderança do Governo.

O período estudado por Amorim Neto (2000), que compreende os governos Sarney, Collor, Itamar e Fernando Henrique Cardoso, não é suficiente para explicar os padrões de governabilidade na Nova República. Este trabalho sugeriu que o primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso e os subsequentes presidentes são marcos mais frutíferos para o entendimento desse processo. Isso não significa afirmar que não houve

presidencialismo de Coalizão nos governos dos três primeiros presidentes após o regime militar, mas que o processo ocorreu de forma mais determinante após 1995, como constata Power (2010).

Power (2010) apontou três possíveis fatores que contribuíram para o fortalecimento da governabilidade a partir de 1995. O primeiro foi a retomada da estabilidade econômica, inédita na Nova República, que criou um cenário de maior confiabilidade e previsibilidade nas instituições e para a aquisição de apoio político presidencial no Congresso, entre outros meios, a partir do orçamento. O segundo fator, constituído de causas globais e domésticas, a exemplo do fim das animosidades ideológicas decorrentes da terceira onda democrática, como visto em Huntington (1994), que facilitou a associação interpartidária. A terceira possibilidade, que contribuiu para o fortalecimento da governabilidade nesse período, decorre de um aprendizado institucional acumulativo acerca do funcionamento do processo democrático e das novas instituições. Todas essas explicações foram influentes para a aquisição de governabilidade, mas não foram as únicas. E todas se relacionaram à redução de incerteza e à aquisição de informações que aumentaram a previsibilidade do funcionamento institucional e do comportamento dos atores políticos.

As diferenças entre as democracias de 46-64 e no período pós-1985 são recorrentemente ressaltadas (AMORIM NETO, 2000 e 2001; FIGUEIREDO, 2001; VASSELAI, 2010). A literatura evidencia que há uma maior disciplina partidária no período mais recente, decorrente de fatores institucionais, como a concentração de poderes no Presidente da República e a centralização decisória do Congresso nas lideranças partidárias, reduzindo os pontos de veto nas negociações legislativas. O recorte deve ir além. O período de 1985 a 1995 possui grandes discrepâncias em relação ao período pós-1995.

O governo de José Sarney, em boa parte de sua existência, operou sob a constituição de 1967, ditatorial, a qual dava amplos poderes ao presidente. Nessas condições, distintas de seus sucessores, o papel das alianças políticas era outro. Foi o único governo no qual apenas dois partidos fizeram parte da coalizão, e dentre suas principais funções estava a busca em assegurar a sobrevivência ao novo regime político como um todo, representando ainda um gabinete de transição política pacífica entre militares e civis. Além disso, Sarney não foi escolhido por eleições diretas, elemento fundamental para as alianças partidárias posteriores.

Durante o governo de Fernando Collor, os problemas macroeconômicos no país ainda eram a principal questão nacional. Na tentativa de resolver essa questão, Collor utilizou dos poderes de edição de medidas provisórias para governar em boa parte de seu curto mandato, porém estas decisões geraram reações parlamentares resistentes, em grande medida devido ao fato de Collor operar por meio de gabinetes minoritários, com distribuições desproporcionais que, em sua última conformação, não apresentaram nem componentes pertencente a sua sigla partidária (PEREIRA, POWER e RAILE, 2011). Collor demonstrou pouca afinidade com o funcionamento institucional brasileiro, o que representou um obstáculo expressivo a seu governo. Os custos de mudança do *status quo* institucional, que no contexto dos poderes de decreto presidencial são favoráveis ao Executivo, ainda deram abertura para Collor conseguir alguma governabilidade, mas a crise política associada à crise econômica levou seu mandato a encerrar-se antes do prazo.

O Governo Itamar, por outro lado, comportou-se mais próximo do padrão esperado pelo presidencialismo de coalizão tradicional. Angariou um número maior de partidos, conseguindo formar uma maioria legislativa e tendo uma governabilidade operativa, implantando importantes reformas macroeconômicas que deram espaço para a estabilidade monetária e implementação do plano real. Porém, Itamar não fora eleito presidente e assumiu o cargo por um partido distinto daquele que se elegera como vice-presidente, influenciando diretamente a formulação de coalizões e o espaço de seu partido no Governo. Ele representou também mais uma tentativa de legitimidade e estabilidade para o regime democrático, que sofrera duro golpe com a saída de Collor. Naquele momento, era necessário o fortalecimento da credibilidade política às regras institucionais para que fossem evitados retrocessos autoritários. Os ensinamentos desse período de conciliação política foram incorporados nos governos posteriores, representando o início da estabilidade.

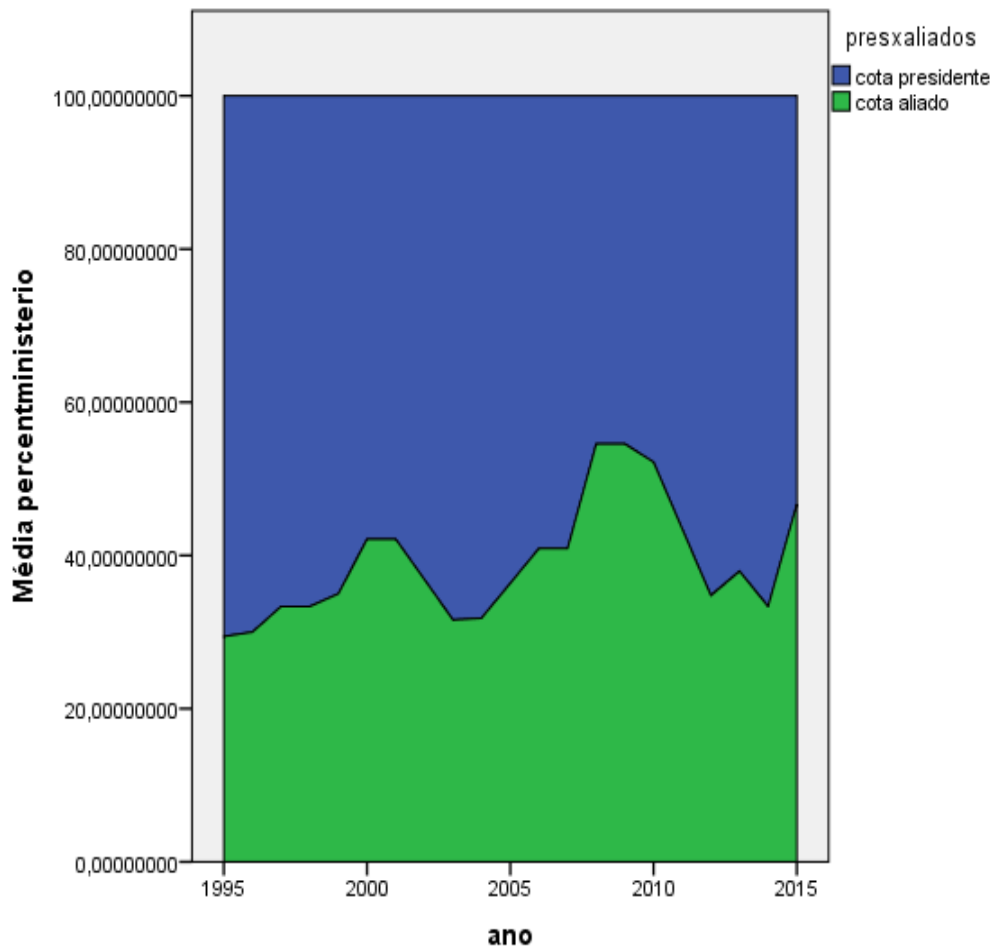
A partir da eleição de Fernando Henrique Cardoso, um sistema mais forte de presidencialismo de coalizão teve início. A estabilidade econômica fora assegurada, e as eleições presidenciais e parlamentares passaram a ocorrer concomitantemente. Os presidentes foram eleitos de forma direta, permaneceram durante todo o mandato e transferiram o cargo aos sucessores democraticamente eleitos. A dinâmica político-partidária encontrou seu padrão, inclusive quanto à formulação de partidos e à agregação de partidos ideologicamente heterogêneos em uma mesma coalizão. As coalizões garantiram maiorias legislativas que, em geral, eram superiores aos requisitos constitucionais.

Esse padrão de operacionalização das instituições brasileiras é esperado como duradouro e oposto ao engessamento decisório dos primeiros que analisaram a Nova República. A governabilidade distancia-se da popularidade do presidente, de sua ideologia e/ou de outras características personalistas. Fernando Henrique e Lula da Silva representaram forças políticas opostas, de grandes diferenças de atuação, porém tiveram como fator de semelhança a conquista de amplas maiorias. No presidencialismo brasileiro, o controle da base governista e a associação a partidos no Legislativo, mediante espaço no Executivo, são os fatores que asseguram a governabilidade⁵.

A desproporcionalidade do partido do presidente na divisão de *payoffs* ministeriais no Executivo pode ser claramente observada, por meio dos Gráficos 1 e 2. A partir do critério de distribuição de ministérios e dos respectivos orçamentos, a representação de Ministérios ligados ao partido da presidência é claramente maior. Para a contagem dos ministérios, foram considerados apenas aqueles com dotação orçamentária independente. A divisão das coalizões não foi feita no modelo estabelecido por Amorim Neto (2000), mas sim, a partir do dia da publicação do orçamento anual. Por fim, a “cota presidencial” não englobou apenas os ministros pertencentes ao partido do presidente, mas também os ministros sem filiação partidária, e a “cota aliado” representa o espaço destinado aos demais partidos em conjunto.

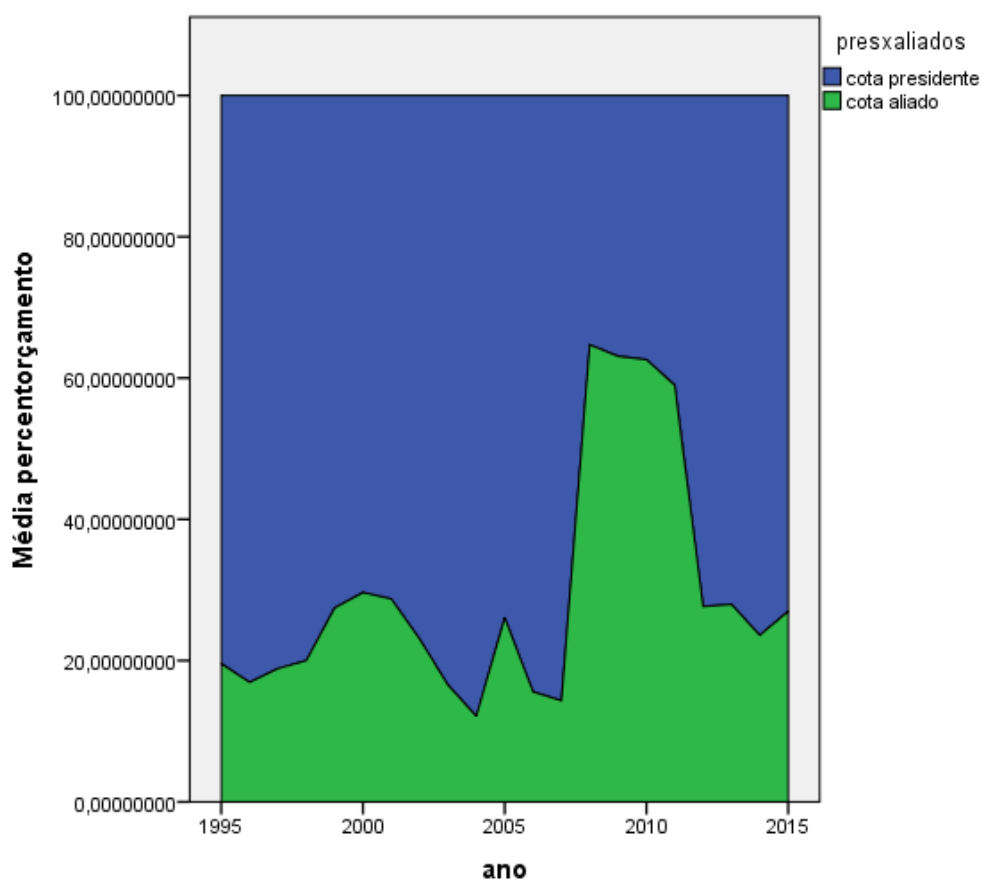
⁵ A governabilidade é resultado da combinação ajustada entre um estilo político e uma morfologia institucional. (Palermo, 2000) Collor falhou por não conseguir ajustar esses dois elementos, diferente de FHC e Lula. No Brasil, a limitação de entendimento do funcionamento institucional do presidencialismo de coalizão gera bastantes incertezas sobre que estilos políticos são propícios na morfologia institucional que se está inserido, fato decorrente da pouca idade de nossa democracia e da limitação de entendimento sobre outros sistemas políticos com morfologia semelhante.

Gráfico 1.1: Comparação entre o percentual do número de ministérios quanto à cota presidencial e à cota dos outros partidos da base entre 1995 e 2015.



Fonte: Elaborado pelo autor.

Gráfico 1.2: Comparação entre o percentual do orçamento ministerial quanto à cota presidencial e à cota dada aos outros partidos da base entre 1995 e 2015.



Fonte: Elaborado pelo autor.

A presidente Dilma Rousseff, em seu primeiro mandato, sustentou a construção de coligações em proporções semelhantes às feitas por Fernando Henrique e Lula. O padrão de distribuição orçamentário não foi significativamente distinto em relação ao primeiro governo Lula ou aos governos de FHC (Ver gráfico 1). Porém, durante o segundo mandato de Lula, houve tendência a uma distribuição das recompensas da coalizão menos concentrada na presidência, o que pode ter impactado politicamente a estrutura governativa de Dilma. Dois estudos distintos, o de Michener (2015) e o de Pereira, Power e Raile (2011), apontaram que o “mensalão” teve impactos diretos na operacionalização de coalizações no Brasil. Por meio de um processo de compensação à fidelidade parlamentar, a presidência no governo Lula operou à margem dos meios institucionais legais. O Partidos dos Trabalhadores pôde formatar um governo com um menor espaço para a participação de outros partidos em sua estrutura executiva, garantido

a implementação de políticas públicas necessárias para o cumprimento dos objetivos partidários da presidência e para a ampliação de seu sucesso eleitoral.

Essa estratégia petista, entretanto, sofreu um grande revés com a publicação do referido esquema de corrupção, por meio do qual se utilizou o Partido dos Trabalhadores para garantir sua governabilidade. A partir daí, o partido necessitou construir um governo mais amplo e incluir de forma mais decisiva o PMDB na estrutura executiva de seus quadros, a fim de evitar uma perda política mais intensa e uma instabilidade política que pudesse inviabilizar a permanência de Lula no cargo e sua reeleição em 2006. Dessa forma, o partido do presidente alcançou o menor grau de controle da estrutura governativa do Executivo no segundo mandato de Lula, após atingir a maior participação no primeiro mandato (Ver gráfico 2).

A retomada, no governo Dilma, a uma distribuição mais próxima dos patamares de distribuição anterior, não foi uma atitude sem reações. A perda de ministérios importantes, como o da Saúde, da Justiça e do Ministério da Defesa, fez emergir insatisfações de partidos aliados, especialmente do PMDB (que controlava estas pastas durante o segundo governo Lula), mas que ainda não representava, na estrutura do partido, uma corrente representativa de oposição à presidência. Os fatores macroestruturais mantinham-se constante. A despeito de uma crise internacional, o Brasil conseguiu atingir patamares positivos de crescimento econômico, e os índices de popularidade e confiança na presidência se mantiveram favoráveis.

Uma conjuntura distinta ao dos governos anteriores ocorreu no segundo mandato de Dilma. O cenário de grande estabilidade econômica e crescimento do PIB foi substituído pelo de grande pessimismo com a situação monetária do país, inflação, recessão econômica e ajuste fiscal, o que dá espaço a uma crise política capaz de agravar a situação econômica. Na Câmara dos Deputados, a presidência foi conquistada por uma candidatura representativa de forças opositoras a presidencial. O PMDB, maior partido aliado ao governo, vivenciou um momento de grande conflito interno. O processo político, no decorrer dos mandatos presidenciais entre 1995 e 2014, foi majoritariamente compreendido como processo de grande coesão partidária, elemento necessário para o bom funcionamento das coalizões governativas, uma vez que reduz incertezas quanto às fidelidades parlamentares em relação à coalizão. Porém, a partir desse conflito intrapartidário no PMDB, as correntes partidárias não foram igualmente representadas no gabinete ministerial. Michel Temer, representante da executiva nacional do PMDB e articulador do partido na coalizão, angariou a cota ministerial de seu partido para

lideranças mais próximas de sua corrente política. Tais lideranças foram em grande medida, de representações mais difusas do partido, como Eduardo Braga (Amazonas), Kátia Abreu (Tocantins) e o próprio vice-presidente, representante de São Paulo, estado no qual o partido é menos expressivo, apesar de ser o maior colégio eleitoral do país. Lideranças, especialmente do Rio de Janeiro, como o presidente da Câmara, Eduardo Cunha, não foram privilegiadas na divisão ministerial.

Essa situação gerou uma instabilidade à estrutura institucional do Presidencialismo de coalizão e, em grande medida, está fora dos parâmetros de funcionamento esperado pelo modelo construído nesta dissertação. Os partidos, a rigor, são analisados como agentes unitários. Entretanto, o PMDB, no início do segundo mandato de Dilma Rousseff, não representa um ator coeso. A distribuição de recompensas partidárias ao PMDB foi dada considerando-o como um agente completo, mas seu apoio legislativo é limitado à corrente aliada a Michel Temer, que é, nessa arena, minoritária. A corrente representada por Eduardo Cunha, majoritária na Câmara dos Deputados, não recebeu participação ministerial, logo não participou da Coalizão governativa. Na reforma ministerial realizada por Dilma, ao tentar reaver a representação do PMDB nos ministérios, Dilma não pôde redistribuir a cota ministerial do partido, uma vez que os ministros ligados a Temer representavam uma força de resistência a esse processo. Restou à presidência abandonar a parceria com PDT e PTB na coalizão e diminuir a representação do PT e de ministros ligados a sua legenda, na coalizão, para ceder representação no gabinete a alas do PMDB não representadas em sua aliança, oferecendo ministérios importantes, como a Saúde, o segundo maior orçamento ministerial.

Em um presidencialismo tão plural quanto o brasileiro, no qual há um número expressivo de partidos efetivos, superar a barreira ideológica na composição da coalizão governista dá a possibilidade ao presidente de buscar *payoffs* ainda mais recompensadores ao seu partido. O *Walk-away value* da retirada de um partido da coalizão é muito baixo, uma vez que a opção por partidos parceiros para a coalizão é quase livre, sendo mutável por outros partidos fora da coalizão. Dessa forma, aos partidos, é interessante aceitar a desproporcionalidade favorável à cota ministerial para garantir algum *payoff* político.

A estabilidade política e econômica, nas diversas facetas que assumiu no período posterior a 1995, reduziu diversas incertezas no cenário político brasileiro e abriu espaço para negociações mais efetivas. O papel do presidente e dos partidos ficou mais claro, e a formação de uma coalizão governativa representou, de forma mais direta, a conciliação de dois interesses. Por um lado, o interesse presidencial pela governabilidade. De outro,

o dos partidos por parcela dos recursos de poder do Executivo. No Brasil, o principal recurso à disposição do presidente, do qual carecem os partidos no Legislativo, é a decisão orçamentária, que extrapola a implementação de emendas parlamentares ao orçamento e opera de forma mais partidária e sistemática mediante a partilha dos ministérios presidenciais.

No próximo capítulo, formularemos um modelo na tentativa de prever a partilha orçamentária brasileira por meios partidários a partir da divisão ministerial do gabinete presidencial, nos anos de 1995 a 2015. Como outras variáveis podem influenciar a repartição de recompensas da coalizão, iremos analisar em especial o partido do presidente e o PMDB, que, a partir das evidências estudadas, constituiriam casos de maior representação na coalizão, contra a proporcionalidade. Ademais, elementos importantes para o entendimento de coalizões no Brasil, como os fatores correlacionados ao aumento de ministérios e de partidos no Executivo e a influência da ideologia na divisão ministerial serão também abordados no próximo capítulo.

Capítulo 2

A relação entre o Estado e os partidos no Brasil

Introdução

No Brasil, os partidos políticos representam o elemento vital para a formação de coalizões de governo. É a partir das agremiações partidárias, que as lideranças políticas controem sua capacidade de coordenar os interesses dos parlamentares de acordo com a possibilidade de acesso às benesses políticas concentradas sob a guarda do poder Executivo (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999). Nesse sentido, a produção de uma análise em profundidade sobre os partidos no Brasil faz-se necessária, tendo como fundamento, a organização interna dos partidos, o processo de formação dos interesses partidários e a influência ideológica dos partidos na formação de coalizões.

O surgimento dos partidos faz alusão aos distintos contextos históricos relativos à realidade de cada nação, muito embora partidos políticos sejam capazes de compartilhar características semelhantes, especialmente quanto ao propósito de sua existência e do sistema partidário como um todo. O entendimento do propósito partidário é variável, especialmente porque as organizações partidárias, as relações identitárias e a interação entre partidos e sociedade civil também são mutáveis ao longo do tempo, havendo uma grande adaptabilidade dos partidos às novas realidades (FARRELL, 2014). Por outro lado, as raízes das relações partidárias explicam muito do propósito dos partidos e podem servir como fatores balizadores para julgar até onde a mudança das relações partidárias representam a evolução partidária ou a corrupção de suas premissas.

Sartori (2005) estabelece três premissas de análise a fim de racionalizar os partidos políticos. A primeira é que partidos não são facções. Segundo essa perspectiva, partidos são agências funcionais responsáveis por ligar governos às pessoas, enquanto as facções são apenas grupos que buscam meramente benefícios privados. Dessa forma, partidos representam a busca por interesses coletivos e funcionam como facilitadores para o alcance de um ideal democrático que seria inviável pela participação direta, a qual geraria grandes custos de negociação. As facções, por outro lado, seriam um elemento antissocial, capaz de criar desestabilização e descrença no sistema partidários.

A segunda premissa de análise apresentada por Sartori (2005) é a de que os partidos são a parte de um todo. O interesse público é composto por várias representações de interesses de públicos distintos, o qual é facilmente distinguível de interesses particularistas. Um interesse defendido por um partido não pode representar o benefício de poucos à custa de todos. Resumidamente, essa premissa busca estabelecer que partidos não governam apenas para aqueles que representam, mas para todos.

Por fim, Sartori (2005) estabelece que os partidos são um canal de expressão. Partidos são instrumentos da representação de pessoas, cujo objetivo reside na interlocução das demandas populares em face do poder público. As mutações sofridas pela representação partidária manifestaram-se ao longo da história, demonstrando a tibieza dos meios de articulação, comunicação e implementação das demandas sociais, culminando na transposição da responsabilidade pública para a responsividade⁶ pública.

A identificação política entre partidos e a sociedade se deteriorou, sem dúvida alguma, a despeito de ainda se fazer presente uma relação de *feedback* entre partidos e representados que pode variar de intensidade e variedade, a depender de qual parte do mundo estamos falando. De acordo com esse entendimento, partidos não são apenas instrumentos de comunicação de baixo para cima, ou da sociedade em direção ao governo. Partidos constituem-se também, como um canal de mediação entre o governo e os governados, exercendo grande poder nessa relação bilateral, moldando a opinião pública.

Dada a variação de comportamentos partidários ao longo do tempo nos diversos sistemas partidários, é necessário categorizar partidos políticos para a compreensão do comportamento partidário. O estudo casuístico de um partido possui grande relevância para o entendimento de suas particularidades e compreensão de seu desenvolvimento institucional, especialmente na geração de hipóteses sobre seu funcionamento e na exploração de comportamentos heterodoxos. Por outro lado, a contribuição para um entendimento mais geral do sistema partidário de um governo, e os incentivos pelos quais os partidos orientam suas ações necessitam de um estudo mais abrangente e generalista, especialmente para o teste de hipóteses (GERRING, 2009). Essa abordagem mostra-se salutar não somente para o entendimento de coalizões no Brasil, mas também para a análise comparada com coalizões influenciadas por outras variáveis institucionais.

⁶ A diferença entre responsabilidade e responsividade é fundamental para a compreensão da relação principal-agente, vide Pitkin (1967).

A análise de partidos políticos por meio de tipologia não segue um único modelo. Os cientistas políticos buscam configurar diferentes formas de classificação para capturar as variações de padronização dos diversos partidos e sistemas partidários (Nicolau, 2010). O uso preciso de uma categoria descritiva prestará enfoque às variáveis mais apropriadas para a análise do fenômeno a ser estudado. A categorização não é um fenômeno universal.

A escolha de um método de agrupamento de partidos, dada por suas características, pode aproximar e distanciar partidos em uma análise. Por exemplo, ao conhecermos a orientação ideológica do partido A como “mais a direita” e a do partido B como “mais a esquerda”, não implica categorizá-los sempre em uma tipologia distinta, uma vez que outros critérios, que não o ideológico, tais como a organização interna, a formação histórica, os métodos de financiamento, uso das mídias e propaganda, entre outros, podem influenciar de maneira determinante para que esses dois partidos utilizem estratégias similares, e conseqüentemente, sendo categorizados da mesma forma. Assim, a escolha de uma categoria representa uma estratégia metodológica, que será mais apropriada a depender do processo estudado.

O uso de categorizações, por outro lado, deve ser feito de forma sóbria e cientificamente apropriada. Gunther e Diamond (2003) apontam que o uso indistinto de diversas tipologias partidárias acarreta problemas importantes para a inferência científica dos estudos sobre partido. O primeiro fator a se destacar é a mutabilidade que ocorre com o sentido original estabelecido na criação das tipologias. As tipologias partidárias clássicas tem em mente partidos do século XIX, mas são aplicadas para partidos do século XXI. Os partidos passaram por decisivas evoluções, transformados pela influência dos meios de comunicação, formas de financiamento, relação entre lideranças e correligionários, entre tantas outras importantes mudanças ao longo do tempo. Essas mudanças demonstram nitidamente, que o tipo ideal originalmente proposto mudou em relação a forma como são contemporaneamente utilizados, no sentido weberiano do termo.

As tipologias clássicas foram apropriadas para explicar fenômenos pelos quais originalmente não podiam ser previstos e que, intrinsecamente, não poderiam ser utilizados de forma apropriada. A categorização não pode ser feita confortavelmente tentando destacar de forma tão direta uma única variável que compartimentalizaria os partidos da forma conveniente a previsão de um estudo. Gunther e Diamond (2003) apontam que as tipologias partidárias predominantes sofrem de um excessivo

“estiramento conceitual”⁷ e elevam uma única perspectiva de análise partidária ao fator explicativo de dezenas de fenômenos, gerando inferências de pouca relevância para o caso analisado, especialmente devido à incompatibilidade entre os casos previstos pela tipologia originária e o seu uso corriqueiro, ou pela seletividade dos casos estudados que não são passíveis de aplicação para outros sistemas partidários.

As diversas estratégias de categorização encontram-se em sintonia com os aspectos geográficos. A localização dos partidos influencia os critérios de categorização e a disposição partidária, além do nível de superficialidade de uma categorização. Muitas análises partidárias limitam-se a um único sistema partidário nacional, nos quais pequenas diferenças podem ser exacerbadas pelo tamanho da amostra analisada. Wolinetz (2002) destaca que os analistas políticos europeus buscaram estender as análises partidárias para alcançar uma amostra maior de partidos, a partir de estudos comparados que priorizaram as democracias parlamentares da Europa Ocidental, mas sempre foram bastante cautelosos.

Essa relação fica ainda mais clara quando são analisadas as diferenças entre os partidos europeus e partidos da Austrália, Nova Zelândia, Canadá e Estados Unidos, países com nível de desenvolvimento semelhante ao europeu. Wolinetz (2002) destaca que os estudos comparados evitam abarcar partidos fora da realidade européia, pois as categorizações confortáveis aos partidos europeus não encontram grande correspondência em sistemas externos à região, devido a influências que ultrapassam as diferenças macroinstitucionais. Para o caso da América Latina, pode-se destacar o caminho diferente pelo qual se deu a formação de seus partidos e sua relação com as bases sociais. Por mais que os países da região possuam muitas características comuns em seu desenvolvimento econômico e consolidação democrática, ao comparar-se os partidos, observa-se que possuem muitas diferenças entre eles, ainda mais aparentes quando esses são comparados com os partidos europeus. (SÁEZ, 2004).

Wolinetz (2002) aponta que, mais do que um instrumento de categorização e diferenciação de partidos políticos, esses estudos representam a descrição de distintos sistemas políticos e sua evolução institucional. De modo geral, há mais semelhanças entre partidos de um mesmo sistema político e coetâneos do que em partidos ideologicamente próximos e de sistemas políticos distintos. Dessa forma, é possível observar que as regras

⁷ Tradução do autor. *Concept stretching* no original. Gunther e Diamond (2003, p. 168)

institucionais exógenas às estruturas partidárias são as variáveis fundamentais para a explicação da organização interna dos partidos políticos e da formação de seus objetivos partidários.

Gunther e Diamond (2003) defendem que o uso de variadas formas de categorização de partidos políticos, que exacerbam o poder de explicação de algumas variáveis, tem como efeito generalizações precipitadas resultante de seus usos. Visando solucionar esse problema, propõem uma classificação definitiva para as tipologias partidárias. A partir de uma classificação unificada, os autores pretendem incluir o maior número possível de combinações de variáveis, inserindo nessa análise os modelos de organização interna dos partidos e a relação entre lideranças e sociedade, o comprometimento programático e, finalmente, o comportamento e tolerância partidários as regras pluralistas.

A proposta de tipologia partidária de Gunther e Diamond (2003) tem importantes contribuições, mas é inapropriada para os propósitos desta dissertação. Para análises retroativas, o estudo de Gunther e Diamond (2003) contribui para comparação entre partidos de diferentes momentos históricos e realidades nacionais. Em sua obra, os autores realizam uma autocrítica que deve ser repetida: O modelo peca bastante quanto a parcimônia. São 15 tipos ideias distintos, o que inviabiliza sobremaneira um estudo detalhado das relações entre os partidos em um sistema partidário nacional e as tipologias propostas, presumidamente válidas para todos os sistemas partidários. Além disso, a tipologia de Gunther e Diamond (2003) ainda não foi aplicada de forma sistemática pela academia científica, o que limita o diálogo entre um trabalho exploratório como este e o que já foi escrito sobre temas semelhantes.

Entretanto, as críticas e ponderações de Gunther e Diamond (2003) serão incorporadas. A análise de um único aspecto partidário não permite a generalização para o entendimento de todos os aspectos do comportamento de um partido. Diferentes tipologias podem levar a diferentes constatações sobre o comportamento partidário. Além disso, a perspectiva de Wolietz (2002) pela qual se identifica que as regras exógenas às estruturas partidárias internas têm grande importância sobre a organização partidária e sua evolução, levando à grande convergência de posicionamento entre partidos europeus. Ao surgirem partidos catch-all ou partidos cartéis, o processo de seleção eleitoral tende a uma grande homogeneização entre os partidos na busca de otimizar a sobrevivência política. Por outro lado, estratégias distintas de aproximação ao eleitorado tendem a ser

utilizada pelos partidos para, progressivamente, conseguirem permanecer no poder. Dessa forma, é provável que os partidos políticos no Brasil não se encaixem perfeitamente em um tipo ideal historicamente determinado para os partidos europeus⁸.

Esse trabalho não propõe uma nova classificação partidária válida para os diversos sistemas partidários nacionais. Entretanto, é do interesse, de acordo com o objeto pesquisado, usar as classificações partidárias existentes de forma instrumental. As coalizões partidárias são fenômenos complexos e que tangenciam mais de uma das perspectivas abordadas tradicionalmente nas diversas tipologias partidárias. A centralidade dos partidos e a percepção de suas tipologias em uma coalizão governativa no Brasil deve-se em grande medida pelo papel que exercem os partidos nessa situação. Os principais trabalhos que abordam o presidencialismo de coalizão no Brasil destacam a centralidade dos partidos (AMORIM NETO, 2000; ABRANCHES, 1988; FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999). Por outro lado, as relações Executivo-Legislativo e a centralidade partidária sempre preocupou-se muito mais em analisar o funcionamento das Casa Legislativas e a construção da Agenda do Governo. A arena eleitoral e os partidos políticos não foram a arena de decisão das relações entre os poderes. Para o estudo das consequências do presidencialismo de coalizão brasileiro, é frutífero um aprofundamento do estudo quanto aos objetivos partidários e as relações principal-agente envolvidas nesse processo, questões pelas quais o estudo da tipologia partidária e a convergência decorrente das regras do sistema partidário e eleitorais são peças fundamentais para seu entendimento.

Inicialmente, abordar-se-á os estudos quanto a organização interna aos partidos, tendo como enfoque inicial a evolução histórica dos partidos europeus, posteriormente as particularidades latino-americanas, e por fim, a realidade nacional, ponderando a tipologia dos partidos cartéis de Katz e Mair (2009) e sua compatibilidade com o caso brasileiro.

Posteriormente, serão analisados os elementos determinantes para o comportamento partidários, em especial, quanto à formulação de seus objetivos e ao comprometimento programático, analisado os partidos como agentes racionais mas em

⁸ Wolinetz (2002) supõe que os partidos latino-americanos poderiam ser classificados como partidos de quadro, segundo a tipologia tradicional para classificação da organização partidária, devido sua tradição autoritária na região. De forma mais ponderada, ele aposta que os modelos europeus simplesmente não poderiam ser replicados aos partidos da América Latina. (WOLIETZ, 2002; p. 163)

conformidade com a perspectiva de elites partidárias não plenamente homogêneas (MÜLLER e STRØM,1999). Utilizar-se-á da classificação de Riker (1962), classicamente empregada para modelos teóricos na formação de coalizões (WOLINETZ, 2002).

Concluindo esse capítulo, iremos abordar os elementos das características do sistemas partidário brasileiro e a tipologia de seus partidos quanto as relações de representação e democracia. A combinação dos diversos elementos institucionais que formam o sistema brasileiro, em especial as relações Executivo-Legislativo, a formação das coalizões, o papel das lideranças partidárias e o processo eleitoral, são elementos que levantam questionamentos quanto a representatividade e responsabilidade dos partidos brasileiros.

2.1 – Evolução da estrutura partidária

A forma como os diversos partidos se organizam são elementos centrais para o entendimento da política e da representação nas democracias modernas. Um dos precursores da análise dessas organizações foi o estudo de Robert Michels, fruto de um estudo de caso da experiência pessoal do autor em um partido socialista. Em sua obra, Michels (1915) apontam como o crescimento de uma organização, devido ao aumento no número de membros e nas competências de atuação, as organizações tendem a produzir uma elite burocrática que centralizará o poder de decisão de todo o partido e utilizaram de sua posição privilegiada para concretizar interesses pessoais. A formação dessa elite está diretamente ligada a uma menor participação dos membros partidários da base social que o sustenta, problematizando a relação de representatividade que motivaria a atuação partidária, mesmo em partidos no qual sua origem foi motivada pela busca de representação de segmentos socialmente excluídos.

Diversos estudos sistemáticos acerca da orgaização dos partidos políticos foram desenvolvidos. Wolinetz (2002) aponta que os principais estudos, pretensamente buscando identificar o melhor modelo de organização partidária, mais explicavam o desenvolvimento histórico dessas organizações e dos sistemas partidários do que apontar um modelo “vitorioso”. Duverger (1954), Neumann (1956), Kirchheimer (1966) e Epstein (1967) usariam de tipologias que, apesar de enfoques distintos, chegavam em pontos de grande convergência, especialmente porque os partidos analisados estavam

presentes em sistemas partidários muito semelhantes, dos partidos da Europa Ocidental (WOLINETZ, 2002). Duverger (1954) aponta a dicotomia entre o partido de quadros e o partido de massas, ao passo que Neumann (1956) destaca os partidos de representação individual e o partido de integração democrática, havendo muitas semelhanças entre as duas formas de tipologia.

O primeiro modelo tradicional de organização partidária foi o partido de quadros, ou partido de representação individual, ou também partido elitista. Como principal elemento da organização partidária, pode-se a pequena necessidade de filiados nos partidos, havendo uma pequena burocracia partidária. Nesse modelo, os partidos surgem como instrumentos de competição política entre lideranças locais. Essas são bem conhecidas pelas elites votantes, existindo uma relação direta de diálogo entre representados e representantes e um senso menos frouxo de identidade entre agente e principal, uma vez que possuem grande similaridades sociais. Em grande medida, o político em um partido de quadros não buscava representar difusamente a sociedade, mas seus próprios interesses, que coincidia com o grupo pelo qual foi eleito. Os partidos de quadros são partidos setoriais, que estabelecem uma relação mais próxima com os setores econômicos dominantes. Seu desenvolvimento histórico está ligado à limitação do sufrágio por critérios censitários, o que reduziu a participação de outros setores sociais.

Como alternativa “evolutiva” dos partidos de quadros, surgem os partidos de massa. O partido de massa surge uma forma partidária mais propícia a expansão do sufrágio, uma vez que possui um apelo popular mais forte. Por outro lado, o aumento do mercado político exigiu a consolidação de estruturas partidárias mais robustas, com burocracias mais extensas. Especialmente nas bases partidárias, era necessário a participação massiva de filiados no dia-a-dia da sociedade-civil, tornando-se o partido um meio de expressar as necessidades sociais. Meios de comunicação massificados não era ainda plenamente desenvolvidos, o que reforçava a necessidade de uma estrutura partidária constante para a efetivação da publicidade em épocas eleitorais. Por muito tempo, partidos de quadro e partidos de massa conviveram nos mesmos sistemas partidários, o que fomentou a discussão sobre que modelo seria mais “evoluído” para atrair eleitores e vencer eleições (DUVERGER, 1956; EPSTEIN, 1967), atribuindo comportamentos ideológicos mais à esquerda aos partidos de massa e mais conservadoras aos partidos de quadro.

Por fim, o partido *catch-all* surgiu como uma última etapa dessa pretensa evolução de modelos partidários. Kirchheimer (1966) não criou o conceito de *catch-all* buscando construir uma nova tipologia partidária, mas sim para descrever o processo de centralização dos partidos em lideranças e sua desintegração com as bases sociais. Com o avanço dos meios de comunicação de massa, as lideranças progressivamente necessitavam cada vez menos de uma burocracia massificada para atingir o público e podiam expandir seu eleitorado para um público ideológica e socialmente mais difuso. A comunicação direta de elites partidárias para eleitores (sem uma resposta recíproca), leva a valorização de lideranças carismáticas e eleitoralmente profissionais. O financiamento partidário também muda, deixando de ser realizado pelos grupos de interesse social que o apoiavam e passando a ser feito por interesses setoriais e subsídios governamentais. (PANEBIANCO, 1988)

Esses modelos, como observado, foram conceituados com os partidos da Europa Ocidental em mente. Ao tentar estender a análise para as organização interna dos partidos de países latino-americanos, os problemas de categorização se mostram ainda mais graves (WOLINETZ, 2002). Essas nações dividem um histórico de formação partidária semelhante, mas distante daquele observado nos sistemas europeus. Em sua maioria, foram colônias ibéricas que no século XIX conseguiram sua independência, mas, desde então, tiveram regimes democráticos inconstantes e, predominantemente, possuem governos presidencialistas. A formação partidária também foi influenciada pelos regimes autoritários (WOLINETZ, 2002). Sáez (2004) aponta que metade dos partidos da região que possuem ainda relevância política tem sua formação na década de 60 e 70, sendo uma resposta das lideranças políticas aos requerimentos que o jogo democrático exigia para a participação política. Não é desprezível também a existência de partidos de origem anti-sistêmica, que surgiram como grupos armados de resistência aos governos ditatoriais, mas, com a evolução democrática, abandonaram o uso da violência como meio político. Partidos de tradição personalistas existem, mas não compõe a grande maioria entre os países latino-americanos como um todo.

2.2 - Organização Partidária no Brasil: Partido Cartel?

O Brasil, por outro lado, destoa em muitos aspectos dos sistemas europeus e, também, dos outros sistemas partidários latino-americanos. A cultura autoritária e dirigente-estatal brasileira influenciaram a formação histórica dos partidos, que, ao contrário da tradição europeia e hispânica, na qual a formação partidária aconteceu

predominantemente a partir das bases sociais (SÁEZ, 2004), no Brasil, os partidos se originaram no seio estatal (RIBEIRO, 2013). Como exemplo, pode-se destacar os partidos mais relevantes no primeiro período de democracia liberal brasileiro, de 1946 a 1964, o PTB, o PSD e a UDN, foram criados durante a Era Vargas, pelo próprio ditador.

A gênese partidária, em grande medida, explica o insucesso em encaixar os partidos brasileiros nos modelos partidários usuais da literatura comparada. Ao mesmo tempo, o Brasil não pode sempre ser analisado apenas em seus próprios termos e em sua realidade. Na verdade, a diferença tão clara do modelo institucional brasileiro e de sua construção história pode servir para destacar o “efeito alavanca”⁹ da explicação científica nos pontos que tem em comum com os diversos sistemas partidários.

O modelo atual mais popular para a análise da organização partidária é o de Katz e Mair (1995; 2003; 2009). Os autores identificam um processo de cartelização, especialmente nos sistemas partidários europeus. A cartelização é um processo mais profundo e difuso que o realizado pelas transições representadas pelo partido de quadros, o partido de massas e o partido *catch-all*. De fato, não é possível imaginar a cartelização como um processo singular, exclusivo a um partido pioneiro e independente, mas como um fenômeno sistêmico (RIBEIRO, 2013).

O partido Cartel, em verdade, é resultante de um processo institucional específico, que aproxima os partidos das estruturas estatais. Se, durante muito tempo, as regras institucionais foram atribuídas como variáveis explicativas para a organização interna dos partidos, a partir da cartelização, essas regras não se definem mais como exógenas à organização partidária. A cartelização é produto da intervenção dos partidos que agem, conscientemente, como atores influentes na elaboração das regras partidárias que surtarão efeito na organização interna desses mesmos partidos (KATZ e MAIR, 2009). Essa endogeneidade das regras partidárias é um fenômeno crucial para o entendimento da cartelização, especialmente para o caso europeu, no qual os partidos atuais evoluíram de partidos com estreitas relações sociais e de representatividade para organizações que se comportam como propriedades de lideranças distantes da sociedade (KATZ e MAIR, 2009).

⁹ King, Keohane e Verba (1994) apontam que leverage effect é a busca de explicar o máximo possível de casos com o mínimo possíveis de variáveis. Dessa forma, mais vigor é dado a uma teoria, simplificando os aspectos pelo qual essa se confirma, destacando os elementos de fato essenciais para a confirmação do modelo proposto.

Diversas características elencadas por Katz e Mair (1995; 2003; 2009) também são observadas nos partidos brasileiros atuais. Algumas dessas são essenciais para o entendimento da influência da cartelização na formação de coalizões partidárias cabendo destacar: o consensualismo partidário, a dissipação dos objetivos políticos e programáticos, a minimização das ideologias, a estatização das eleições e a fragilização da ligação entre os partidos políticos e a sociedade-civil. As análises de Ribeiro (2013) e de Nicolau (2010) quanto a aplicação do modelo de partidos cartéis ao Brasil servirão para a ponderação dessas características, auxiliado com o direcionamento primário desse estudo, o das coalizões partidárias. Ribeiro (2013) busca conciliar a teoria dos partidos cartéis com o caso brasileiro, internalizando ao modelo as críticas mais consistentes e buscando encontrar os pontos de adequação das organizações partidárias nacionais.

Como ponto principal da construção do conceito de cartelização do sistema partidário, Katz e Mair (2009) têm o objetivo de chamar atenção a “um padrão de relação de cooperação, bem como de competição, entre partidos e uma forma de enfatizar o papel do Estado no desenvolvimento partidário”¹⁰. Na realidade brasileira, Ribeiro (2013) aponta que os partidos brasileiros nasceram nas estruturas estatais. Dessa forma, a particularidade do financiamento estatal, apontada na cartelização, não é uma inovação para o Brasil. Nacionalmente, os partidos surgiram como uma necessidade anterior à formação da nação. O Estado brasileiro moldou a sociedade nacional futura ao moldar a formação estatal. Quanto ao padrão de cooperação e competitividade, essa relação manteve-se com relativa constância. O presidencialismo de coalizão permaneceu como um padrão tanto no período de 46 a 64 como no pós-88, apesar de no primeiro período as coalizões serem realizadas entre os grandes partidos brasileiros, também concorrentes nas eleições executivas, mas contanto com bancadas menores e menos fiéis (VASSELAI, 2010).

Nessa análise, a Cartelização no Brasil possui uma gênese bastante distinta de outros sistemas partidários. Dessa forma, faz-se secundário explorar objetivamente a evolução dos partidos brasileiros, sendo mais importante os efeitos práticos da atuação estatal na organização partidária, prevista na cartelização, efeitos que podem ser objetivamente comparadas com os de outros sistemas partidários nacionais.

¹⁰ KATZ e MAIR (2009). The cartel Party Thesis: a restatement. p. 03.

Na evolução organizacional dos partidos europeus, segundo a análise da cartelização (KATZ e MAIR, 1995), os objetivos políticos sofreram uma inflexão de uma situação prévia, na qual os partidos teriam objetivos partidários facilmente distintos entre si, para uma situação atual, na qual esses objetivos tornam-se auto-referenciados, cabendo ao debate político a discussão sobre a profissionalização da política, a tecnocracia da escolha pública, enfim, uma disputa sobre quem melhor gerencia as políticas públicas, de forma mais efetiva e eficaz (KATZ e MAIR, 2009). No caso brasileiro, as análises propostas nesta dissertação irão objetivamente traçar posições quanto ao julgamento dos objetivos, organização e representatividade das agremiações partidárias no Brasil atual.

Não temos como avaliar sucintamente se todos os partidos que disputam o Executivo Nacional e que compõe a oposição possuem objetivos de policy-seeking significativos, mas podemos avaliar que seu discurso eleitoral não evidencia essas características. Para os partidos da base aliada, há grande limitação na concretização de objetivos de policy-seeking, restando alternativas pela conduta da busca de cargos e recursos orçamentários (GAYLORD e RENNÓ, 2015). Enquanto agentes racionais, os partidos buscam a ação política para efetivas interesses partidários. O partido do presidente, por outro lado, é capaz de implementar políticas públicas e usar dos poderes de agenda da presidência para concretizar interesses do tipo policy-seeking. Os objetivos partidários serão explorados de forma mais extensa mais adiante.

Como outro elemento da cartelização, Katz e Mair (2009) apontam a teatralidade e a espetacularização da disputa política. Na arena eleitoral, a discussão sobre políticas públicas propositivas torna-se secundária. Entre os maiores puxadores de votos da eleição legislativa nacional de 2014, destacam-se personalidades públicas que não se vinculam a objetivos concretos de políticas ou partidos, mas que se mostram peças importantes para eleição de mais representantes em uma coligação. Nas eleições brasileiras, a espetacularização foi ascendida como meio de manutenção e conquista do poder (CIOCCARI, 2015). Esse fenômeno cria problemas graves para a qualidade da representação política.

Um elemento importante para destacar a diminuição da importância propositiva e de distanciamento entre eleitores e partidos, é o foco personalista dado as eleições presidenciais brasileiras. O período eleitoral é uma das poucas oportunidades dos partidos (especialmente, das lideranças partidárias, no modelo dos partidos cartelizados e catch-all) mostrarem sua aproximação com a sociedade, prestando conta dos trabalhos

exercidos na legislatura que se encerra. Porém, no Brasil, os partidos agem de forma marginal na propaganda política, centralizada nos candidatos (PEREIRA e MULLER, 2000). Não apenas isso, a identificação do eleitorado com os partidos é criticamente baixa, com relação a padrões internacionais e históricos nacionais (KINZO, 2006). Para o eleitorado, a grande maioria dos partidos não possuem significativas diferenças entre si, seja em seu comportamento político, seja em sua ideologia ou na proposição de políticas públicas, representando o *branding* partidário um elemento incapaz de reduzir as incertezas dos eleitores em relação aos candidatos, elevando os custos de informação (LUPU, 2014).

Essa pasteurização da imagem partidária, prevista no modelo de partidos cartéis de Katz e Mair (2009), durante o período de 1985 a 2002 mostrou-se predominante para a maior parte dos partidos, demonstrando um grande descrédito da população quanto a essas instituições (Kinzo, 2006). Porém, a partir de 2006, houve um maior adensamento da desconfiança política (BAQUERO e LINHARES, 2011). Esse fenômeno está relacionado a trajetória de ascensão do Partido dos Trabalhadores (PT) ao Governo Federal. O PT, e os partidos coligados em seu bloco de candidatura presidencial, comportou-se deliberativamente como uma opção à presidência, desde as eleições de 1989, agindo à margem da cartelização, de forma ideológica e propositiva, atraindo crescentemente apoio popular (LIMONGI e CORTEZ, 2010). A chegada do PT ao poder, paradoxalmente, é etapa importante da consolidação da cartelização no Brasil.

A Cartelização não é um fenômeno pontual e conclusivo. Trata-se de um processo gradual, que ocorre da construção de consensos de estabilidade na disputa político partidária entre os principais partidos em um sistema partidário. Para a consolidação desse processo, Katz e Mair (2003) apontam como necessário a vitória eleitoral dos principais partidos de um sistema nacional. Historicamente, a cartelização está associada com a vitória dos partidos de esquerda na Europa Ocidental, moderando seus discursos mais radicais e apresentando uma proposição de composição de coalizões políticas mais diversificadas. Fenômeno semelhante aconteceu no Brasil, com o PT. A vitória do PT em 2002 deu-se em um momento no qual o partido ampliou o alcance de suas alianças, não restringindo-se apenas aos partidos de esquerda tradicionais (LIMONGI e CORTEZ, 2010).

A integração ao Governo constitui um marco histórico para um partido. Participar em uma coalizão governativa significa usufruir de recursos políticos os quais não estão à

disposição quando um partido integra apenas a estrutura legislativa (BROWNE e FRANKLIN, 1973). Efetivar os objetivos partidários é consentâneo de se fazer presente no governo. Em um sistema consociativo, como o brasileiro, no qual a integração a coalizão de governo é uma alternativa factível para essa postura, é compreensível que os partidos busquem manter-se em coalizões, independente dos outros partidos que as compõem. O PT, ao fazer parte do governo, teve que adotar medidas mais moderadas, assumindo dois compromissos que previamente não estavam inseridos nos objetivos partidários. O primeiro deles foi o de assumir que os seus atos de governo teriam consequências que perdurariam no tempo, em futuros governos de seu partido ou de um partido da oposição. O segundo foi o de compreender que, alcançado o objetivo prévio, o de ganhar as eleições presidenciais, o partido teria que planejar-se para vencer novas eleições e participar de novos governos.

Essa mudança partidária tem importantes consequências na cartelização e na aproximação dos objetivos dos diversos partidos. A sucessão de diversos partidos na gestão do poder central faz com que esses busquem destacar-se enquanto gestores, fato construído pela ação concreta em seus mandatos e evidenciadas por qualidades pessoais, afastando do debate eleitoral ideias reformativas e abstratas. Aliado a isso, os governos não são construídos de forma monolítica quanto sua ideologia, compondo forças de visões de mundo distintas, mas com objetivos de gestão comum que os levam à composição. A permanência de forças políticas em coalizões encabeçadas por partidos diferentes faz com que decisões de gestão se mantenham ao longo do tempo e perdurem frente à ideologia.

A diminuição das distâncias ideológicas é um fato empiricamente observado na democracia brasileira (LUCAS e SAMUELS, 2010; p. 48). Entre os principais partidos brasileiros, pode ser percebido que, desde 1997 a 2009, há a tendência de um movimento centrípeto nas ideologias partidárias, quando observado os quatro maiores partidos no período, PT, PSDB, PMDB e PFL. Lucas e Samuels (2010) constataram que a convergência ao centro do PT deu-se de forma mais acelerada que os demais, especialmente desde a eleição de 2002. Ao tempo de sua análise, por outro lado, o PT ainda pôde ser observado como um partido ideologicamente muito distinto dos outros grandes partidos brasileiros.

Em outro estudo semelhante, Zucco Jr. (2011) busca entender a consistência entre a auto-percepção ideológica dos partidos brasileiros e o modelo pelos quais buscam solucionar os problemas econômicos no Brasil. Por meio desse trabalho, o autor ordena

especialmente os partidos em relação a eles próprios, mas não os qualifica numericamente. Nessa ordenação, os partidos se mantêm com poucas diferenças em sua posição, porém essa qualificação não é capaz de testar o movimento para o Centro político-ideológico. Buscando associar a ideologia não só como um espectro de esquerda e direita, Zucco Jr (2011) realiza um *survey* com os deputados brasileiros e identifica que, progressivamente de 1990 a 2009, os parlamentares buscam uma economia mais gerida pelo mercado que pelo Estado, tendência ainda mais forte entre os parlamentares de partidos a esquerda no espectro político. Ainda existem diferenças ideológica entre os partidos brasileiros, mas, progressivamente, elas representam uma barreira menor para a construção de consensos e coalizões.

2.3 - Partidos dependentes do Estado

Com a constante aproximação dos partidos ao governo, a posição de conservação do status quo consolida o processo de cartelização e a relação intrínseca entre os partidos e o Estado, removendo a representatividade social dos partidos (Katz e Mair, 1995). Progressivamente, tornam-se mais dependentes do Estado e menos ligado a sociedade. Ribeiro (2013) aponta que os gastos com o fundo partidário, desde 1995, foram crescentes no Brasil. Em número atualizados segundo o Índice Nacional de Preços ao Consumidor - IPCA de 2013, o fundo saltou de pouco mais de R\$ 50 milhões em 1996 a quase R\$ 200 milhões em 2012 (RIBEIRO, 2013; p. 9).

O peso do fundo partidário no financiamento dos partidos políticos entre 2007 e 2012 mostrou a grande dependência dos recursos estatais para a sobrevivência dos partidos. O financiamento público mostrou-se expressivo até mesmo nos anos de eleições nacionais, apesar da possibilidade do financiamento de empresas privadas às campanhas políticas, prática mais comum entre os maiores partidos. A tendência é de uma dependência crescente dos recursos públicos para a concorrência política. No orçamento de 2016, o fundo partidário está previsto para R\$ 819 milhões, um aumento expressivo.

Outros recursos também são controlados por regras estatais (KATZ e MAIR, 2009). O uso do espaço de TV e rádio, por exemplo, é limitado pelas regras do cartel. Não se pode comprar espaço de TV ou de rádio para o uso de propaganda partidária. Speck e Campos (2014) comparam o tempo de TV cedido aos partidos políticos brasileiros ao preço do tempo de TV comercial e identificam que, de 2010 a 2013, o custo estimado desse recurso foi mais que duas vezes superior a todos os outros recursos

arrecadados pelos partidos políticos, incluídos o fundo partidário e as doações privadas. A capilaridade da televisão nos domicílios brasileiro é quase universal (SPECK e CAMPOS, 2014). Não à toa, a propaganda eleitoral gratuita é um dos principais recursos para a barganha de espaço nas coligações eleitorais entre os partidos brasileiros e também importante para construção de coalizões governativas.

Speck e Campos (2014), entretanto, questionam o efeito da repartição dos recursos de rádio e TV na cartelização do sistema partidário brasileiro. Eles apontam, a partir de uma análise teórica, que a distribuição de tempo de TV, por ser favorável aos menores partidos, vai de encontro a cartelização de Katz e Mair (1995). Por, desproporcionalmente, partidos menores receberem mais tempo no Horário de propaganda eleitoral do que os grandes, suas chances de sucesso eleitoral iriam ser superiores aos demais partidos, havendo a tendência de que os partidos como um todo mantivessem um tamanho médio semelhante. Entretanto, Speck e Campos (2014) não abordam de forma mais profunda como esses efeitos de fato contrariam a cartelização e seus fundamentos, especialmente por apontarem apenas a competição como fundamento da cartelização.

Os recursos de campanha estão concentrados majoritariamente sobre as lideranças nacionais. Essa colocação, observada por Speck e Campos (2014) não sinaliza para um menor indício de cartelização, ao contrário. A princípio, o entendimento de que todos os partidos são, a priori, nacionais, faz entender que progressivamente as disputas a nível federal irão ser operadas pelos mesmos meios a nível regional, protagonizadas de forma proporcional a representação no Congresso Nacional, já que é o elemento ponderador da transferência de recursos do fundo aos partidos. Esse processo não é ainda totalmente perceptível no Brasil. Há coordenação entre as eleições federais e subnacionais (CARNEIRO e ALMEIDA, 2008), mas isso não representa uma total irrelevância das composições partidárias, ao contrário. As coalizões políticas se operam observando interesses partidários, que também o são localizados.

Porém, não há grandes conflitos de coordenação entre lideranças regionais e nacionais. Nesse processo, o papel da estrutura partidária e sua militância é reduzido, concentrado nas lideranças nacionais. Estas possuem grandes liberdade de barganha para a construção de consensos partidários, sem o controle de diretórios regionais, fenômeno sintomático à cartelização. Na possibilidade de lideranças regionais autônomas, observar-se-ia nos partidos maior contestação intrapartidária. Mas, como constata-se, na maior

parte dos partidos brasileiros a distribuição dos recursos partidários é centralizada, com exceção do PMDB (RIBEIRO, 2013). O PT se destaca como um partido com um relacionamento com as bases distinto de qualquer outro, dando mais poder de controle para seus correligionários, mas, ao longo dos anos, os mecanismos de relação deste partido com a sociedade estão sendo mitigados ou desaparecendo, cada vez mais aproximando-se do padrão de outros partidos brasileiro (RIBEIRO, 2013). A nacionalização dos recursos de campanha, dessa forma, levam a maior cartelização.

Perdersen (2010) constata que partidos dominados por organizações partidárias mais independentes do parlamentos são mais propensos a valorizar a pureza programática, cedendo menos espaço a barganhas interpartidárias capazes de abrir mão dos objetivos ideológicos do partido, aceitando mais objetivos de office-seeking que *policy-seeking*. Além disso, também é maior a presença nas coalizões de governo de partidos nos quais os parlamentares possuem maior independência da estrutura partidária nacional (PERDERSEN, 2010). Pode-se fazer um paralelo ao partido Cartel, que busca manter-se das benesses do poder, mesmo que isso implique a formação de uma coalizão governativa menos ideologicamente consistente (KATZ e MAIR, 2009).

O financiamento estatal não é responsável por barrar a entrada de novos competidores, mas também não é de aumentar a qualidade da democracia. Estudos comparativos indicam que há maior probabilidade de que regras frouxas sejam favoráveis a partidos menores e a fragmentação política seja ainda mais elevada devido aos subsídios em países com maior tradição de mudança partidária, como é o caso da Itália e da França (Scarrow, 2006). Esse processo não desvalida a principal constatação da cartelização: o distanciamento do eleitor e dos partidos. Mais partidos e opções de voto representariam benefícios de representação positiva¹¹ se fossem formados devido a mobilizações de baixo para cima. Porém, os partidos no Brasil não são construídas no seio social e acabam por elevar os custos de informação do voto. A responsividade dos partidos no Brasil, especialmente no legislativo, é questionável, uma vez que, mesmo num esquema de democracia Dahlniana, a competição é realizada de forma precária. Poucos elementos punitivos podem ser realizados pelos eleitores para selecionar políticos que não são

¹¹ Representatividade positiva no sentido de Pitkin (1967), que significa a defesa de interesses que, previamente, não seriam apresentados. Já a representatividade negativa relaciona-se a busca de controle do que é representado, fazendo com que este se aproxime do real interesse do grupo pelo qual sua representação vocifera.

agradáveis aos constituintes, persistindo na Câmara muitos deputados que afrontam diretamente setores sociais representativos.

O uso de recursos públicos, seja pelo financiamento de campanhas eleitorais, seja pelo patrocínio de propagandas de rádio e TV, não é inexpressivo para aumentar a representatividade política. Biezen e Kopecký (2007) demonstram que nas novas democracias da América Latina e do Leste Europeu, criaram-se mecanismos buscando o controle das relações entre partidos e empresas privadas, principalmente pelo cerceamento do financiamento destas e aumento do financiamento público. Entretanto, estas barreiras mostraram-se inefetivas. Elementos outros, que vão além da relação entre Estado e Partidos demonstrou-se explicativo do comportamento rent-seeking dos partidos políticos. Na América Latina os partidos usam do financiamento público e dos cargos políticos para atender a objetivos particularistas. Em alguns casos, a criação de novos partidos é estratégia para ganhos de renda pessoais e aproveitamento das benesses do financiamento eleitoral público. Os recursos pelos quais os partidos estão dispostos a fazer uso individual, inclusive, podem ser resultantes da partilha ministerial e da formação da coalizão, pelos quais, originalmente, não teriam controle, senão pela presença no Executivo, em troca de apoio as demandas legislativas do Governo.

2.4 - Os limites à Cartelização no Brasil

Ribeiro (2013) apresenta pontos de resistência à aplicação da cartelização partidária ao caso Brasileiro, destacando a ausência de uma cláusula de barreiras elevada para o acesso ao sistema eleitoral e aos recursos estatais provenientes da cartelização. A formação de novos partidos no Brasil dar-se de forma simplificada e crescente, sendo os recursos do fundo partidário favoráveis aos menores partidos (SPECK e CAMPOS, 2014). Essa predileção concede aos partidos pequenos um poder de barganha proporcionalmente maior na formação de coligações eleitorais, devido aos recursos que concentram, destacando-se o de tempo de TV. Essa desproporcionalidade poderia representar um grande descompasso no controle do mercado eleitoral se os partidos no Brasil fossem constituídos em bases sociais sólidas, o que não é verdadeiro. Há uma grande estabilidade partidária entre os principais partidos políticos brasileiros desde o governo de Fernando Henrique Cardoso (Nicolau, 2010)

Entretanto, o grande entrave à constatação de uma cartelização partidária no Brasil é o poder Judiciário. A coordenação das elites partidárias e suas regras criadas em termos

quase consensuais esbarram nas mudanças institucionais exógenas implementadas pelo Supremo Tribunal Federal (STF) e o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), limites também previstos por Katz e Mair (2009). O maior exemplo dessa questão é o controle do transfuguismo partidário, realizado pelo TSE, a partir de regras rígidas para a migração entre legendas partidárias. Em 2007, o tribunal decidiu que os mandatos parlamentares eram pertencentes aos partidos políticos, podendo o congressista permanecer no cargo apenas em poucas exceções, destacadamente na eventual criação de um novo partido político, em casos de perseguição interna ou de mudança programática do partido (RIBEIRO, 2013).

É de interesse das lideranças partidárias uma legislação mais dura para a migração, especialmente para que sejam evitadas perdas de parlamentares em suas bancadas para outras legendas, mas em momentos oportunos ainda existe coordenação para estabelecer regras eleitorais distintas. Buscando reagir a um contexto de grande incerteza política em 2015, foi aprovado um procedimento temporário de migração, buscando esquivar-se das regras estabelecidas pelo TSE. Esse novo procedimento ficou conhecido como “janela partidária”, a PEC 113/2015 que permitiu durante 30 dias após sua promulgação, em 2016, a migração partidária de parlamentares, sem restrições. Esse processo contribuirá para uma nova conformação partidária no Congresso, visto que 68 deputados migraram de legenda durante o período, mas não descaracteriza plenamente a cartelização partidária. Momentos pontuais de instabilidades levam a uma nova configuração do Cartel.

Um procedimento *ad hoc* como o observado serve como elemento disciplinar para a aplicação das regras oligopolistas a novos membros. Além disso, tal processo é importante para evitar a migração partidária rumo a uma nova legenda, capaz de contestar a competição política engessada pelo cartel, como foi o caso do PSD¹². Um exemplo foi o Partido da Mulher Brasileira, criado poucos dias antes da PEC 113/2015, que, operando ainda sobre as regras vigentes estabelecidas pelo TSE, recebeu 19 deputados em 2016. Ao fim da janela partidária, permitida a troca livremente de partidos pelos parlamentares, restaram apenas dois.

¹² Em 2011, reflexo das novas regras de migração partidária, o PSD foi o único partido criado após 1994 que conseguiu figurar entre os 7 maiores partidos da república, em grande medida como uma forma de viabilizar a migração de parlamentares de partidos do bloco oposicionista para o PSD, um partido da base aliada do Governo Dilma. (RIBEIRO, 2013)

Enroth (2015) aponta que o modelo de representação idealizada por Katz e Mair, o qual demonstra a falha de representatividade do partido Cartel, é assentado na ideia de que os partidos reconhecem seu “principal” para poder realizar uma representação acurada, porém, como aponta Pitkin, a representação política é feita frente um eleitorado composto de diversos indivíduos com interesses próprios e de difícil identificação de um interesse comum, especialmente na dimensão de um interesse político público. A cartelização tem um problema normativo importante, devido a sua necessidade de reafirmar a democracia do partido de massas como um tipo mais desejável, mas com um sentido de representação inconsistente.

Para Enroth (2015) o papel dos partidos políticos é, antes do de apenas reproduzir o interesse de seu eleitorado, construir e indicar alternativas políticas. As eleições, nessa perspectiva, serviriam como um processo de representação negativa, rejeitando as alternativas as quais os eleitores identificassem como menos representativas, processo que é consolidado pelos consecutivos ciclos eleitorais que fornecem informações aos indivíduos sobre os seus respectivos partidos. Dentro da visão representativa de Pitkin, a representação institucional é um modelo em constante aprimoramento, em busca de arranjos mais propícios de representação.

Por outro lado, Enroth (2015) pondera os efeitos da cartelização partidária nesse processo. A cartelização, entre outros efeitos, dificulta para os eleitores, a identificação de diferenças entre as alternativas partidárias e contribui para a diminuição da competitividade política. A descrença na representação partidária faz com que os cidadãos busquem novas alternativas de representatividade política à margem dos partidos, como pela votação de partidos e candidatos *anti-establishment*, ou pela participação em movimentos sociais e organizações da sociedade civil, buscando novos meios de influência na política (ENROTH, 2015), que não são suficientes para curar os efeitos produzidos pela cartelização, capaz de capturar também esses movimentos, devido sua centralidade no jogo político. A cartelização, em grande medida, é problemática não por não ser factualmente uma alternativa representativa da política, mas por minar a capacidade de identificação de quando ela é ou não representativa (ENROTH, 2015).

No Brasil, os problemas de representatividade são agravados. A compatibilidade de interesses entre constituintes e políticos é um fenômeno por si só problemático nos cargos proporcionais. A falta de territorialidade entre votos e representantes constrói uma barreira para a melhor identificação de a quem se está representado e por quem se é

representado. O processo eletivo gera incentivos maiores para a dificuldade de expressão dos interesses também pela carência de informações quanto aos candidatos apresentados.

Contrariamente, nas eleições executivas, o processo não ocorre da mesma forma. Nessas eleições, os candidatos são figuras mais conhecidas e as experiências de gestão são mais bem identificáveis. Esse fenômeno é especialmente mais claro nas eleições presidenciais. Isso ocorre devido à separação de poderes no Brasil que concedeu ao Executivo um grande poder de proposição legislativa e gerência orçamentária das políticas públicas (LIMONGI e FIGUEIREDO, 1999). Fenômeno semelhante pode ser observado em países que, a princípio, não adotavam sistemas presidencialistas (ou de seleção direta do Primeiro Ministro. Com sua adoção, esses sistemas demonstraram que os partidos se organizam em torno de blocos para a disputa pela presidência, gerando uma maior lógica na forma de organização partidária, apesar de o papel dos partidos, paralelamente, ser menos ideológico, como é o caso da França e Israel (Samuels, 2002). No Brasil, a relação entre os partidos e a presidência é um melhor previsor do comportamento partidário do que a ideologia (Zucco, 2009).

Dessa forma, a representatividade positiva é maior nas disputas para a Câmara dos Deputados do que para a Presidência, mas é ineficaz para a construção de uma representação institucional. Por outro lado, a representatividade negativa, que é capaz de ajustar os interesses de constituintes e seus representantes, é mais evidente na disputa pela Presidência.

2.5 - Objetivos partidários

A formação dos partidos políticos, assim como a de qualquer outra organização, pode ser explicada pela perspectiva de que indivíduos distintos buscam agir em prol de objetivos comuns, tomando a lógica da ação coletiva de Olson (1999). Os partidos são instituições nas quais atores racionais agem para perseguir objetivos políticos, que são compartilhados ou individuais. Diversos comportamentos estratégicos podem derivar da busca desses objetivos. Da mesma forma, os objetivos partidários podem ser mutáveis ao longo do tempo, sujeitos a circunstâncias contextuais ou a mudanças organizacionais. A distinção entre o que motiva a formação dos partidos e o que explica sua atuação política é explicada pela atuação das lideranças partidárias, de acordo com Wolfgang e Strøm (1999).

Os partidos são organizações essenciais para a atuação política, o que não é exceção no Brasil. É necessária a participação direta ou indiretamente nessas organizações para que um político individual consiga viabilizar qualquer papel político institucional, com exceção de cargos da burocracia de estado. As decisões no partido podem ser realizadas com a participação ampla de sua organização interna, mas mesmo processos democráticos de decisão são sujeitos a atuação de lideranças intrapartidárias que iram pautar o funcionamento institucional. Essas lideranças podem ou não coincidir com os políticos eleitos em cargos federais, mas os políticos eleitos para esses cargos sempre terão uma grande influência nos objetivos partidários, uma vez que estes possuem os meios para o cumprimento dos objetivos institucionais ou para barganhá-los.

No Brasil, tanto na organização interna, a partir dos recursos partidários e eleitorais, como na representação legislativa, a partir do colégio de líderes, os partidários são incentivados a agirem de forma coesa com suas lideranças. Essas lideranças, por outro lado, estão constantemente sujeitas a escolhas difíceis, nas quais objetivos partidários ocasionalmente excludentes devem ser selecionados. Os recursos a disposição de um partido são limitados, não podendo todos os objetivos partidários serem cumpridos concomitantemente.

Buscando entender as escolhas pelas quais os líderes passam, Riker(1962) analisa que na formação de coalizões, o comportamento partidário pode ser distinguível quanto a busca de espólios na partilha do prêmio da coalizão vencedora. Wolfgang e Strøm (1999) retomam o argumento de Riker (1962) e apontam os três principais objetivos partidários pelos quais os partidos sofrem *trade-offs*. O primeiro deles é o comportamento *Office-seeking*, que predomina pela busca de postos e cargos políticos dentro da coalizão, destacadamente os cargos ministeriais disponíveis; Em seguida, o *Policy-seeking* prioriza objetivos de implementação de políticas públicas; Por fim, o *Vote-seeking* tem como foco a busca de maximização de votos. É importante destacar que nesta perspectiva os partidos utilizam-se dos recursos que repartem da coalizão para conseguir maximizar votos, como os cargos e a implementação de políticas públicas, mas o uso destes é até um ponto ótimo que representa o necessário para garantir a vitória eleitoral.

A ocupação de postos de governos é relevante pelo valor intrínseco que fazer parte do governo possui, mas outros elementos são importantes retornos ao partido. Um cargo estratégico pode representar papel prioritário na influência de possíveis políticas públicas conformadas pela coalizão. Além disso, pessoalmente os ocupantes dos postos podem

utilizá-lo como meio de projeção e destaque para outros objetivos pessoais e eleitorais. Por outro lado, o comportamento *office-seeking* típico é representativo quando a ocupação de cargos é priorizada per se, em detrimento dos objetivos de políticas públicas e maximização de votos (WOLFGANG e STRØM, 1999). No Brasil, essa perspectiva pode ser exemplificada pela ocupação de postos de hierarquia inferior ao do primeiro escalão, como indicações para subsecretarias ministeriais, agências públicas, empresas públicas etc, que muitas vezes são representativos também para partidos que não estão formalmente na coalizão de governo (por não ocuparem nenhum posto ministerial).

Já na perspectiva *policy-seeking*, prioriza-se a busca de um comportamento partidário que endosse ou bloqueie políticas públicas reformistas em relação ao *status quo*. Um partido que tem nas políticas públicas o foco de composição da coalizão preferirá a realizar alianças coalescentes que sejam ideologicamente próximas de seu partido, além de priorizarem postos ministeriais com forte poder propositivo, uma vez que são capazes de influenciar a proposição de políticas de mudanças sociais desejáveis, assim como posições capazes de exercer poder de veto, capazes de impedirem que medidas indesejáveis sejam implementadas (WOLFGANG e STRØM, 1999). A formação de *binding agreements* mais interessantes, buscando consolidar os objetivos da coalizão, também pode estar inserido nessa perspectiva, acertando previamente os pontos em comum de inovação institucional compartilhados pela coalizão, aceitando objetivos de políticas públicas em compensação a cargos de indicação, por exemplo.

Por fim, os objetivos de *vote-seeking* são operacionalizados quando um partido empenha-se em maximizar seu sucesso eleitoral. Este é uma posição estratégica de sobrevivência política, que se adequa ao modelo dawsoniano clássico de partidos (WOLFGANG e STRØM, 1999). Ao priorizar essa perspectiva, o partido comporta-se em torno de lideranças e estruturas partidárias mais centralizadas, nas quais o aumento da presença em cargos eletivos e a participação em uma coalizão suficiente são necessários para a garantia de vitória eleitoral (WOLINETZ, 2002). Dessa forma, partidos *vote-seeking* tendem a ser ideologicamente mais frouxos, podendo adaptar-se de acordo com o pensamento do eleitorado. Esses partido não mantem grande consistência ao longo do tempo, uma vez que nem seus objetivos programáticos, nem o corpo partidário, são capazes de manter coerência interna, definindo suas ações sempre de fora para dentro, de acordo com os estímulos da opinião pública.

Wolfgang e Strøm (1999; p.10) analisam os objetivos partidários sob uma perspectiva de *trade-offs* entre a busca por políticas públicas, cargos no governo ou por votos. Os líderes partidários, a todo instante, estão sendo influenciados por várias pressões, interpartidárias e intrapartidárias, na negociação destes recursos da coalizão, além de terem de prestar contas com o eleitorado. Na perspectiva dos autores, a tendência *vote-seeking* é sempre implementada de forma instrumental, uma vez que representa uma busca por, em algum momento do tempo, políticas públicas e cargos de indicação. Por outro lado, para esse comportamento ser plenamente implementado, é também dependente de políticas públicas e cargos de indicação provenientes da participação no governo, já que os votos não são um recurso possível de divisão na coalizão. Alguns cargos e políticas são mais relevantes para capitanear votos. Postos responsáveis por políticas públicas populares que afetem uma grande parte do eleitorado e políticas setoriais que maximizem retornos políticos, a partir de recursos privados para financiar campanhas são cargos estratégicos na perspectiva *vote-seeking*.

Todos os partidos estão submetidos a incentivos sistêmicos bastante parecidos. Votos, objetivos programáticos e cargos são elementos interdependentes, sendo valorados por todos os partidos, ao mesmo tempo que são recursos escassos. Os partidos também sofrem influências particulares distintas, explicadas por fatores intrapartidários, pela sua abordagem eleitoral ou por estratégias ideológicas. A valoração e a escolha de prioridade pela liderança partidária entre esses três elementos, dessa forma, se dá por questões contextuais, dependentes das escolhas exercidas por outros partidos e das características próprias desse partido. A partilha dos recursos da coalizão se conforma como um jogo de soma zero. Quanto mais um partido reivindica um recurso, mais esse recurso torna-se escasso aos outros partidos, ou seja, maior será seu valor, mais necessários será gastar poderes de barganha política para obtê-lo (WOLFGANG e STRØM, 1999).

O modelo de Wolfgang e Strøm (1999) é importante para a confecção de uma estrutura conceitual na qual possam ser observadas as relações entre os líderes partidários e entre estes e seus correligionários na formação de coalizões, podendo auxiliar, empiricamente, no entendimento e diferenciação dos partidos. Para o caso brasileiro, o modelo é bastante acurado, uma vez que a coalizão no Brasil representa um elemento chave de governo. Apesar de definir-se como um regime presidencialista, os legisladores buscam conquistar espaço nos espólios executivos, aliando-se ao governo e o compondo, por meio de critérios partidários para barganhar espaço político.

Wolfgang e Strøm (1999) apontam que outros modelos de escolha racional para o comportamento partidário não arriscam diferenciar os objetivos de diferentes líderes partidários, mas, para o uso prático do modelo, é necessário incrementar essas diferenciações. Além disso, os partidos não podem ser tratados como agentes unitários, tendo de serem vistos como atores plurais, que operam relações de agente e principal com diversas arenas locais. Por fim, os autores apontam outra falha dos modelos anteriores de análise partidária, que observam as preferências partidárias como endógenas unicamente às lideranças, ignorando que são sujeitas às oportunidades de cargos e mudanças políticas provenientes do “mercado” de barganha.

Quanto mais incertas as informações, menos os líderes partidários estão dispostos a arriscar, buscando soluções que representam menores perdas e aversão ao risco, especialmente em situações onde a barganha mais incisiva do líder pode representar *payoffs* pouco rentáveis. Essa complexidade é intensificada, entre outros fatores, pelo aumento de partidos em uma coalizão (WOLFGANG e STRØM, 1999). Uma vez que líderes partidários buscam os três tipos de objetivos políticos, em conjunturas de disputa é mais fácil identificar os objetivos gerais de políticas, pois nessas situações a eles são impostas escolhas difíceis. Fora de contextos de conflitos entre objetivos, as escolhas partidárias são mais simples e semelhantes para todos os partidos, não servindo de parâmetro para este estudo.

2.6 - Perdas de Agenciamento

A relação de agência e as incertezas de informações não são presentes apenas nas relações de deputados e constituintes. O partido como um todo não pode se fazer presente no ministério (BLONDEL e COTTA, 1996,2000) por isso tem como agente de sua participação um ministro. Este, por sua vez, é um agente racional e possui sua própria pauta e interesses. No caso Brasileiro, o controle das decisões dos ministérios não sofre regulação de um acordo de vinculação¹³ formal, o que em grande medida dificulta o controle pelos partidos que fazem parte da coalizão de medidas desagradáveis, especialmente quando estão na seara das regulamentações ministeriais de pastas comandadas por outros partidos, na quais os ministros podem, a princípio, resolver problemas sem consultar de forma ampla a visão da coalizão, ou mesmo de seus próprios partidos (BLONDEL e COTTA, 1996,2000).

¹³ *Binding agreement* em inglês

Moury (2010) aponta que os acordos de coalizão são capazes de constranger a ação dos ministros, mas também de conceder-lhes poderes. Em países que os adotam, os ministros se limitam a não ultrapassar seus limites, que são estabelecidos pelos acordos prévios a consolidação da coalizão. Por outro lado, podem ser recursos, por assegurar que pastas alheias aos seus domínios implementem políticas próximas às suas preferências, previamente estabelecidas nos acordos.

A ausência de um acordo formal representa uma grande liberdade de atuação dentro das pastas ministeriais, uma vez que não existem instrumentos institucionais políticos de limitação de conteúdo no poder dos Ministérios. Essa é uma tendência observável também de forma comparativa. Partidos buscam evitar interferir nas políticas internas de ministérios controlados por outros partidos, dessa forma evitando que se abra precedente para que os ministérios os quais controlam também possam ser alvos de críticas por outros partidos (ANDEWEG, 2000). Algumas questões, por outro lado, recorrentemente incorrem em sobreposição de influências ministeriais. Um caso mais claro dessa influência é o orçamento, questão que perpassa todas as políticas públicas, que necessitam executar gastos para sua implementação, sendo necessária a participação do Ministério do planejamento, orçamento e gestão. (ANDEWEG, 2000)

Andeweg (2000) identifica também que é necessário, em um modelo racional, destacar qual o interesse dos ministros em seus postos, os tratando como agentes racionais. Nessa atuação individual, o ministro pode utilizar-se do cargo buscando o interesse de manter-se no seu cargo como um fim em si mesmo ou a busca de promoção pessoal e, posteriormente ascender a um cargo de maior prestígio. Ficar no cargo pode representar exercer políticas públicas pela qual o político pessoalmente milita ou explorar as benesses do cargo, em busca de proveito individual. Já um ministro que busca promoção pessoal irá realizar medidas que agradem ao eleitorado e tenham maior responsabilidade em suas decisões.

Andeweg (2000) aponta também que a organização ministerial pode influenciar no comportamento entre ministros, seus partidos e a coalizão. O Brasil não foge da regra geral de organização ministerial, a da departamentalização, na qual cada ministério é organizado em uma área temática e encabeçado por um único ministro, geralmente ligado a um partido político. Na departamentalização há incentivos para o ministro ser “capturado” por sua pasta, processo pelo qual este age de forma “nativa”. Dessa forma, os ministérios não agem de forma politicamente coordenada e os ministros são

incentivados a se distanciar de influências externas, até mesmo partidárias. Apenas Bélgica e a Suécia representam exceções mais claras a departamentalização, onde os ministérios são organizados a partir de conselhos suprapartidários.

Na Suécia, ministros de diferentes partidos podem estar ligados a um mesmo ministério. Na Bélgica, o gabinete é composto por ministros de um círculo interno, mais próximo ao Primeiro Ministro, que tem como função aconselhá-lo, mas que também acumulam funções temáticas, e um gabinete maior, de ministérios mais departamentalizados, ocasionalmente ocorrendo acumulação de prerrogativas entre os ministros do círculo interno e os ministérios departamentalizados. o que incentiva que busquem soluções mais coordenadas de atuação. (ANDEWEG, 2000)

A carência de acordos de coalizão escritos e públicos gera uma maior insegurança quanto os limites pelos quais se operará os objetivos de política no Brasil. Há uma relativa independência dos ministros aos seus partidos e ainda maior dos partidos em relação aos Ministérios dominados por outros partidos. O único agente efetivo de controle de conflitos ministeriais, com poderes institucionais, é o Presidente da República. As bancadas legislativas, que são, virtualmente, as beneficiadas com o controle de pastas ministeriais no Executivo, não possuem instrumentos institucionais diretos de controle sobre seus ministros. Dessa forma, esse problema de delegação perpassa um constante controle das lideranças legislativas à coalizão presidencial como um todo, uma vez que o Presidente, chefe do Governo, é o único formalmente responsável por nomear e retirar ministros e impedir que esses ajam contrário a objetivos partidários, sejam de seu partido ou de outros partidos da base.

Como método de controle de políticas indesejáveis, somente é possível aos partidos dirigir-se diretamente à presidência, buscando barganhar até mesmo questões que primariamente envolveriam apenas representantes de seus partidos, como um conflito entre a bancada legislativa e os ministros apontados por esta no Executivo. Em última instância, não obtendo sucesso O boicote (ou sua ameaça) às medidas do governo no Legislativo, assim como a intervenção junto à opinião pública e a sociedade civil, para garantirem um controle sobre a atuação ministerial, em última instância implicando a mudança da chefia da pasta. Dessa forma, problemas na estrutura partidária, especialmente quando envolvem conflitos entre ministros e seus respectivos partidos, podem se tornar problemas da coalizão, e não apenas intrapartidários. Essa é uma consequência incapaz de ser prevista no Modelo original de presidencialismo de coalizão,

uma vez que considera os partidos estruturas monolíticas (ABRANCHES, 1988). O Governo, no presidencialismo de coalizão brasileiro, não é construído como uma rede partidária, na qual os partidos formariam uma estrutura de relações permanentes entre todos os partidos e pastas ministeriais. O governo se estrutura de forma mais estelar, na qual o partido do presidente é um ponto central de comunicação dos demais partidos da coalizão, que pouca comunicação manterão entre si para lidar com problemas coletivos, recaindo tudo ao comando centralizado.

2.7 - Ideologia e Governo

Zucco (2009) demonstra que, em seus comportamentos legislativos, os partidos políticos e os parlamentares não são influenciados por quase nenhum viés ideológico. Em grande medida, o principal elemento definidor das estratégias legislativas são o posicionamento dos partidos em relação a coalizão governista.

Internamente, as coalizões demonstram cada vez menos coerência ideológica, abarcando partidos tradicionalmente ligados aos extremos da direita e da esquerda. No governo Lula, Fizeram parte da coalizão partidos como o Partido Progressista e o Partido Comunista do Brasil. Este é um partido tradicionalmente de esquerda, que durante vários períodos democráticos e no regime militar foi colocado na clandestinidade. Aquele tem origem na Arena, partido de suporte ao regime militar e é identificado ideologicamente com a direita.

Por outro lado, partidos pertencentes ao centro político e teoricamente mais próximos à ideologia programática do Partido dos Trabalhadores, como o Partido Popular Socialista e o Partido da Social Democracia Brasileira, foram excluídos da Coalizão governativa. É importante salientar que durante a maior parte de seu governo, Lula contou com uma maioria expressiva, superior aos limites necessários para governar. Dessa forma, a ideologia demonstra não ter sido um elemento importante na composição de coalizões no Brasil atualmente, especialmente durante o primeiro e segundo governo Lula.

Ao analisar as votações durante o período FHC e Lula, Zucco (2009) verifica que os padrões de votação de esquerda e direita estão mais fortemente ligados à participação na oposição ou no governo do que à ideologia partidária. O comportamento dos legisladores progressivamente se distanciou de uma correspondência entre governismo e ideologia para uma incoerência completa entre discurso e prática, culminando no governo

de Lula. O impacto dessa incoerência, chamada de governismo, é ainda mais claro quando comparados os partidos pertencentes à coalizão de governo e o padrão de comportamento dos partidos na oposição, estes últimos tendendo a manter maior coerência ideológica em sua votação. Os distúrbios de votação são ainda mais inconsistentes durante início do governo Lula, nos quais Zucco (2009) aponta como grande possibilidade explicativa os efeitos do “mensalão” no comportamento legislativo.

A contraposição entre governo e oposição demonstra-se como fator essencial de entendimento do comportamento partidário no legislativo, mas isso não implica que partidos governistas e de oposição tem objetivos políticos amplamente distintos para a coalizão governativa. Essas distinções, na verdade, podem ocorrer entre partidos de uma mesma coalizão. Para consolidar uma categorização sólida dos partidos brasileiros em seu comportamento de coalizão, é necessário distinguir os partidos quanto aos papéis que pode assumir na coalizão e os objetivos políticos os quais podem ser atendidos.

Retomando aos três objetivos identificados por Wolfgang e Strøm (1999), devemos conciliá-los aos papéis empenhados pelos partidos no governo e na oposição. Nesse sentido, Samuels (2002) demonstra que a separação de poderes representa relevantes dinâmicas ao comportamento partidário. O sistema presidencialista clássico tende a incentivar uma postura pelo objetivo *vote-seeking*, uma vez que a estrutura eleitoral no executivo é um jogo *winners-take-all*, no qual apenas o partido que vence a eleição majoritária pode assumir cargos e empregar políticas públicas (STRØM, 1990; SAMUELS, 2002). Porém, esse não é o caso brasileiro.

Eleições proporcionais possibilitam que os votos sejam distribuídos, inclusive para partidos que não representem um voto majoritário, possibilitando que o objetivo *vote-seeking* não seja o único objetivo primário existente. Por outro lado, no presidencialismo, a disputa pelo principal cargo político sempre se dará a partir de uma eleição majoritária, na qual os partidos, ao menos os que buscarem disputá-la para vencer, deverão priorizar a estratégia *vote-seeking*. Dessa forma, Samuels (2002) demonstra que as lideranças partidárias em um sistema presidencialista podem estar submetidas a *trade-offs* diferentes nas eleições presidenciais e nas eleições parlamentares, já que tratam-se de pleitos independente e que disputam cargos distintos. A tarefa de coordenar objetivos distintos entre ambas as eleições leva também a comportamentos diferentes na busca da formação de coalizões, sejam governativas, sejam oposicionistas.

Ao mesmo tempo, os pleitos não são totalmente desconexos. De modo geral, os incentivos partidários mais fortes são os de priorizar as eleições presidenciais, uma vez que no presidencialismo o chefe de governo é capaz de atrair mais recursos para sua campanha e maior atenção da imprensa do que os candidatos ao legislativo (SAMUELS, 2002) decorrente do peso político que representa o cargo em disputa. Além disso, nas campanhas presidenciais há uma maior abrangência demográfica do voto e exploração da imagem do presidente, que incentiva um *coattail effect*¹⁴ nas eleições legislativas (SAMUELS, 2002).

Em um sistema intensamente pluripartidário, como é o caso brasileiro, é inviável a todos os partidos concentrar seus recursos nas eleições presidenciais. Partidos pequenos não possuem a estrutura necessária para conseguir sustentar um pleito nacional em uma disputa majoritária. Alguns partidos grandes, por outro lado, acreditam que as incertezas envolvidas em encabeçar uma chapa presidencial e os recursos aos quais devem empregar não valem o risco. A presença na coalizão de governo, por outro lado, é vantajosa a todos os partidos.

Dessa forma, os partidos em um sistema presidencialistas podem adotar estratégias não *vote-seeking*. Estratégias *policy-seeking*, inclusive, podem ocorrer a partir da disputa presidencial. Partidos menores, que não vislumbram a vitória eleitoral imediata no Executivo, podem usar da visibilidade das disputas presidenciais para defenderem agendas temáticas e aproveitar o *coattail effect*¹⁵. Durante a formação de uma coalizão, esses partidos podem usar do capital político gerado nas eleições para reivindicar suas pautas na agenda do Governo. (SAMUELS, 2002).

Para outros partidos, a renúncia da disputa presidencial pode ocorrer em prol da participação em uma coligação eleitoral. A promessa de cargos e políticas mobiliza alguns partidos a recorrentemente exercerem posições coadjuvantes, mas com menos riscos envolvidos. Essa tendência vai ao encontro da cartelização partidária, na qual tem, como uma das maiores características, a redução das perdas políticas dos partidos envolvidos no processo eleitoral (KATZ e MAIR, 1995; 2003; 2009). Esse comportamento é interessante também aos partidos que objetivam vencer a disputa pela presidência, uma

¹⁴ Efeito pelo qual um candidato em uma disputa consegue, pela exploração de sua imagem, angariar votos para candidatos em pleitos paralelos. Exemplo é pela vinculação da imagem do candidato à presidência aos candidatos a cargos legislativos de seu próprio partido ou da base de apoio.

¹⁵ Exemplo disso são as candidaturas de candidatos a presidência do Partido Verde que buscam conscientizar a população para a questão ambiental.

vez que conseguem garantir um apoio amor a sua candidatura e reduzir a possibilidade de novos possíveis concorrentes, que agora são aliados (SAMUELS, 2002).

Apesar da participação na coalizão ser elemento central para a sobrevivência política dos partidos, nem todos são capazes de estarem presente no governo. A opção intencional de participar da oposição política ao governo se justifica principalmente por duas estratégias: A primeira é a de renunciar à aliança com o governo atual, assim buscando o ganho de espaço político em campanhas eleitorais futuras e a possibilidade de vitória na disputa pelo cargo presidencial, que representa um espólio eleitoral consideravelmente maior do que seriam capaz de ganhar como partido aliado do presidente; A segunda estratégia é a de que para alguns partidos a oposição pode representar uma possibilidade de recursos político para maximizar votos na disputa para os cargos legislativos, especialmente daqueles eleitores que rejeitam o governo em exercício. A participação na coalizão do governo, nesse caso, poderia representar uma traição aos seus constituintes e possíveis represarias em eleições futuras. (SAMUELS, 2002)

A dimensão do compromisso programático também é um importante elementos de distinção partidária. Partidos existem buscando atender a interesses públicos que a política pode servi-los. Mas a estratégia *policy-seeking* não é universalmente adotada de forma igual para todos os partidos¹⁶. Estrategicamente, os partidos se diferenciam também em relação ao seu comportamento na barganha dos recursos da coalizão. Essa postura não pode ser resumida seja pelo pertencimento ao Governismo ou a oposição, sejam pela posição ideológica do partido entre direita e esquerda. Kellam (2013) diferencia os partidos entre particularistas e programáticos. No primeiro, os partidos mantêm uma relação com seus constituinte de caráter mais clientelista. Na segunda, esses objetivos se concretizam de forma mais ideológica.

Ao analisar os presidentes minoritários na América Latina, Kellam (2013) remonta ao segredo ineficiente de Shugart e Carey (1992), no qual a presença de partidos particularistas ajudam os presidentes a formar coalizões majoritárias no legislativo. Barganhas entre partidos com crivo ideológico mais acentuados, por outro lado, levam a

¹⁶ Tsebelis e Ha (2014) apontam que maiores poder de agenda nas mãos dos *formateurs* pode levar a coalizões menos centristas. No Brasil, o Governo do PT ignora o centro político e faz aliança com extremos na direita e na esquerda. Isso só é possível porque a infiltração de objetivos de *policy-seeking* é bastante tolhida dos partidos mais à direita.

presidentes com menor governabilidade. Partidos particularistas colocam seu apoio no Congresso “à venda” em troca de benesses no Governo. É o caso do PMDB, que participou do governo de todos os presidentes desde a redemocratização (KELLAM, 2013). Kellam (2013) demonstra que, em termos de recursos de coalizão, os partidos orientados a interesses particularistas possuem maior flexibilidade de negociação do que os partidos programáticos, facilitando ao presidente “contratar” esses partidos para aprovar medidas, sem a necessidade de realizar compromissos programáticos que distorceriam os objetivos políticos do presidente, distanciando-se da política inicialmente planejada.

2.8 - Conclusão

O início da cartelização partidária no Brasil não é um fenômeno de fácil identificação, mas o processo de consolidação de sua efetividade é observável. Em nosso sistema político intensamente multipartidário, a dependência dos partidos ao Estado, sua redução de representatividade à sociedade e cada vez menos coerência ideológica dos Governos é um processo crescente. Por outro lado, a separação de poderes também implica em problemáticas atípicas ao caso Brasileiro e de outros presidencialismos de coalizão. A distinção partidária tende a ser mais marcadamente expressiva do a do parlamentarismo. O princípio da proporcionalidade de Gamson, que predomina nestes governos, não é amplo na medida em que partidos não conseguem formar coalizões governativas sem o presidente.

Sintetizando o exposto neste capítulo, propõe-se então uma nova categorização para o comportamento dos partidos em uma coalizão presidencial, frente a divisão dos recursos de governo provenientes da coalizão. Esta retoma aos objetivos partidários apontados em Riker (1964) e Wolfgang e Strøm (1999). Simbolizam os tipos ideais pelos quais os partidos atuam, podendo ser observados tanto no Governo como na Oposição. No Presidencialismo, o governo é um cargo em disputa eletiva e elementos que vão além dos objetivos programáticos partidários devem estar nos cálculos estratégicos dos partidos.

O primeiro tipo ideal é o partido presidencialista, apontado em Samuels (2002) e Samuels e Shugart (2010). Em sistemas presidencialistas e semi-presidencialistas de partidos minoritários, a presidência é um cargo que apenas os grandes partidos têm chances reais de vencer. Nesses partidos, suas dinâmicas internas possibilitam um alcance

nacional de sua plataforma de governo, atuando para formar uma coalizão legislativa majoritária quando no governo e barrar as iniciativas legislativas quando na oposição. Partidos presidencialistas só aceitam a participação em coalizões governativas quando encabeçam a presidência, única possibilidade de conseguirem cumprir seus objetivos de *policy* e *office-seeking* a nível federal. Por outro lado, o *vote-seeking* é o principal objetivo partidário desses partidos, uma vez que têm como prioridade a disputa pela presidência, de caráter majoritário, elegendo representantes prioritariamente pelo *coattail-effect* decorrente de sua campanha presidencial, que buscam aproveitar-se da popularidade do presidente, quando no governo, ou dos insatisfeitos com as decisões políticas, quando na oposição. Há uma relativa inconsistência programática nesses partidos, decorrente da necessidade de formar coalizões majoritárias e do constante controle eleitoral pelos quais estão sendo influenciados, que demanda uma atitude de maior austeridade quando no governo, independente dos objetivos ideológicos prévios.

O segundo tipo ideal é o partido particularista, como observado em Biezen e Kopecký (2007) e Kellam (2013). Estes partidos estão dispostos a colocar seus recursos legislativos “à venda” ao partido do Governo, com pouco ou nenhum objetivo programático claro, participando de coalizões à esquerda ou à direita. Sua estrutura partidária extra-parlamentar é fraca, o que dá grande liberdade de negociação as lideranças legislativas. É o modelo de partido que mais se aproxima do ideal da cartelização, sempre buscando fazer parte de coalizões de governo, objetivando o mínimo possível arriscar-se em estratégias políticas que possam resultar em perdas de poder. É Privilegiado o *office-seeking*, almejeando ao máximo fazer-se presente em cargos do governo e utilizando-se da máquina pública para atender a sua dinâmica clientelistas, patrocinados por interesses regionalizados de grupos de interesses econômicos. Além disso, são os mais propensos a incorrer em condutas pouco republicanas de *rent-seeking*, como a corrupção.

Por fim, em contra partida aos partidos particularistas, há os partidos programáticos. Sua participação em coalizões presidenciais dá-se de forma mais consistente ideologicamente, tendo como referência objetivos de agendas de longo prazo para mudanças institucionais que motivam suas articulações políticas. Sua organização partidária interna possui grande peso nas decisões do partido, inclusive em seu comportamento com o Executivo, reduzindo as possíveis perdas de agência e o risco moral envolvido.

Capítulo 3

Regimes de governo, proporcionalidade e o papel do *formateur* no Brasil

As características institucionais brasileiras, apesar de tratar-se de um regime presidencialista puro, comporta coalizões partidárias em torno do partido do presidente que combina características de governos presidencialistas e semi-presidencialistas. Neste capítulo buscou-se compreender a influência da variável tradicional de explicação da divisão de benesses da coalizão, destacadamente a presença parlamentar no governo, bem como outros elementos institucionais que podem implicar assimetrias nas coalizões governativas, como o papel exercido por cada partido na coalizão, seus objetivos partidários e, especialmente, a influência do poder de proposição presidencial.

Como resultado nesse trabalho, observou-se que, no período de 1995 a 2015, no Brasil, o partido do presidente manifestou uma expressiva predominância nos *payoffs* da coalizão, entretanto, estes não comportaram-se de forma contínua durante todo o período. Especialmente, no período de 2008 a 2011, a divisão orçamentária entre os partido na coalizão seguiu uma lógica decisivamente mais proporcional, na qual o peso da assimetria de proposição presidencial foi reduzido. Nesse contexto, a retomada de centralização de poder no partido do presidente a partir de 2012, bem como a perda de espaço do PMDB no governo federal, podem representar indícios da crise de governabilidade observada posteriormente. Uma explicação para isso é que os partidos, reagindo ao novo status quo favorável a seus interesses, agiram como atores com poder de veto obstruindo a nova situação institucional proposta pelo partido do presidente.

3.1. A construção da agenda no Brasil: democracia consensual e majoritária

Na política comparada, os modelos de democracia de Lijphart (2003) são guias importantes para a compreensão de um sistema político nacional. Um dos principais méritos de sua classificação é o de buscar diferenciar os sistemas políticos por elementos mais decisivos de explicação do que a superficialidade apresentada pela dicotomia presidencialismo/parlamentarismo.

Os dois principais modelos são o de Westminster (ou democracias majoritárias), que tem como seu principal exemplo o Reino Unido, e as democracias consensuais, que

se destacam, como tipos mais puros, a Suíça e a Bélgica. No primeiro modelo, destaca-se a grande predominância do Executivo sobre o Legislativo, tratando-se de um modelo mais pragmático para sociedades menos heterogêneas, tipicamente com sistemas políticos bipartidários com eleições parlamentares majoritárias e de estados unitários. Já o segundo seria mais propício à sociedades heterogêneas, na qual a representação de interesses múltiplos e conflituosos deveria buscar formas de construção de consensos que não afrontassem às comunidades, mais próprio a sistemas multipartidários, de representação proporcional e federalismos mais intensos.

Porém, em sua metodologia, Lijphart (2003) comete um viés pró-parlamentarismo que coloca a categorização dos sistemas presidencialistas em uma zona cinzenta (TSEBELIS, 2002). Tsebelis (2002) destaca, por outro lado, a definição da agenda como sendo ponto essencial da relação executivo-legislativo, apontando-a como um melhor previsor para descrever a estabilidade de um sistema político, em relação a outras variáveis macroinstitucionais. Na visão de Tsebelis (2002) a capacidade do poder executivo conseguir manipular as decisões das lideranças políticas previamente a necessidade de supressão de suas decisões pode aproximar os resultados de coordenação política de países com características institucionais bastante distintas, como parlamentaristas e presidencialistas ou federalistas e unitários.

Cabe lembrar que o sistema político brasileiro ainda é uma democracia recente, no qual as lideranças políticas ainda estão em um processo de aprendizagem do funcionamento dos mecanismos institucionais que as constroem. O entendimento das variáveis apresentadas por Lijphart (2003) e sua aplicabilidade ao Brasil auxiliam na compreensão do sistema político como um todo, especialmente quando buscamos entender o papel desses efeitos no Executivo. Em Tsebelis(2002), se por um lado este aponta o viés parlamentarista do outro autor, em seu trabalho há uma predileção pelas ações legislativas. A relação Executivo-Legislativo opera-se como um processo de busca de resultados Executivos no Legislativo, pouco pesando os efeitos relativos à atuação Legislativa no Executivo, questão a qual Lijphart (2003) dá mais atenção.

No caso brasileiro, Limongi e Figueiredo(2009) destacam-se pelo aprofundamento quanto ao estudo da formação da agenda política entre os poderes. Segundo os autores, não é possível apontar um modelo de agenda dual entre Executivo e

Legislativo no Brasil¹⁷. Há grande correspondência entre os interesses de livre decisão dos dois poderes, ao mesmo tempo que, institucionalmente, há previsões extensas de poder de revisão por partido do Legislativo das decisões Executivas, pelas quais, por motivos político-partidários, não os fazem (LIMONGI e FIGUEIREDO, 2009). A Agenda Executiva, de acordo com os autores, é formada como um processo plural, pelo qual é necessário o acordo entre o partido do presidente e os demais partidos da coalizão.

O poder de agenda não se manifesta como uma capacidade unilateral de implementar políticas por parte do presidente. Ela representa um instrumento de construção de consensos políticos mais próximos aos interesses presidenciais, mas que precisam de respaldo legislativo, incentivando a formação de coalizões. (FIGUEIREDO, CANELLO E VIEIRA, 2012)

Entretanto, cabe destacar que a participação dos partidos na construção da agenda é desigual. Gaylord e Rennó (2015) apontam que, na execução de iniciativas de projetos de lei, o partido do presidente tem ampla sobre-representação no gabinete. A divisão ministerial, como pode-se ser percebido mais adiante neste trabalho, também segue essa desproporcionalidade. A Agenda Executiva não é uma agenda privativa do presidente ou de seu partido, mas o poder de controle destes não é desprezível. Em parte, isso se deve ao efeito da barganha, na qual é elevado o walk-away value do partido do presidente, que possui maior unilateralidade na escolha de seus parceiros, mas não na escolha de políticas, diminuindo os custos do presidente para à associação partidária. Os instrumentos que incentivam o desequilíbrio são os mesmo que incentivam a cooperação.

Com base nos modelos de democracia de Lijphart (2003), são elencadas 10 categorias, e o caso brasileiro será confrontado com elas:

1. Há a formação de extensas coalizões partidárias no gabinete ministerial, ao mesmo tempo em que o Presidente concentra importantes poderes legislativos. O Brasil, quanto aos poderes de centralidade do presidente, encontra-se em uma posição intermediária entre seus vizinhos. A Argentina é um país mais fortemente majoritário, em contrapartida do Uruguai, com decisivos comportamentos consensuais. (BORMANN, 2010)

¹⁷ Segundo o modelo da agenda dual proposto por Figueiredo e Limongi (2009), teoricamente Legislativo e Executivo teriam agenda distintas e conflituosas.

2. Balança de poder entre Executivo e Legislativo tende a ser favorável ao Executivo.

É um presidencialismo puro, o presidente é dotado de amplos poderes de agenda, por outro lado, semelhante ao caso da Venezuela, apontado por Lijphart (2003), os poderes de revisão legislativos podem representar um problema para a dominância presidencial caso as relações partidárias estejam enfraquecidas.

3. Sistema multipartidário. O Brasil é o país de multipartidarismo mais acentuado do mundo (CALVO et al, 2015). Isso demonstra que decisões unilaterais possuem pouca sustentação, mesmo quando partem do presidente, uma vez que não existiram na história democrática gabinete majoritários no Brasil.

4. Eleições por representação proporcional. No Brasil há votação por lista aberta e proporcional, o que tende a intensificar o multipartidarismo, por outro lado não é um elemento fortalecedor para a construção de partidos programáticos.

5. Corporativismo. Os Grupos de interesse influenciam o poder político, entretanto não atuam de forma decisivamente conflituosa. Prova disso é que grande parte dos financiadores de campanhas presidenciais e legislativas são os mesmos, não limitando-se a grupos políticos de governo ou oposição. Os sindicatos trabalhistas também apresentam grande força de barganha, só sendo permitidas negociações coletivas para a flexibilização de leis trabalhistas, representando a CLT uma força nesse sentido. Na classe política, há uma grande preocupação em atender políticas públicas concertadas que sejam de interesse de vários seguimentos sociais. A carta aos Brasileiros de 2002, sinalizou a preocupação de Lula em manter uma política econômica responsável, de interesse especialmente de grandes investidores, ao mesmo tempo que este político possuía um histórico sindical.

6. Federalismo Formal. Há federalismo constitucional no Brasil, onde são garantidos direitos administrativos e políticos aos entes federados, entretanto há uma autonomia limitada, decorrente da escassez de autossuficiência orçamentária. (ARRETCHE, 2012)

7. Forte bicameralismo. No Brasil, há a Câmara dos Deputados, na qual os estados são escolhidos de forma proporcional a suas populações, e o Senado, no qual os estados são representados com pesos iguais. Para a maior parte das matérias legislativa, são necessários crivos de ambas as casas para mudanças institucionais.

8.Rigidez constitucional. No Brasil há uma constituição escrita pela qual todas as regras institucionais estão submetidas e para mudança em suas regras maiorias qualificadas são necessárias.

9.Revisão Judicial. Há no Brasil o Supremo Tribunal Federal, guardião da constituição, órgão que fiscaliza a validade constitucional das ações dos poderes, em especial das leis aprovadas pelo Congresso, limitando em parte a ação dos agentes políticos.

10.Relativa Independência do Banco central. O Brasil está situado em uma posição de relativa independência quanto ao papel do Banco Central, com índice de 0,47, maior do que o referente a Bélgica (0.41) e menor do que o Suíço (0.63). (p. 84. BERNAL, PANIZZA, RIGOBON, e SOARES, 2011)

O Brasil caracteriza-se por um modelo complexo, no qual elementos tanto majoritários como consensuais são incidentes (BORMANN, 2010). De toda forma, a estabilização institucional é um processo ainda em desenvolvimento no Brasil, com avanços e retrocessos, eventos transitórios que também ocorreram em outros países, inclusive democracias avançadas (LIJPHAT, 2003).

É importante ressaltar que, em grande medida, os elementos da democracia consensuais são predominantes e constituem o cerne do presidencialismo de coalizão. Abranches (1988) debruçou-se em apontar nas características da conformação da nação brasileira como determinantes para a construção do presidencialismo de coalizão. O Brasil, aponta o autor, é um país de grandes contradições e heterogeneidades, que, apesar de ter representante de interesses plurais, anseia por respostas políticas. As diferenças da sociedade brasileira, para Abranches(1988) são ainda mais gritantes que de outras democracias consensuais, como a suíça e a belga, uma vez que nesses países há heterogeneidade entre regiões mas, internamente, suas regiões são bastante homogêneas. A solução da centralidade no presidente durante o processo decisório brasileiro foi a que coube a nosso sistema político adotar para buscar a formação de consensos e a construção de interesses agregados comuns. É possível supor que, caso não orbitassem os atores políticos em torno de um dos poderes, a diversificação de interesses abriria espaço para conflitos possíveis de levar a paralisia decisória ou mesmo ao fim do regime democrático. (O'DONNELL, 1990)

3.2. Coalizão Legislativa e Coalizão Executiva

A estruturação de Coalizões presidenciais, apesar de concatenar interesses legislativos e executivos, não representa a configuração de um padrão único e homogêneo. O Congresso Nacional não tem uma atitude cooperativa às ações do presidente como regra geral. Elementos contextuais e temáticos, em muitos casos, devem estar no cálculo presidencial para a formação de maiorias, que devem ser renovadas a cada votação (Santos, 1997).

No presidencialismo, a separação de poderes pode representar um elemento de conflito para a cooperação. Como elemento conflitivo, o uso dos poderes presidenciais e a posição de *formateur* influenciam a atuação partidária, dificultando que os partidos ajam de acordo com a teoria dos partidos responsáveis e incentivando a valorização de ganhos particularistas (PEREIRA, POWER e RAILE, 2011). Já para a cooperação a partir da construção de uma base legislativa pode ser dada por medidas de longo prazo, como cargos ministeriais e alinhamentos político-ideológicos, e de curto prazo, a partir de *porks* (PEREIRA, POWER e RAILE, 2011). Neste estudo, damos prioridades a construção de elementos de longo prazo, que selam o comportamento governativo e influenciam em todo o processo, de forma sistemática, as relações Executivo e Legislativo. *Porks* são importantes para a coalizão legislativa, uma vez que podem selar a aprovação de projetos de leis polêmicos e com maiorias não automáticas, mas são mecanismos pontuais no dia-a-dia das coalizões, principalmente por não operarem mudanças no governo executivo.

Podemos então destacar que, nas relações Executivo-Legislativo, não há apenas uma coalizão presidencial. Há um cerne de partidos que apresenta um compromisso comum, pela adesão contínua de um projeto de poder, que é selado pela ocupação de pastas ministeriais entre partidos (Abranches, 1988), consolidando uma coalizão Executiva que tem implicações diretas na aquisição de apoio legislativo pela presidência. Mas há também uma estrutura maior, que abrange a primeira, mas que tem elementos menos integrados e de adesão mais informal, pela qual partidos, ou mesmo parlamentares individualmente, aderem a objetivos de políticas comuns ao do governo, votam de forma consistentemente semelhante, mas sujeitos a maior instabilidade e menor disciplina, que constituem Coalizões Legislativas ditadas principalmente por questões de objetivos de políticas e concordância de mudanças no status quo. (Cheibub, Przeworski e Saiegh, 2004)

Essa diferença de coalizões, decorrentes do presidencialismo e de regras institucionais presente em alguns sistemas parlamentaristas, podem construir situações as quais são impossíveis no parlamentarismo puro, como a construção de um gabinete ministerial minoritário de oposição majoritária. Nessa situação, há consenso parlamentar na mudança do status quo institucional, mas os partidos de oposição são incapazes de realiza-la devido ao poder de veto presidencial. Além disso, não havendo poderes de destituir o presidente, são impotentes para desobstruir a pauta legislativa. Nessa situação, o presidente serve como um agente favorável ao status quo. (Cheibub, Przeworski e Saiegh, 2004)

Figueiredo, Canello e Vieira (2012) destacam que o principal fator para a ocorrência de governos minoritários nos presidencialismos latino-americanos é uma reduzida fragmentação partidária. Nesses sistemas há maiores estímulos para a cooperação quando o partido do presidente tem menos relevância política individualmente, criando processos e costumes que levam a uma tendência corrente de agregação política a interesses comuns. Por outro lado, os autores o extremismo ideológico do presidente não é uma variável relevante. Quando há aproximação ideológica entre o presidente e os partidos legislativos, há desestímulos a formação de coalizões executivas, uma vez que os interesses de política do partido do presidente conseguem, sem grandes resistências, respaldo dos partidos legislativos, já que estes estão mais próximos aos desejos partidários do que o status quo, que é mais distante. A formação de coalizões executivas, por outro lado, está relacionado a interesses de longo prazo e a formação de políticas de maior contestação que necessitam de negociações contínuas e coordenadas para serem operacionalizadas. (FIGUEIREDO, CANELLO E VIEIRA, 2012)

A existência de supermaiorias se dá pelos incentivos maiores a concertação política em meios de pouca polarização, instrumentos pelos quais favorece a formação de coalizões em geral. Por outro lado, a necessidade de maiorias consideravelmente superiores aos requisitos mínimos são comuns em governos presidencialistas multipartidários porque não há grande segurança quanto a disciplina dos partidos, uma vez que a pluralidade de interesses pode ser acentuada, na qual pontos de convergência não se ocorrem sempre por mecanismos duradouros e continuados, constituindo governos de menor coerência programática e dando abertura também a atuações particularistas, que buscam oportunidade de barganha política. (PEREIRA, POWER e RAILE, 2011)

No Parlamentarismo, a derrota do gabinete em uma votação pode representar, em alguns sistemas, a renúncia do primeiro ministro ou a convocação de novas eleições. Mas a diferença do presidencialismo e parlamentarismo mais relevante para a formação de coalizões e sua configuração não é o fato do mandato do gabinete ser fixo. O incentivo para formação de coalizões é igual nos dois sistemas (CHEIBUB e LIMONGI, 2002). Mais relevante é a identificação prévia do *formateur* e os poderes unilaterais do presidente para a indicação de ministros, prerrogativa pela qual é possível o controle pelo presidente da coalizão como um todo, especialmente no Brasil, onde não há mecanismos de dispersão de indicações, no qual o congresso teria poderes constitucionais de indicar ministros.

Todavia, o gabinete também é um instrumento essencial para analisar as relações entre o Executivo e o Legislativo em regimes presidencialistas (AMORIM NETO, 2006). De acordo com Amorim Neto (2006), um gabinete menos partidário e desproporcional está ligado a uma estratégia de atuação executiva unilateral do presidente para cumprir seus objetivos de *policy-making*¹⁸. Neste sentido, as nomeações ministeriais visam interesses autônomos na formulação de políticas públicas, ocupados por ministros de caráter técnico e de compadrio. Também há um maior uso dos poderes de decreto executivos por parte do presidente, incorrendo menos na consulta ao Legislativo de suas proposições.

Amorim Neto e Samuels (2011) demonstram que o controle de uma parcela significativa de acentos legislativos pelo partido do presidente, assim como uma aproximação ideológica tendente ao centro político são elementos relevantes para a ação política do presidente por meios estatutários, os quais facilitam as negociações com o Congresso, uma vez que possuem familiaridades programáticas prévias. Neste sentido, a atuação estatutária tem grande correlação com a formação de gabinetes majoritários, além de maior incidência da escolha de ministros pertencentes a partidos políticos (Amorim Neto e Samuels, 2011).

¹⁸ Há limitações nos achados do autor, especialmente decorrentes do período estudado, devido a desconsiderar o processo de aprendizado institucional dos agentes políticos. Entre 1970 e 2000, a terceira onda de democracia ainda era um fenômeno recente, cabendo destacar que os países que se tornaram democráticos durante esse período, majoritariamente, adotaram o presidencialismo, influenciando nos dados levantados. Como demonstrado por Cheibub e Limongi (2002) as prerrogativas de decretos executivos são instrumentos de barganha do presidente, que podem facilitar as negociações com o Congresso.

3.3. Parlamentarismo, Presidencialismo e regimes intermediários

Presidencialismo e Parlamentarismo não definem também a viabilidade de um sistema de governo ou não. Outras variáveis, como as regras eleitorais, o relacionamento executivo-legislativo, os poderes presidenciais, a relação entre parlamentares e lideranças, são mais conclusivos para caracterizar a efetividade de um governo ou não (CHEIBUB e LIMONGI, 2002). Entre esses mecanismos, estão aqueles que indicam a concentração da agenda legislativa na mão do chefe do Executivo ou da assembleia (SHUGART e CAREY, 1992). Essa ponderação é necessária para entender os incentivos para a centralização do poder de decisão política, que pode ser no sentido cooperativo, caso esteja a disposição do presidente, ou disperso e possivelmente conflituoso, caso não haja instrumentos de coordenação e cada parlamentar possa agir individualmente (CHEIBUB e LIMONGI, 2002). Internamente, como já visto, no Brasil há grande poder de agenda nas mãos do presidente, ao mesmo tempo que, nos trabalhos legislativos, os parlamentares agem de forma coordenada, instruídos pela atuação de suas lideranças, buscando agir coletivamente (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999).

As variáveis macroinstitucionais não são determinantes para muitos elementos do funcionamento institucional, mas há diferenças relevantes geradas por essas, como as decorrentes do regime político adotado. É importante entender que espaço o sistema político brasileiro assume entre os regimes de maior importância partidária, o Parlamentarismo puro, no qual há a preferência pela atuação estatutária, e os regimes de menor importância partidária, o Presidencialismo puro, no qual o presidente depende fortemente de poderes de decreto para governar e pode se manter autônomo em relação aos partidos (SAMUELS e AMORIM NETO, 2011).

Samuels e Amorim Neto (2011) exploram a relação do partidarismo na proporcionalidade de divisão dos gabinetes ministeriais, apontando o sistema de governo como seu determinante. Os autores encontram diferenças de proporcionalidade entre cadeiras e ministérios decorrentes dos regimes políticos, sendo a mais perceptível a gerado pelo presidencialismo puro, se comparada aos demais regimes políticos.

Uma outra evidência da diferença entre os regimes é o número de ministros não-partidários nos gabinetes ministeriais. Os autores identificaram que no parlamentarismo este é um fenômeno raro. Já no presidencialismo, é um fenômeno relativamente mais frequente. Por fim, no semi-presidencialismo há uma ocorrência intermediária, em

relação aos dois regimes anteriores. Os autores identificaram o partidarismo dos ministros como um critério de qualificação das relações entre os poderes Executivo e Legislativo. Em países nos quais o Executivo é mais dependente do Parlamento para conseguir governar e não possui poderes de legislação ou de veto à medidas legislativas indesejáveis, há uma maior tendência de ministros partidários. Isto acontece como um meio de concretizar acordos com interesses parlamentares, não sendo estes limitados à ocupação ministerial por partidos da base aliada, mas também acordos com o próprio partido do presidente, caso mais corriqueiro no caso de governos de partidos majoritários, que também possuem diversificação quanto ao partidarismo de seus gabinetes.

Amorim Neto e Samuels (2011) observaram que os sistemas presidencialistas tendem a possuir uma maior autonomia em relação aos sistemas parlamentaristas e semi-presidencialistas quanto a nomeação de ministros, e que essa relação é mais forte do que os simples mecanismos constitucionais de controle executivo das regras legislativas, uma vez que alguns desses mecanismos não são presentes em todos os sistemas presidencialistas. Esta dissertação busca evidenciar que isso se deve, em grande medida, pelo poder de nomeação do presidente sobre os ministros, o qual gera assimetrias de proposição entre os partidos em uma coalizão presidencial.

No parlamentarismo, a escolha do chefe de governo se dá como um dos espólios da coalizão. Mas essa escolha não encontra uma total correspondência com a vitória eleitoral. O Primeiro Ministro (PM) é um prêmio fruto de negociação e barganha, especialmente nos países mais multipartidários, nos quais a centralidade ideológica do partido se demonstra mais importante para a seleção do chefe de governo do que a pura vitória eleitoral, apesar de, de modo geral, tratar-se sempre de um grande partido, resultados encontrados tanto nos países da Europa Ocidental como da Europa Oriental, nos quais possuem variáveis institucionais semelhantes, mas culturais, sociais e econômicas bastantes distintas (GLASGOW, GOLDER e N. GOLDER, 2011). O papel do presidente na nomeação do PM também não pode ser desprezado em sistemas não presidenciais, especialmente quando o presidente não é eleito por voto direto (GLASGOW, GOLDER e N. GOLDER, 2011).

O Presidente, em países semi-presidencialistas, é movido por interesses partidários e pode influenciar na escolha de um *formateur* (KANG, 2009). O estudo de processos intermediários é interessante para entender as particularidades da coalizão brasileira. As diferenças entre o presidente eleito pelo parlamento e pelo voto popular são

representativas e precisam ser ponderadas analogias para o caso brasileiro. Para isso deve-se entender o papel exercido pelo presidente em regimes que não são presidencialismos puros, uma vez que o estudo de coalizões ainda não pondera o papel exercido pelos presidentes nos presidencialismos de coalizões como o brasileiro, uruguaio e equatoriano.

Presidentes eleitos pelo parlamento tendem a ter maior ingerência na escolha de PMs que os eleitos de forma direta, influenciando que sejam do mesmo partido que o seu. A correspondência entre os partidos do PM e do presidente acontece nos dois casos, sendo improvável que aja distâncias ideológicas entre um presidente e o PM, mesmo que sejam de partidos distintos (KANG, 2009). O tempo de mandato também é uma variável relevante, na qual presidentes com mandatos mais recentes tendem a influenciar de forma mais incisiva na decisão do partido do PM. Presidentes com mandatos mais longos, principalmente os de mandato eletivo, tendem a manter postura mais distante, devido ao papel supra-partidário que exercem, orientado a interesses de longo prazo de uma agenda consolidada de políticas públicas.

Cabe notar que outros atores políticos relevantes, como os monarcas e outros chefes de Estados nos países em que estes não coincidem com o PM, também podem influenciar nas decisões parlamentares. Seidmann, Winter e Pavlov (2007) apontam que em sistemas políticos nos quais o *formateur* é selecionado previamente à decisão da composição partidária da coalizão, esta tende a ser supra-majoritária, destacando os casos da Bélgica, Holanda e Finlândia. Na Bélgica, por exemplo, o rei, chefe de Estado, tem o poder de decidir quem será o parlamentar que exercerá a função de *formateur*. Essa seleção prévia cria um elemento de referência pelo qual são reduzidos os poderes de barganha dos partidos na formação de um governo, tendendo a buscar formar parte do governo, uma vez que as esperanças de liderar governos futuros não dependerá de seu desempenho eleitoral.

Na análise de governos semi-presidencialistas europeus, Carroll e Cox (2011), também indicam o papel do presidente na seleção de um *formateur*. Segundo esses critérios, eles buscam entender a influência de elementos não partidários e partidários e de instituições que constroem ou expandem a discricionariedade do presidente na escolha do partido que exercerá a função de *formateur* e o número de ministérios não-partidários em sua composição, além do ganho de bônus de barganha decorrentes da seleção do *formateur*. Esse poder presidencial não só influencia na divisão dos

ministérios, mas na possível composição ideológica do gabinete ministerial e nas possibilidades de composições partidárias da coalizão.

O presidente em um sistema semi-presidencialista funciona como um redutor das incertezas na formação de coalizões e um elemento de ganho qualitativo por parte do partido que integra (CARROLL e COX, 2011). Segundo o estudo, o poder de decisão do presidente sobre o *formateur* leva a um bônus ao partido do presidente na divisão ministerial, por outro lado, em situações institucionais onde há limitação de decisão do *formateur* pelo presidente, não há quase nenhum bônus de proposição ao partido do *formateur* ou ao partido do presidente. O aumento da fragmentação partidária, segundo Carroll e Cox (2011), enaltece a influência da correspondência entre o partido do *formateur* e o do presidente, uma vez que os mecanismos de controle às decisões presidenciais são reduzidos, devido ao aumento do custo de coordenação entre os demais partidos. Não é apenas o poder de proposição que justifica o bônus de *formateur*, mas o “escopo exploratório” do presidente, que dá possibilidade de maior liberdade na escolha de parceiros, resultante da fragmentação.¹⁹

No caso brasileiro, apesar de tratar-se de um regime puramente presidencialista, podemos identificar alguns fatores que podem adequá-lo em um modelo extremo dentro da composição de Carroll e Cox (2011). No Brasil, o Presidente não possui qualquer constrangimento externo na seleção de um *formateur*, em verdade, ele e seu partido monopolizam essa posição. Além disso, outros elementos reforçam a discricionariedade do presidente, em especial, o número de partidos no sistema partidário, que expandem a possibilidade de coalizões minimamente vencedoras (*minimum winning coalitions*). Dessa forma, há a potencialidade do partido do presidente angariar bônus de *formateur* consideráveis na divisão ministerial.

3.4. *Formateur*, proporcionalidade e desproporcionalidade

Cheibub e Limongi (2002) identificam que a maior fragmentação partidária contribui para a maior longevidade dos regimes democráticos nos sistemas nos quais coalizões partidárias são frequentes. Isso se deve ao fato de existirem maiores incentivos para a formação de coalizão e concertação política. Em sistemas de fragmentação intermediária,

¹⁹ Isso também eleva o *walk-away value* do partido do presidente nas negociações com partidos menores, uma vez que é mais fácil dispensar a aliança com partidos de menos peso no Congresso quando se há mais possibilidades de barganha.

há suficiente partidos grandes para haver contestação ao governo escolhido, muitas vezes minoritários. Esses partidos conseguem, a partir disso um poder de barganha maior do que partidos de regimes fragmentados para buscar retardar aderir de imediato em governos no quais não conseguiram assumir o papel de *formateur*.

Warwick e Druckman (2006) apontam que há um paradoxo entre a lei de distribuição de ministérios²⁰ e o modelo vigente de barganha legislativa (BARON E FERREJOHN, 1989) que preconiza para uma distribuição tendenciosa favorável ao *formateur*. Os autores identificam dois erros na conceituação da proporcionalidade: o primeiro é o de assumir todos os ministérios como de igual peso, desconsiderando que há importantes qualificações do cálculo político-partidário que diferenciam, por exemplo, o Ministério da Fazenda e o Ministério da Cultura. O segundo erro é o de medir a força dos partidos apenas pelo peso de sua representação partidária, ignorando posições institucionais que podem influenciar na barganha ministerial.

Para a avaliação do peso ministerial, pode-se supor que critérios subjetivos poderiam ser elencados pelos partidos. Dessa forma, os ministérios poderiam ser avaliados de forma distinta para cada partido, de acordo com a proximidade a seus ideais programáticos, sendo uma temática mais valorizada que outra e não sendo os critérios iguais para todos os partidos, o que dificultaria identificar o valor político de cada ministério. Entretanto, a divisão de portfólios ministeriais é um jogo de soma zero. Assumir um ministério não significa apenas cumprir objetivos de políticas partidárias, mas também impedir que esses não sejam exercidos por concorrentes políticos. Além disso, é caro aos partidos identificar pesos semelhantes aos ministérios para compreender a barganha de suas negociações e buscar justiça na distribuição dos espólios da coalizão. Dessa forma, é esperado aos partidos adotar critérios comuns e cardinais para a avaliação dos distintos ministérios, visíveis à todos membros da coalizão. Neste trabalho, usa-se como ponto de identificação a partilha orçamentária para esse entendimento, como assinalado no capítulo 1.

Essa relação de barganha pode ser melhor representada pelo caso do Primeiro ministro, que comumente é papel assinalado ao partido *formateur*. Buscando entender como avaliar de forma cardinal os ministérios, Warwick e Druckman (2006) identificação alguns obstáculos, especialmente decorrentes da grande variação no tempo do peso atribuído a um mesmo ministério, como também pelos processos de incorporação ou

²⁰ A lei da proporcionalidade de Gamson (1961).

divisão de ministérios em novos órgãos. Os autores constataam que as variáveis normalmente utilizadas, de número de ministérios e número de cadeiras no congresso, tiveram comportamento bastante semelhante em relação ao peso de barganha ou aos ministérios ponderados.

No parlamentarismo, segundo os autores, isso se deve ao maior espaço de barganha que está sob a tutela dos partidos menores, que podem ser desproporcionalmente essenciais para a formação de uma coalizão vitoriosa mínima e, devido a estrutura partidária menor e mais coesa, possuem maior discricionariedade para se manter em um governo ou abandoná-lo. Carroll et al. (2004) analisa que, quanto mais possíveis coalizões minimamente vitoriosas menor é o peso do efeito pivotal²¹, que está diretamente ligado a maior fragmentação partidária e a formação de maiorias supramajoritárias, capazes de reduzir o *walk-away value* dos partidos pequenos.

Falcó-Gimeno e Indridason (2013) discutem a proporcionalidade como uma forma de reverter a incerteza da aquisição de informação na composição de uma coalizão governativa, destacadamente, a incerteza de quem exercerá o papel de *formateur*. A proporcionalidade opera como um ponto de convergência e referencial para um padrão costumeiro de negociação, considerado justo pelos partidos. O rompimento profundo deste padrão, por outro lado, levaria a elevação da desconfiança quanto à negociação e poderia barra-la totalmente, descreditando o *formateur* desta proposição.

No Brasil, a discussão de um ponto de convergência que supra as incertezas da formação de uma coalizão não segue o mesmo padrão. O prévio conhecimento do *formateur* impede que os partidos da base aliada possam defender negociações fundamentadas na proporcionalidade, uma vez que não é possível denunciar o atual *formateur*, visando o surgimento de um novo. Nos regimes de maior influência partidária, a prévia determinação de um *formateur* resulta na redução de custos políticos, resultante inclusive em uma formação mais rápida das coalizões, gerada pela redução dos custos de incerteza (Golder, 2010). No presidencialismo, todas as propostas de negociação devem ser estabelecidas previamente pelo partido do presidente, que terá a palavra final.

²¹ O poder de barganha de um partido que pode assegurar ou não a existência de uma coalizão. Neste caso, um partido, caso abandone a coalizão, representará a perda de cadeiras no parlamento suficiente para a perda da maioria legislativa do presidente e o comprometimento da continuidade do governo.

Além disso, não há a prevalência de regras costumeiras no regime brasileiro, fato decorrente de uma cultura política que ainda aprende o funcionamento institucional das coalizões, dando margem a fenômenos exógenos e transitórios que influenciam constantemente as negociações para a formação de coalizões²². Golder (2010) aponta que a proporcionalidade é resultante de regras costumeiras e sua validação tem força retrospectiva, servindo de parâmetro para o que funcionava e pode continuar a funcionar nestas negociações.

3.5 O Modelo de partilha de *payoffs* na coalizão brasileira

Os partidos no Brasil, assim como os partidos em outros sistemas multipartidários não-majoritários, inclusive parlamentaristas, constroem coalizões visando objetivos de policy, office e vote-seeking²³. Ao mesmo tempo, é fundamental entender que elementos da organização partidária e da divisão de poderes decorrentes do presidencialismo brasileiro influenciam no comportamento dos partidos nas coalizões brasileiras.

Cheibub, Przeworski e Saiegh (2004) buscam construir um modelo teórico no qual seja possível identificar a construção de coalizões tanto presidencialistas como parlamentaristas. Nesse, é possível identificar os objetivos partidários pela compensação entre objetivos programáticos e cargos ministeriais, além de objetivos de ganhos futuros, possibilitando a definição de adesão partidária a uma coalizão ou não, até o ponto em que a mudança do status quo institucional contraria de forma profunda os objetivos políticos de um partido, levando esse a não compor com o governo.

Esse é um modelo frutífero para ampliar a teoria de Wolfgang e Strøm (1999), especialmente em regimes presidencialistas de coalizão, uma vez que possibilita a determinação prévia do *formateur* como um de seus pressupostos, o que, no caso das democracias parlamentaristas europeias, não era uma regra geral. As coalizões nesses sistemas opera-se como um regime de adesão, em que sempre cabe ao partido do presidente fazer parte do governo e propor formações governativas, negociando em uma posição privilegiada a ocupação de postos ministeriais. No modelo clássico de Browne e Franklin (1973), o processo de indefinição do *formateur* era um dos parâmetros, o qual, inclusive, funcionava como mecanismo de incentivo a proporcionalidade.

²² A proporcionalidade pode funcionar como um “focal point”, decorrente da reiteração de jogos de negociações, vide Schelling (1960).

²³ Objetivos partidários nas coalizões europeias apontados por Wolfgang e Strøm (1999)

Outra importante percepção de Cheibub *et al.* (2004) é a aceção da possibilidade de analisar coalizões não minimamente vitoriosos e também de supramajoritárias nos modelos de barganha partidários, fato recorrente em regimes não puramente parlamentaristas.

No modelo dos autores, a participação partidária no governo é dada pela utilidade da presença no governo, dada pela fórmula:

$$V_t^j(g, x) = g_t^j - (x_t - x^j)^2 + \rho^\delta V_{t+\delta}^j$$

Onde g é a parcela de ministérios; $\sum_j g^j = G$ é o valor atribuído a um partido controlar todas as pastas ministeriais, considerando que exista J partidos; x é o produto da política pública; $V_{t+\delta}$ é o valor de continuação, o qual estabelece as percepções de ganhos futuros e $0 < \rho \leq 1$ é a taxa de desconto, dada em uma frequência mensal; x^j é o ponto ideal programático para os resultados de políticas públicas para um partido j , considerando que os objetivos programáticos são dados em uma escala contínua.

No presidencialismo brasileiro há um mandato com tempo fixo, dessa forma, é possível auferir que $t + \delta = 48$. Logo, pode-se definir que $\delta = 48 - t$, onde δ são os meses que restam para o fim do governo.

Neste modelo, é possível prever que partidos distintos receberão utilidades diferentes a depender de sua organização interna, de seu comportamento intrapartidário e de sua relação com o eleitorado. Partidos presidencialistas tem um papel de destaque, uma vez que a partilha do gabinete é sua competência, quando no governo.

Nesses casos, não cabe calcular a utilidade da presença no governo de seu partido, mas a utilidade da adesão de outros partidos em seu governo. Dessa forma:

$$V_t^p(g, x) = -(G - g_t^p) + (x_t - x^{SQ})^2 + \rho^{48-t} V_{48}^p$$

Onde $x_t > x^{SQ}$ ²⁴.

Mais importante para a análise da utilidade do partido do presidente, é a utilidade de aceitação de um novo parceiro na coalizão, dado pelo walk away value:

$$V_j^p(g) = s^j - g^j$$

²⁴ x_{SQ} Se refere à política no *Status Quo*.

Em que s^j representa a representação legislativa de um dado partido aliado. Quanto maior a fragmentação partidária, mais elevado será o poder de barganha do presidente, visto a depreciação marginal da utilidade de S.

$$\sum_j s^j = S$$

Para os demais partidos, o modelo de Cheibub *et al.* (2004) mantém-se como referência.

$$V_t^j(g, x) = g_t^j - (x_t - x^j)^2 + \rho^{48-t} V_{48}^j$$

Para o partido presidencialista de oposição, que em raríssimos casos fará parte de uma coalizão governativa, dever-se-á ter que $-\rho^{48-t} V_{48}^j > g_t^j - (x_t - x^j)^2$, assinalando sua preferência pela espera por ganhos futuros que adquirirá caso mantenha-se fora do governo.

Já os partidos particularistas e programáticos revelariam valores distintos entre a utilidade decorrente de ganhos de políticas públicas e espaço no gabinete presidencial. Porém, a previsibilidade dos retornos partidários só é assegurada na distribuição de ministérios. Há carência de acordos de vinculação formais na coalizão que garantam a implementação de mudanças institucionais.

3.6. Dados e Método

Para analisar as recompensas partidárias do presidencialismo de coalizão, este trabalho buscará correlacionar o tamanho das bancadas legislativas dos partidos pertencentes a coalizão governista à sua parcela orçamentária ministerial correspondente, assim como o critério tradicional de número de ministérios por partido.

Optou-se neste trabalho por uma análise anual do comportamento da coalizão, distinta da análise utilizada por Abranches (1988) ou Amorim Neto (2000) que baseiam-se na consolidação de gabinetes ministeriais. Essa escolha deve-se principalmente pelo impacto orçamentário, que é dado por um ciclo anual, podendo explicitar mudanças de valores pelas quais as variáveis previstas no modelo não seriam suficiente.

Analisou-se um total de 465 ministério. Foram considerados ministérios todos os órgãos que fazem parte do gabinete presidencial que possuem status ministerial e dotação orçamentária própria²⁵. Foi adotado o critério de Amorim Neto (2000), no qual os ministérios da Aeronáutica, do Exército e da Marinha foram considerados para efeitos de contagem como sendo um único ministério.

O estudo concentra-se em dados dos governos FHC, Lula e Dilma, uma vez que os dados orçamentários para os governos de 1985 a 1994 não são concretos e consistentes. É importante ressaltar que as transformações econômicas, políticas e partidárias em relação aos governos anteriores ao de Fernando Henrique Cardoso foram significativas, especialmente relevantes pela inflação e constantes reformas monetárias que prejudicaram a função de reserva de valor das moedas brasileiras.

Após 1995, o Brasil consolidou sua estabilidade democrática, elegendo presidentes que permaneceram durante todo o mandato e as eleições para o Legislativo e o Executivo foram concomitantes. Do ponto de vista econômico, obtivemos estabilidade monetária, proporcionando melhor qualidade das políticas públicas. Quanto aos partidos, houve a estabilidade partidária próxima aos moldes recentes, ficando conhecidos inclusive os mecanismos que se operam a criação de novos partidos em relação a coalizão (FREITAS, 2008). Os governos dos últimos três presidentes não representavam mais uma transição entre regimes. A formação da coalizão explica melhor sua composição partidária do que fatores exógenos. Por fim, os políticos compreenderam de forma mais coesa os incentivos do presidencialismo de coalizão e os incentivos pelos quais ele se opera. (POWER, 2010)

O banco de dados foi construído a partir de referências do TSE, Câmara dos Deputados, Casa Civil da Presidência da República, Ministério do Planejamento, Ministério da Fazenda, CNI-IBOPE e dados levantados por Power e Zucco (2009).

Na seleção partidária, utilizou-se as categorias de comportamento na coalizão presidencial que consideram a organização interna dos partidos e elementos decorrentes da

²⁵ Destaco que o ministério da previdência não foi considerado para a análise das relações estabelecidas neste trabalho devido a seu orçamento, apesar de ser bastante elevado, não possibilitar grande margem de utilização política de seus dados, dessa forma representando um caso influente. Mas cabe notar que, na maior parte do período de 1995-2015, ele foi sempre encabeçado por um ministro ligado ao partido do presidente, com exceção do período de 2011-2014.

divisão de poderes. Essas categorias são tipos ideias, porém foram empregados critérios de seleção buscando analisá-las.

O Primeiro critério foi identificar a vitória eleitoral em eleições presidenciais durante o período analisado, que diferenciaria os partidos presidencialistas dos demais. Nessa situação, estão PSDB, que governo de 1995 a 2002 e PT, à frente da coalizão durante o tempo restante.

Partidos que aderiram ao governo de coalizão durante todos os governos executivos foram caracterizados como partidos particularistas. Com base nesse critério, identifica que a adesão a presidentes de diversas tendências ideológicas demonstra uma predileção por compor o governo e barganhar posições, adotando a metodologia de Biezen e Kopecký (2007). PP e PTB. O PMDB também apresenta este comportamento, mas foi tratado como uma categoria distinta, devido ao seu peso na construção de coalizões presidenciais em diversos governos, estando no controle de importantes cargos ministeriais e influenciando na possibilidade autocorrelação da variável dependente.

Por outro lado, partidos que aderiram apenas a um dos governos, inclusive formando coligações eleitorais para a presidência, foram considerados partidos programáticos, por demonstrarem uma predileção por interesses compactuados de longo prazo e maior resistência a adesão indiscriminada a um governo ou outro. Nessa categoria estão PCdoB, PV, PDT, PSB, que compuseram o governo Lula e Dilma, e DEM e PPS, que apenas participação do Governo de FHC.

Por fim, O PR, o PSD e o PRB foram considerados como partidos particularistas. Estes partidos surgiram apenas durante o governo Lula e fizeram parte de sua coalizão, mas, segundo a escala de Zucco (2011), possuem parlamentares com posições ideológicas à direita do bloco opositor. Uma vez que os objetivos programático desses partidos são limitados pela coerência ideológica do partido presidencial, segundo a teoria de Cheibub *et al.* (2004), devem adotar uma estratégia da busca de cargos.

Realizou-se regressões lineares múltiplas em 6 modelos distintos. A análise do período que compreende os anos de 1995 a 2015 como um único bloco não cumpriu o pressuposto de ausência de autocorrelação na variável dependente do Orçamento Anual, o qual é indicativo da possibilidade de alguma influência temporal entre os anos observados, o qual poderia sugerir a utilização de séries temporais, método estatístico empregado para observar um conjunto de medidas relativas a vários períodos

consecutivos (Downing, 2005). Entretanto, o número de casos observado é insuficiente para a utilização desse método, bem como a necessidade de inserir um leque de variáveis explicativas em diversos grupos de partidos, impraticável no modelo tradicional de séries temporais, fez-se com que fosse realizada a opção pela utilização de múltiplos modelos de regressão linear, visando suprir o teste de ausência de autocorrelação.

Os casos mais incidentes de autocorrelação no período analisado referem-se ao orçamento partidário do PT e do PMDB. O Ano de 2008 foi crucial para as mudanças de distribuição de recompensas ocorridas nesses partidos, assim como o ano de 2012. A crise de governabilidade do primeiro governo Lula influenciou em um segundo governo com maior representatividade do PMDB, que, em nossos dados, possuem reflexo na formação ministerial de 2008. O PMDB foi alçado a principal parceiro de governo do PT, ocupando uma parcela orçamentária bastante maior. Durante o segundo mandato de Lula o presidente, por outro lado, manifestou sua menor participação na composição ministerial em todo o longo período. Em 2012, uma nova tendência a concentração de poder no partido do presidente manifestou-se, assim como a perda de espaço do grupo peemedebista.

Além disso, também realizou-se uma análise longitudinal de dados descritivos sobre a composição partidária, a criação de ministérios, o tamanho da coalizão presidencial e a participação de ministros apartidários na Coalizão, buscando com isso entender a evolução dessas características e suas influências contextuais durante os 3 períodos estudados.

Dessa forma, nesta dissertação trabalha-se com dois modelos de dados referentes aos anos de 1995 a 2007, no qual insere-se no primeiro e segundo mandatos de FHC e no primeiro mandato de Lula; dois modelos para o período de 2008 a 2011, que compreende o segundo governo Lula e o primeiro ano do governo Dilma; e, por fim, dois modelos para o período de 2012 a 2015, que remonta a uma situação de nova predominância presidencial, no qual abarca os três últimos anos do primeiro mandato de Dilma e o primeiro ano do segundo mandato.²⁶ Será relevante notar a existência ou não de

²⁶ Considerando a confiabilidade dos dados referentes a participação partidária na composição legislativa, usou-se de metodologia distinta para os anos de 2013, 2014 e 2015, considerando os valores referentes a 2012 para 2013 e 2014 e a conformação eleitoral decorrente das eleições de 2014 para a composição parlamentar do ano de 2015.

influências distintas entre os três períodos na relação entre as variáveis independentes e dependentes.

3.7 Análise longitudinal

Durante o período de 1995 a 2015, diversos fatores não inseridos no modelo analisado neste trabalho também incidiram influência na composição da coalizão ministerial de governo. Cabe destacar o comportamento dessas características relacionando-as aos 3 períodos em que a análise de dados distingue. (1995-2007;2008-2011; 2012-2015). Esses fatores não estão sobre o total controle dos agentes políticos, mas possuem uma ligação mais próxima com o partido presidencial, com poderes de *formateur*, que podem definir os partidos que compõem a coalizão, a presença de ministros apartidários e o número de ministérios no poder Executivo. Cabe também não desprezar as interações institucionais com os partidos legislativos e a capacidade de veto e agenda decorrentes do processo político.

Gráfico 3.1



Fonte: Elaboração do autor.

Neste primeiro gráfico, é possível observar a evolução da participação dos ministérios apartidários no orçamento total da União. Durante os primeiros anos do governo FHC, estes compreendiam a maioria do orçamento, com uma significativa queda em 1997. Nos anos seguintes, a tendência de queda manteve-se, com uma depressão destacável em 2005, mas que não sustentou-se no ano seguinte. A partir de 2008, o orçamento apartidário decaiu expressivamente, próximo à nulidade, tendo uma recuperação mais expressiva em 2015.

A maior concentração do poder de formateur em um único partido, como observado em Samuels e Amorim Neto (2011), que também está relacionado à maior tendência de proporcionalidade, implicar em menos partidização dos ministérios. Como observado pelo autores, na grande maioria dos países puramente parlamentaristas, não há a indicação de ministros que não tem ligação partidária.

A tendência de continua redução do espaço apartidário na coalizão governativa de 1995 a 2015 pode ser sintomática de uma menor concentração do poder de barganha presidencial e a redução de seu espaço exploratório.

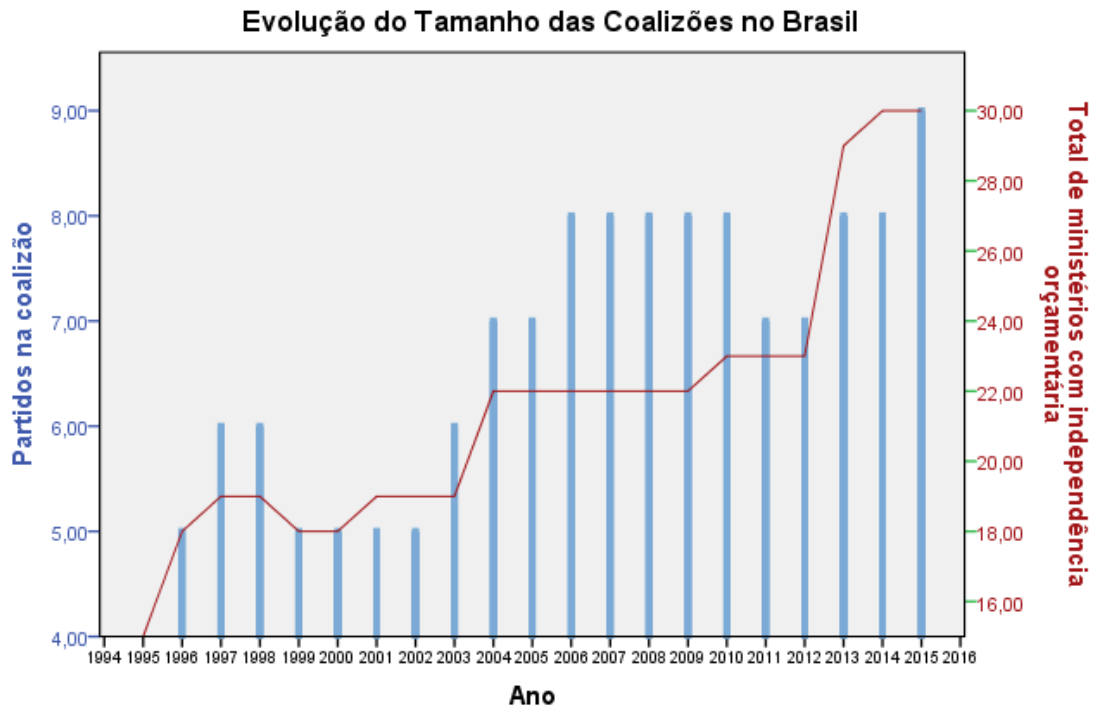
Por outro lado, o Gráfico 3.2 aponta uma tentativa de compensação da redução do espaço exploratório presidencial. Ocorreu progressivamente durante o período o aumento tanto do número de partidos pertencentes à coalizão governativa, bem como o aumento de ministérios com independência orçamentária.

Estes dados indicam que as possibilidades de composição partidária e indicações ministeriais possíveis aos partidos do presidente elevaram-se, o que implica também em maior poder de barganha de um espaço representativo do partido do presidente na coalizão governativa. Durante os governos de FHC, os anos nos quais menos partidos participaram da coalizão, manteve-se entre 4 e 5 partidos aliados no Governo. Em 2015, com a maior coalizão registrada durante o período, 8 partidos aliados estavam representados nos ministérios do Governo Dilma.

A variação na quantidade de ministérios foi ainda maior. Em 1995, existiam apenas 15 ministérios com independência orçamentária. Em 2015, o ano em que se registrou o maior valor, 30. O aumento de ministérios, por outro lado, como apontam Warwick e Druckman, (2001), não representa a possibilidade de uma maior espaço exploratório de barganha ao partido do presidente. A maior fragmentação ministerial tendência a facilitar a divisão de ministérios entre os partidos, desfavorecendo

a tendência dos pequenos partidos de conseguirem fatias proporcionalmente maiores a suas bancadas.

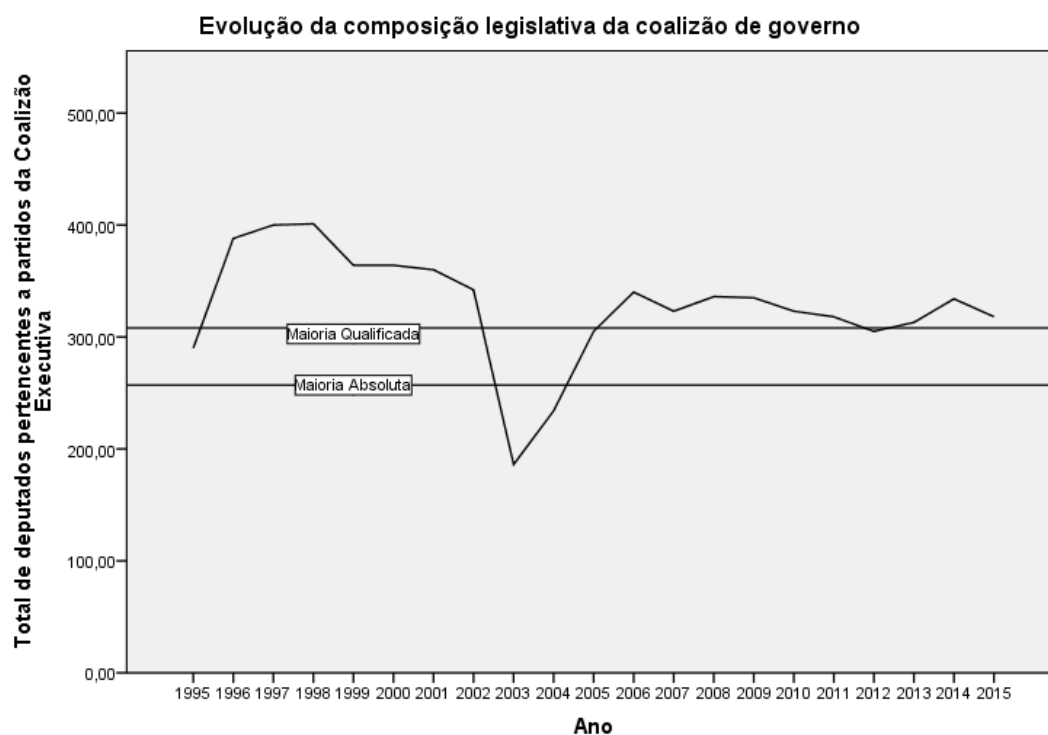
Gráfico 3.2



Fonte: Elaboração do autor.

A coalizão de governo manteve uma relativa estabilidade em sua composição legislativa, mantendo-se à cima de 300 deputados durante o período, como observado pelo gráfico 3.3, sinalizando uma grande possibilidade de força legislativa para a aprovação de medidas institucionais importantes ao Governo Federal sem a necessidade da formação de alianças *ad hoc* extensas. A exceção são os anos de 2003 a 2005, no qual, a olhos vistos, é perceptível a redução do tamanho da bancada legislativa da coalizão presidencial, que coincide com o primeiro governo de Lula até o descobrimento de escândalos de corrupção que envolviam a compra do apoio de parlamentares. Nos anos posteriores o tamanho da coalizão manteve a normalidade, com a ingressão do PMDB ao governo.

Gráfico 3.3



Fonte: Elaboração do autor.

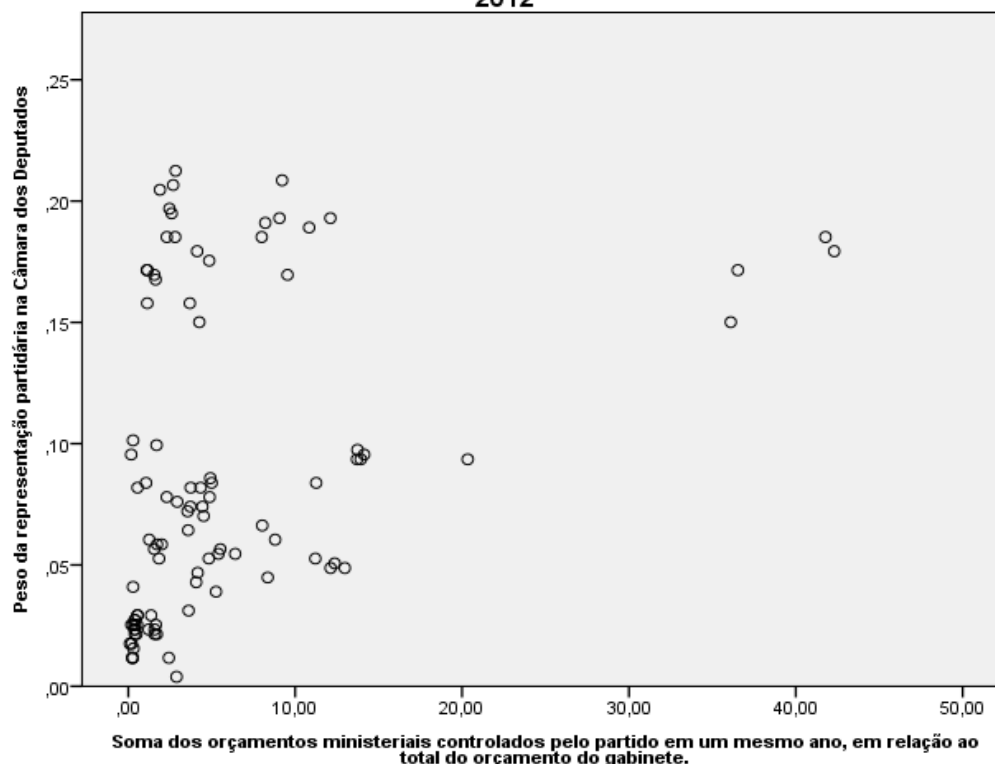
O gráfico 3.4 evidencia que a proporcionalidade, preconizada pela teoria de coalizões de Gamson (1961), no regime político brasileiro não é uma característica homogênea entre os diversos partidos brasileiros, havendo também diferenças em períodos de tempo distintos²⁷. É notável essa relação quando observa-se o gráfico de dispersão, que se distancia dos encontrados nas democracias europeias, as quais apresentam um padrão mais uniforme, contínuo e proporcional, como é possível ser observado em Ansolabehere *et al* (2005).

No Brasil, há grande concentração de recompensas ministeriais, tanto para os partidos grandes, como para os pequenos partidos, em regiões pouco expressivas do orçamento ministerial, destacando-se no gráfico a representação Peemedebista de 2008 a 2011.

²⁷ ²⁷ Cabe destacar que, no gráfico 3.4, não foram considerados os partidos do presidente, que representam casos influentes ainda mais relevantes.

Gráfico 3.4

Relação entre tamanho das bancadas e orçamento ministerial partidário 1995-2012



Fonte: Elaboração do autor.

3.8 Análise de dados estatísticos

A formação de coalizões eleitorais no Brasil se dá por meios assimétricos de barganha e proposição de distribuição dos *payoffs* partidários. Em especial, é salutar destacar o papel exercido pelo partido do presidente, que, como visto, dispõe de mecanismos institucionais para dar a última palavra na definição de coalizões. Os demais atores partidários também possuem elementos de forças política que servem de instrumento para barganhar espaços na coalizão governativa.

Nesse contexto, buscou-se salientar como variáveis independentes para explicar a divisão de orçamentos ministeriais e cargos de ministro de Estado 2 focos principais de análise: Em primeiro lugar, o elemento tradicional de estudo para a formação de coalizões europeias, o peso legislativo dos partidos, representados pelo número de vereadores que representam os partidos na Câmara dos Deputados, apontando na tabela 3.1. pela variável “Bancada legislativa”.

Como uma nova variável de explicação da divisão ministerial, propõe-se também abordar as distintas posições de barganha e objetivos partidários, que foram sintetizada nas categorias propostas nesse trabalho. Para operacionalizar esta segunda variável, foram criadas *dummies* correspondente às categorias partidárias que incluem o partido do presidente, os partidos particularistas (exceto o PMDB) e o PMDB²⁸, que na tabela 3.1 identificam-se respectivamente como “Partido do presidente”, “Partido particularista” e “PMDB”.

A construção dos modelos de análise teve como base o critério de temporalização dos modelos e a identificação de duas variáveis dependentes que representam perspectivas importantes de análise da participação dos partidos na composição de coalizões governativas multipartidárias. O orçamento ministerial traduz-se na potencialidade para a implementação quantitativa de políticas públicas e para a indicação de cargos políticos de confiança, assim como uma distinção qualitativa entre a participação partidária nos ministérios. O valor absoluto de ministérios controlados para cada partido, apesar de não fazer distinção qualitativa entre os órgãos, é uma âncora tradicional de análise para o espaço político partidário em coalizões de governo e representa o poder de regulamentação e articulação política através de seu valor emblemático em ministérios temáticos.

Essas duas variáveis independentes foram traduzidas em dados tendo em vista o percentual de espaço político controlado para cada partido, considerando apenas os ministérios com ligação partidária²⁹. É relevante notar que a presença de ministros apartidários nos governos durante o período de 1995 a 2015 não é constante, existindo grandes diferenças que influenciam também o comportamento das barganhas políticas e interações institucionais entre os partidos, que, a princípio, não são perceptíveis apenas ao analisar-se os dados da tabela 3.1

No primeiro modelo, buscou-se analisar a presença ministerial dos partidos, dada pela porcentagem do orçamento ministerial dedicado a todos os ministérios que cada partido controlou, durante o período de 1995-2007, chamado de “modelo 1”. Em seguida,

²⁸ Ficando assim de forma residual a categoria de partidos programáticos. Decidiu-se por essa opção para destacar os partidos com maior força de proposição e interesse partidário mais decisivo para barganhar espaços de poder.

²⁹ De forma mais clara, na base de dados, quando designado a um partido que este possui 10% do orçamento ministerial ou 15 % dos ministérios, essas frações referem-se apenas aos ministérios com ligação partidária, não contabilizados portanto no valor integral de 100% os ministérios apartidários.

o mesmo período é analisado, mas tendo em vista não o percentual do orçamento controlado pelo partido, mas o de ministérios com ligação partidária frente ao total de ministérios, chamado de modelo 2. Os modelos 3 e 4 operam-se pela mesma lógica, respectivamente percentual do orçamento e de cadeiras ministeriais, porém referem-se ao período de 2008 a 2011, assim como os modelos 5 e 6, que se referem ao período de 2012 a 2015. Nos modelos deste trabalho não foram incluídos na amostra analisada os ministérios chefiados por ministros sem ligação partidária, uma vez que a variável da vinculação partidária é essencial para a compreensão da barganha política envolvida na formação de coalizões.

Tabela 3.1: Modelos de Regressão Linear

Coeficiente padronizado	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4	Modelo 5	Modelo 6
Bancada legislative	0,084	0,457**	0,523**	0,142	0,173*	0,132
Partido do presidente	0,943**	0,578**	0,322*	0,804**	0,823**	0,862**
Partido particularista	0,107*	0,142**	-0,14	-0,046	-0,095*	-0,049
PMDB	0,112*	0,152**	0,347	0,437**	-0,135	0,192*
R ²	0,897**	0,874**	0,954**	0,99**	0,973**	0,963**

Fonte: Elaboração do autor.

Nota: * representa significância estatística a 5% e ** a 1 %.

Os testes acima, especialmente quando comparada a evolução da divisão ministerial entre os modelos, demonstram variações nos critérios de distribuição dos *payoffs* partidários, que ajudam a explicar o comportamento das coalizões presidenciais brasileiras nos anos recentes.

Os modelos 1, 3 e 5, que apresentam como variável dependente a porcentagem do orçamento não apartidário controlado por cada partido, demonstra que a divisão do orçamento entre os diversos partidos que compõe a coalizão decorreu predominantemente do poder de proposição presidencial, com exceção do período de 2008 a 2011, no qual há uma aproximação à proporcionalidade, tendo maior peso a representação legislativa dos partidos para prever o orçamento sobre seu controle, havendo significativa redução da arbitrariedade presidencial. Ao mesmo tempo, é relevante notar que neste mesmo período

há o menor grau de apartidarismo sobre o controle do orçamento ministerial, como pode ser observado pelo gráfico 3.1.

A variável dependente referente a porcentagem de ministérios controlados por um partido, sem distinção qualitativa, que está apresentada nos modelos 2, 4 e 6, apresenta uma tendência distinta. A ponderação da representação legislativa partidária, representada pela variável bancada legislativa tem peso mais expressivo para explicar a divisão ministerial apenas no período de 1995-2007, tendo uma redução significativa nos demais anos. Em contraposição, os poderes assimétricos presidenciais apresentam um crescimento expressivo durante o período como um todo. Esses dados demonstram que a indicação ministerial não aponta as mesmas tendências que foram observados quando se tem em perspectiva a variável dependente relativa ao controle do orçamento ministerial. Há um comportamento mais estável nos modelos 2, 4 e 6, apontando um movimento contínuo de centralização que contrasta com a mutabilidade observada na divisão orçamentária. Dessa forma, nota-se ser relevante a análise do orçamento ministerial como um fator de observação das mudanças políticas que ocorrem dentro de coalizões, especialmente por representarem os termos reais de implementação de políticas públicas.

Referente ao papel exercido pelos partidos particularistas e pelo PMDB, especificamente, é importante salientar a maior relevância exercida pela variável dummy referente ao PMDB no modelo 4. Durante o período de 2008-2011, sinaliza-se que o partido conseguiu um aumento expressivo no poder de barganha político, aumentando seu protagonismo na coalizão presidencial com expressivos *payoffs*, entretanto não sustentou o mesmo prestígio no período de 2012-2015, apesar de sempre possuir uma posição privilegiada nas coalizões governativas em todos os 3 períodos. Este dado, ao analisar-se conjuntamente com a tendência observada pela centralização de indicações presidenciais, demonstra que o aumento do espaço do PMDB na coalizão não se deu em prejuízo do espaço político presidencial na coalizão, mas decorrente do apossamento de ministérios controlados por outros parceiros na coalizão ou de ministérios recém-criados.

A partir desses dados, é relevante notar que, como padrão geral, deter a presidência da República no Brasil representa um forte elemento de controle da coalizão brasileira, reproduzida em maiores retornos em orçamento, cargos, ministérios e políticas públicas ao partido no poder.

O impacto representado pelas características próprias apresentadas por partidos particularistas e programáticos nas coalizões operou-se de forma incidental, com graus de relevância bastante inferiores se comparados ao exercido pelo partido do presidente. Com exceção do período de 1995-2007, não foram observados coeficientes significativos que sinalizem a influência exercida por partidos particularistas, ou estes possuíam um valor próximo de 0. Em certa medida, esta relação também pode ser representativa de variáveis contextuais, especialmente decorrentes da composição partidária observada a partir de 2008. Nos anos mais recentes, as composições partidárias tornaram-se menos coerentes ideologicamente, com um número considerável de partidos particularistas compondo a coalizão presidencial. Em uma estrutura como essa, há uma aproximação de objetivos políticos entre os diversos parceiros na coalizão, reduzindo-se assim eventuais desproporcionalidades decorrentes dos interesses partidários que poderiam favorecer as recompensas adquiridas por um partido aliado em específico, a exceção do PMDB, como já apresentado.

3.9. Conclusão: A Proporcionalidade no Presidencialismo de Coalizão Brasileiro

Os resultados apresentados neste capítulo demonstram que o modelo de barganhas políticas para as coalizões brasileiras ainda não é um sistema fechado que sempre seguiria as mesmas regras e não estaria suscetível a variáveis contextuais. A partir da inserção da análise do orçamento ministerial como variável dependente para observar a presença partidária nas coalizões presidenciais, é possível perceber que a formação de coalizões no Brasil se comportam de forma dinâmica. Entretanto, é possível estabelecer padrões de comportamento gerais. Em especial, é possível perceber que a proporcionalidade não é uma regra, evidenciando a existência de assimetria no poder de proposição entre os diversos papéis exercidos pelos partidos políticos nas coalizões presidenciais brasileiras.

A principal assimetria é a referente a discrepância no poder de barganha do partido do presidente e os demais partidos. Reiteradamente, o partido do presidente apresenta *payoffs* desproporcionalmente favoráveis nas divisões ministeriais dos gabinetes presidenciais desde 1995. No Brasil, o presidente é detentor de poderes legislativos os quais o auxiliam a pautar a agenda de trabalhos no parlamento e negociar mudanças institucionais em uma posição privilegiada em face aos demais partidos, fato que possibilita uma atuação legislativa estatutária mais dominante.

No Executivo, essa assimetria também é presente. É de competência do presidente nomear e destituir ministros, sem interferências amplas por parte do parlamento. Dessa forma, a posição assegurada de *formateur* do Presidente, assim como a não dependência do crivo parlamentar para a manutenção de seu governo, dão ao presidente um expressivo *walk away value* na negociação com partidos para a composição de um governo majoritário.

A intensa fragmentação partidária é o escopo exploratório para os poderes assimétricos presidenciais. O aumento de parceiros na coalizão potencializam a soberania presidencial frente aos demais partidos. As prerrogativas presidenciais, em uma conjuntura favorável de fragmentação, é crucial para o maior *payoff* presidencial.

Entretanto, este padrão pode não se sustentar continuamente no sistema político brasileiro. A experiência observada durante os anos de 2008 a 2011 apresentaram um novo *status quo* institucional de maior proporcionalidade e coalizões menos assimétricas, nas quais os partidos em geral comportaram-se de forma mais próximo ao padrão parlamentarista, especialmente quando observado a partir da ótica da divisão orçamentária.

A partir de 2012, uma nova conformação de coalizão assimétrica, retomando o observado antes de 2008, foi imposta pelo partido do presidente. Neste último ano, entretanto, não houve sequer algum nível de proporcionalidade aparente, proporcionado pela coerência entre representação legislativa associada com indicações de ministérios partidários. Além disso, o PMDB perdeu a posição protagonista observada durante o segundo governo Lula.

Essa alternância entre uma situação mais favorável ao partido do presidente, de 1995 a 2007, seguida por um maior equilíbrio em 2008 a 2011, e a retomada da assimetria a partir de 2012 pode representar que o *status quo* apresentado no último período, apesar de ser de maior concentração, assim como o observado durante o primeiro período, não se tratam de situações institucionais idênticas.

Os atores políticos, a partir de uma perspectiva racional³⁰ agem como atores econômicos buscando a maximização de interesses, mas constrangidos por situações institucionais, compostas de regras formais e informações. Nessa perspectiva, há grande imperfeição das informações quanto ao resultado das ações individuais e dos interesses dos demais agentes políticos. A reiteração de jogos contínuos, efetuado em múltiplas

³⁰ Como é possível ver em Tsibelis (1998).

arenas, consolidam as informações adquiridas pelos atores políticos, que compreendem melhor os meios institucionais nos quais estão inseridos.

Mudanças institucionais operam-se a partir do consentimento de atores políticos chave, capazes de exercer poderes de veto frente a implementação de situações que possam desagradar seus interesses políticos³¹. Nessa situação, como regra geral, os sistemas institucionais políticos tendem a uma estabilidade favorável a manutenção do *status quo*. Quando estas mudanças ocorrem sem o consentimento prévio dos atores com poderes de veto, essa tende a aumentar a instabilidade naquele sistema, buscando retomar a situação prévia, de consentimento entre as forças políticas chave.

Fenômeno semelhante ocorreu quanto a distribuição ministerial no Brasil. A tentativa de retomada o status quo centralizador pelo partido do presidente, a partir de 2012, apresentou resistência por parte dos partidos aliados, que se favoreceram pela situação de maior proporcionalidade entre 2008 e 2011. A ação dos atores políticos como atores com poder de veto a uma mudança no status quo deste período pode somar-se como uma das explicações que culminaram na crise política de 2015. Como observado do gráfico 3.3, a coalizão de governo contou com ampla maioria da representação legislativa compondo-a. Entretanto, a participação na coalizão não ocorre sem ponderações. A relação entre Legislativo e Executivo é bastante complexa, na qual ambas as partes atuam como agentes e principais em relações representativas na qual, havendo indícios de perda de confiança entre as partes, há abertura para riscos morais e retaliações.

As relações entre Executivo e Legislativo no Brasil não é um tema ainda explorado de forma insuficiente. A priorização dos trabalhos legislativos, em grande medida, fez serem desconsideradas relações próprias às particularidades do presidencialismo, limitando-se os estudos às prerrogativas presidenciais para diferenciar as coalizões brasileiras, mas negligenciando o papel da divisão de poderes na formação de um governo de coalizão. Este trabalho visou contribuir com esta linha de pesquisa, com análises que devem ser reproduzidas para outros países presidencialistas multipartidários para a compreensão das variáveis amplas apresentadas pelos regimes políticos e a consolidação democrática. Assim, será possível entender de forma mais clara se as observações apresentadas são decorrentes de particularidades do sistema político brasileiro ou produto próprio do presidencialismo de coalizão, que o diferenciaria das coalizões parlamentaristas europeias, assim como se o período de 2008 a 2011 representa

³¹ Tsebelis (2002).

um incidente isolado, próprio a um período ocasional de estabilidade, ou uma mudança sustentável.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presidencialismo de coalizão brasileiro fundamenta-se em uma estrutura de cooperação assimétrica, na qual atores partidários compõe um governo colaborativo visando a efetivação de mudanças institucionais, implementação de políticas públicas, ocupação de cargos, visibilidade política e votos em eleições futuras. Entretanto, há importantes diferenças entre os papéis exercidos pelos diversos atores neste sistema de governo, decorrentes da divisão de poderes, das prerrogativas institucionais do presidente e da intensa fragmentação partidária.

No parlamentarismo, a composição de coalizões dá-se em torno de regras costumeiras as quais estabelecem a proporcionalidade como um ponto de referência para sua elaboração. Isto acontece devido a, em geral, o *formateur* não ser um papel previamente identificado, favorecendo que haja uma equalização no poder de barganha partidário. Progressivamente, entretanto, regimes que possuem maiores elementos os quais podem influenciar na identificação de um *formateur*, como a presença de chefes de Estado, como o rei em monarquias constitucionais, ou o presidente, em semi-presidencialismos surgem como elementos de desequilíbrio no poder de barganha político interpartidário.

Os partidos políticos são atores plurais, mas com padrões de heterogeneidade diversa. A separação de poderes e a competência do presidente para indicar e destituir ministros, assim como características próprias às organizações partidárias surgem como elementos de encarecimento para a obtenção de informações sobre a atuação ministerial, elevando as possibilidades de riscos morais na atuação ministerial, em especial, aos maiores partidos, os quais manifestam maior atenção a busca de cargos e controle orçamentário do que os menores partidos, que recorrentemente atuam em coalizões de proximidade programática com o partido do presidente e tendo expectativas de mudanças institucionais favoráveis.

As conclusões apresentadas nesse trabalho foram qualificadas devido a possibilidade de utilização do orçamento ministerial em poder dos partidos na coalizão como uma variável de identificação das potencialidades de intervenção partidária no Governo Executivo. O manejo do orçamento possibilita qualificar a presença dos partidos, distinguindo os diversos ministérios, viabilizando a análise de relações as quais

a mera identificação do número de cargos ministeriais não seriam suficientes. Essa constatação conseguiu captar variações contextuais na alocação de poder dentro da coalizão, em contrapartida aos dados apresentados perspectiva sem qualificação, os quais mantiveram maior estabilidade.

Por fim, a posição presidencial manifesta uma plena intervenção do chefe do Executivo favorável a seu partido. Há grande coesão de indicações ministeriais e controle orçamentário em poder do presidente. Em verdade, o papel privilegiado do presidente é um elemento explicativo mais forte que a representação partidária na Câmara dos deputados. Essa desproporcionalidade é ainda mais intensa quando mais partidos compõem a coalizão governativa. De 1995 a 2015, como padrão, teve-se uma presença majoritária do presidente na coalizão executiva, quando também considerados os cargos de iniciativa de indicação pessoal do presidente. Entretanto, uma tendência atípica nos anos de 2008 a 2011, manifestando maior proximidade a proporcionalidade, apontam um novo padrão de coalizões que produziram maior resistência dos partidos aliados à retomada da assimetria presidencial dos anos seguintes, culminando na crise política entre os poderes Legislativos e Executivos.

A formação de coalizões, como um processo político-institucional, tem seu desenvolvimento estrutural ainda em curso. As coalizões democráticas no Brasil manifestam grandes diferenças marcadas pelo divisor de águas da presidência de Fernando Henrique Cardoso. Desse governo até o início do segundo mandato de Dilma, os padrões de formação de coalizões manteve grande consistência favoráveis ao partido do presidente, mas a participação de partidos do Legislativo de forma mais protagonista, especialmente pelo PMDB, tende a gerar um novo equilíbrio de forças. O governo de Michel Temer, não sendo produto de negociações eleitorais, mas consequência de fatores contextuais próprios, pode significar uma maior participação do Legislativo nas proposições do Governo e a consolidação de um padrão de divisão mais proporcional, retomando ao *status quo* garantido entre 2008 a 2011.

A crise política levanta diversas propostas de reformas no sistema político brasileiro, entre elas a da mudança no sistema político brasileiro, sugerindo a implementação do parlamentarismo ou semi-presidencialismo. Esses debates devem levar em conta também o impacto que uma nova estrutura macroinstitucional pode representar nas relações entre Executivo e Legislativo na formação de coalizões governistas. Os resultados apresentados nesta dissertação sinalizam que essa mudança

pode representar uma requalificação das coalizões, em especial, quanto a assimetria de proposições, mas também devem levar em conta a dinamicidade da aprendizagem institucional dos atores políticos, que ainda está em curso em uma democracia recente, como a brasileira.

Regras costumeiras tem grande impacto nas barganhas partidárias e também podem ser elementos de mudança na estruturação de coalizões no Brasil. O afastamento do Governo Dilma, dado prioritariamente por decisões políticas, apontam formas de responsabilização da presidência advindas dos partidos que formam a coalizão, questão a qual, a priori, não compõem a previsibilidade do modelo presidencialista puro. É verdade que o Brasil vivência uma tempestade perfeita, na qual somam-se também crises de representatividade, crise econômica e a multiplicação de denúncias de escândalos de corrupção na imprensa envolvendo o governo³².

Estudos futuros poderão apontar o peso produzido pela ausência da formalização de acordos de vinculação em uma coalizão de governo que possam justificar a assimetria de retornos favoráveis ao presidente, destacando que impactos são resultantes das diferenças significantes causadas pela separação de poderes. A fragmentação partidária, na qual o sistema político brasileiro representa um extremo, também deve ser explorada, buscando entender como as demais variáveis apresentadas podem não apenas serem produtos de sua influência, como os efeitos de endogeneidade, acirrando ainda mais a fragmentação.

³² PÉREZ-LIÑÁN, A. *Presidential impeachment and the new political instability in Latin America*. Cambridge University Press, 2007.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, Sérgio. “Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro”. **Dados**, v. 31, n. 1, p. 5-38, 1988.

AMES, Barry. “The Deadlock of Democracy in Brazil: Interests, Identities, and Institutions in Comparative Politics”. **Ann Arbor: University of Michigan Press**, 2001.

AMORIM NETO, Octavio. “Presidential cabinets, electoral cycles, and coalition discipline in Brazil”. **Dados**, v. 43, n. 3, p. 479-519, 2000.

_____. “The presidential calculus executive policy making and cabinet formation in the Americas”. *Comparative Political Studies*, 39(4), pp.415-440, 2006

AMORIM NETO, Octavio; SANTOS, Fabiano. “The executive connection: presidentially defined factions and party discipline in Brazil”. **Dados**, v. 44, n. 2, p. 0-0, 2001.

AMORIM NETO, O. and SAMUELS, D. “Democratic regimes and cabinet politics: a global perspective”. *Revista Íbero-Americana de Estudos Legislativos*, nº 1, pp.10-23, 2011.

ANDEWEG, R.B. “Ministers as double agents? The delegation process between cabinet and ministers”. *European Journal of Political Research*, 37(3), pp.377-395, 2000.

ANSOLABEHERE, S., Snyder, J.M., STRAUSS, A.B. and TING, M.M. “Voting weights and *formateur* advantages in the formation of coalition governments”. *American Journal of Political Science*, 49(3), pp.550-563, 2005.

ARRETCHE, Marta. “Democracia, federalismo e centralização no Brasil”. Fiocruz, 2012.

BAQUERO, M. E de FREITAS LINHARES, B., “Por que os brasileiros não confiam nos partidos? Bases para compreender a cultura política (anti) partidária e possíveis saídas”. *Revista Debates*, 5(1), p.89, 2011.

BARON, David P.; FERREJOHN, John A. “Bargaining in legislatures”. **American political science review**, v. 83, n. 04, p. 1181-1206, 1989.

BERNAL, R., PANIZZA, U., RIGOBON, R. and SOARES, R. “Economia: Fall 2011” (Vol. 12). Brookings Institution Press, 2011.

BLONDEL, J. e COTTA, M., “Party and government: An Inquiry into the Relationship between”, 1996.

_____. The nature of party government. *A Comparative European Perspective*. London.

BORMANN, N.C. “Patterns of Democracy and its Critics”. Living Reviews in Democracy, 2010.

BROWNE, Eric C.; FRANKLIN, Mark N. “Aspects of coalition payoffs in European parliamentary democracies”. **American Political Science Review**, v. 67, n. 02, p. 453-469, 1973.

BROWNE, Eric C.; FRENDEIS, John P. “Allocating coalition payoffs by conventional norm: an assessment of the evidence from cabinet coalition situations”. **American Journal of Political Science**, p. 753-768, 1980.

Browne, E.C. and Franklin, M.N., 1973. “Aspects of coalition payoffs in European parliamentary democracies”. *American Political Science Review*, 67(02), pp.453-469.

CALVO, E., GUARNIERI, F. and LIMONGI, F. “Why coalitions? Party system fragmentation, small party bias, and preferential vote in Brazil”. *Electoral Studies*, 39, pp.219-229, 2015.

Carneiro, L.P. and Almeida, M.H.T.D., 2008. “Definindo a arena política local: sistemas partidários municipais na federação brasileira”. *Dados*, 51(2), pp.403-432.

CARROLL, R. and COX, G.W. “Presidents and their *Formateurs*”. Available at SSRN 1905305, 2011.

Cioccari, D., 2015. “A espetacularização política brasileira: uma análise dos políticos midiáticos eleitos para o Congresso Nacional 2015-2019”. *Revista Alterjor*, 1(11), pp.1-15.

CHEIBUB, José Antonio. “Presidentialism, parliamentarism, and democracy”. Cambridge University Press, 2007.

Duverger, Maurice. “Politics: An introduction”. Methuen, 1956.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. “Government Coalitions in Brazilian Democracy”. **Brazilian Political Science Review**, v. 1, n. 2, p. 182-216, 2011.

_____. “Instituições e política no controle do Executivo”. Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, 2001.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

_____. “Instituições políticas e governabilidade: desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira”. In: MELO, Carlos R. e SAEZ, Manuel A. **A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século**, v. 21, p. 147-198, 2007.

_____. “Incentivos eleitorais, partidos e política orçamentária”. **Dados**, v. 45, n. 2, p. 303-344, 2002.

_____. “Democratic institutions and regime survival: Parliamentary and presidential democracies reconsidered”. *Annual Review of Political Science*, 5 (1), pp.151-179, 2002.

_____. “From Conflict to Coordination: Perspectives on the Study of Executive-Legislative Relations”. *Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos*, 1(1), pp.38-53, 2011.

ENROTH, Henrik. "Cartelization versus representation? On a misconception in contemporary party theory." *Party Politics*, 2015.

EPSTEIN, L. D. *Political Parties in Western Democracies*. New York: Praeger, 1967.

FALCÓ-GIMENO, A. and INDRIDASON, I.H. “Uncertainty, complexity, and Gamson’s Law: Comparing coalition formation in Western Europe”. *West European Politics*, 36 (1), pp.221-247, 2013.

FARRELL, D.M., “Stripped down or reconfigured democracy”. *West European Politics*, 37(2), pp.439-455, 2014.

FREITAS, A.M.D., *Migração partidária na Câmara dos Deputados*(Doctoral dissertation, Universidade de São Paulo), 2008.

FIGUEIREDO, A.C., CANELLO, J. and VIEIRA, M. **Governos minoritários no presidencialismo latino-americano: determinantes institucionais e políticos**. *Dados*, 55 (4), pp.839-875, 2012.

GAMSON, William A. "A theory of coalition formation". **American sociological review**, p. 373-382, 1961.

GAYLORD, Sylvia; RENNÓ, Lúcio. "Opening the Black Box: Cabinet Authorship of Legislative Proposals in a Multiparty Presidential System". **Presidential Studies Quarterly**, v. 45, n. 2, p. 247-269, 2015.

GLASGOW, G., GOLDER, M. and GOLDER, S.N., 2012. "New empirical strategies for the study of parliamentary government formation". *Political Analysis*, 20 (2), pp.248-270, 2012.

_____.Who "wins"? Determining the party of the prime minister. *American Journal of Political Science*, 55(4), pp.937-954, 2011.

GOLDER, Matt. "Democratic electoral systems around the world, 1946–2000". **Electoral Studies**, v. 24, n. 1, p. 103-121, 2005.

GOLDER, S.N. "Bargaining delays in the government formation process". *Comparative Political Studies*, 43 (1), pp.3-32, 2010.

GERRRING, John. "The Case Study – what it is and what it does" in Goodin, Robert E., ed. *The Oxford handbook of political science*. pp. 1133-1165. OUP Oxford, 2009.

GUARNIERI, F.H.E., 2009. "A força dos "partidos fracos"-um estudo sobre a organização dos partidos brasileiros e seu impacto na coordenação eleitoral"(Doctoral dissertation, Universidade de São Paulo).

GUNTHER, R. and DIAMOND, L., "Species of political parties a new typology". *Party Politics*, 9(2), pp.167-199, 2003.

HAGGARD, Stephan; MCCUBBINS, Matthew D. "Presidents, parliaments, and policy". Cambridge University Press, 2001.

HUNTINGTON, Samuel P. "A terceira onda: a democratização no final do século XX". *Ática*, 1994.

INDRIDASON, Indridi H.; BOWLER, Shaun. "Determinants of cabinet size". **European Journal of Political Research**, v. 53, n. 2, p. 381-403, 2014.

KANG, S.G. "The influence of presidential heads of state on government formation in European democracies: Empirical evidence". *European Journal of Political Research*, 48 (4), pp.543-572, 2009.

KATZ, R.S. and MAIR, P. Changing models of party organization and party democracy the emergence of the cartel party. *Party politics*, 1(1), pp.5-28, 1995.

_____. "The Ascendancy of the Party in Public Office: Party Organizational Change in Twentieth-Century Democracies." In *Political parties: Old concepts and new challenges*, pp. 113-135. 2003.

_____. "The cartel party thesis: A restatement". *Perspectives on politics*, 7(04), pp.753-766, 2009.

KELLAM, M. "Parties for hire: How particularistic parties influence presidents' governing strategies". *Party Politics*, 2013.

KINZO, Maria D.'Alva. "Partidos, eleições e democracia no Brasil pós-1985". Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, 2006.

_____. *Os partidos no eleitorado: percepções públicas e laços partidários no Brasil*. Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, 2006.

KIRCHHEIMER, Otto. "The transformation of the Western European party systems." *Political parties and political development*, 1966.

LIJPHART, A. "Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países". Editora Record, 2003.

LIMONGI, F. and FIGUEIREDO, A., 2009. "Poder de agenda e políticas substantivas". In: *Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada*. Magna Inácio e Lúcio Rennó (orgs.). Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.

LIMONGI, F. e CORTEZ, R. "As eleições de 2010 e o quadro partidário". *Novos rumos*, 2010.

Limongi, F. and Cortez, R., 2010. As eleições de 2010 e o quadro partidário. *Novos*

LUCAS, K. and SAMUELS, D. "The Ideological "Coherence" of the Brazilian Party System, 1990-2009". *Journal of Politics in Latin America*, 2(3), pp.39-69, 2010.

LUPIA, Arthur; STROM, Kaare. "Bargaining, transaction costs, and coalition governance". Available at SSRN 1154643, 2008.

LUPU, N. "Brand dilution and the breakdown of political parties in Latin America". *World Politics*, 66(04), pp.561-602, 2014.

MAINWARING, Scott. "Politicians, parties, and electoral systems: Brazil in comparative perspective". **Comparative Politics**, p. 21-43, 1991.

_____. "Presidentialism, Multipartyism, and Democracy The Difficult Combination". **Comparative political studies**, v. 26, n. 2, p. 198-228, 1993.

_____. "Rethinking party systems in the third wave of democratization: the case of Brazil". Stanford University Press, 1999.

MICHENER, Gregory. "How Cabinet Size and Legislative Control Shape the Strength of Transparency Laws". **Governance**, v. 28, n. 1, p. 77-94, 2015.

MICHELS, R. "Political parties: A sociological study of the oligarchical tendencies of modern democracy". Hearst's International Library Company, 1915.

MORETTIN, P.A. and Toloi, C. "Análise de séries temporais". Blucher, 2006.

MÜLLER, Wolfgang C., and STRØM K. "Policy, office, or votes? how political parties in Western Europe make hard decisions". Cambridge University Press, 1999.

NICOLAU, J. "Parties and democracy in Brazil, 1985-2006: moving toward cartelization. Political Parties and Democracy": *The Americas, Santa Barbara, CA: Praeger*, pp.101-126, 2010.

O'DONELL, G. "Democracia delegativa". *Novos estudos*, 31, pp.25-40, 1991.

OLIVEIRA, H.L.H. "Presidencialismos em Perspectiva Comparada: Argentina, Brasil e Uruguai". *Dados: Revista de Ciências Sociais*, 49 (2), 2006.

OLSON, M. and Fernandez, F. *A lógica da ação coletiva: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais*. Edusp, 1999.

PALERMO, V. "Como se governa o Brasil? O debate sobre instituições políticas e gestão de governo". *Rev. Dados*, 2000.

PANEBIANCO, Ângelo, e SILVER, Marc. *Political parties: organization and power*. 1988.

PÉREZ-LIÑÁN, A. "Presidential impeachment and the new political instability in Latin America". Cambridge University Press, 2007.

PEREIRA, C., POWER, T. and RAILE, E.D. "Presidentialism, coalitions, and accountability". In: *Corruption and Democracy in Brazil: The Struggle for Accountability*, pp.31-55, 2011.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. "Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no Brasil". Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, 2003.

POWER, Timothy J. "Optimism, pessimism, and coalitional presidentialism: Debating the institutional design of Brazilian democracy". **Bulletin of Latin American Research**, v. 29, n. 1, p. 18-33, 2010.

PRAÇA, S., FREITAS, A. and HOEPERS, B. "Political appointments and coalition management in Brazil, 2007-2010". *Journal of Politics in Latin America*, 3(2), pp.141-172, 2011.

PITKIN, Hanna Fenichel. "The concept of representation". Univ of California Press, 1967

RIBEIRO, P.F. "El modelo de partido cartel y el sistema de partidos de Brasil". *Revista de ciencia política (Santiago)*, 33(3), pp.607-629, 2013.

RIKER, William H. "The theory of political coalitions". Yale University Press, 1962.

SÁEZ, M.A. "Partidos políticos en América Latina: precisiones conceptuales, estado actual y retos futuros". *Documentos CIDOB. América Latina*, (3), p.1, 2004.

SAMUELS, D.J. "Presidentialized parties the separation of powers and party organization and behavior". *Comparative Political Studies*, 35(4), pp.461-483, 2002.

SAMUELS, David. "Incumbents and challengers on a level playing field: assessing the impact of campaign finance in Brazil". **The journal of Politics**, v. 63, n. 02, p. 569-584, 2001.

SAMUELS, David J., e SHUGART, Matthew. "Presidents, parties, and prime ministers: How the separation of powers affects party organization and behavior". Cambridge University Press, 2010.

SARTORI, Giovanni. "Parties and party systems: A framework for analysis". ECPR press, 2005.

SANTOS, M.H.D.C. “Governabilidade, governança e democracia: criação de capacidade governativa e relações executivo-legislativo no Brasil pós-constituente”. *Dados*, 40(3), 1997.

SCHELLING, Thomas C. “The strategy of conflict”. Cambridge Mass, 1960.

SCHOFIELD, Norman; LAVER, Michael. “Bargaining theory and portfolio payoffs in European coalition governments 1945–83”. *British Journal of Political Science*, v. 15, n. 02, p. 143-164, 1985.

SEIDMANN, D.J., WINTER, E. and PAVLOV, E. “The *formateurs* role in government formation”. *Economic Theory*, 31(3), pp.427-445, 2007.

SILVA, Mariana Batista da. “O mistério dos ministérios: a governança da coalizão no presidencialismo brasileiro”. Recife: UFPE, 2014. 202 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) –Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2014.

SHUGART, M.S. and CAREY, J.M. “Presidents and assemblies: Constitutional design and electoral dynamics”. Cambridge University Press, 1992.

SPECK, B. and CERVI, E. O peso do dinheiro e do tempo de rádio e TV na disputa do voto para prefeito. *IN: TELLES, Mara*, 2015.

TSEBELIS, G. “Jogos Ocultos: Escolha Racional no Campo da Política Comparada Vol. 17”. Edusp, 1998.

TSEBELIS, George. “Veto Players: How Political Institutions Work”, 2002.

TSEBELIS, G. and Ha, E. “Coalition theory: a veto players” approach. *European Political Science Review*, 6(03), pp.331-357, 2014.

VAN BIEZEN, I. e KOPECKÝ, P. “The state and the parties public funding, public regulation and rent-seeking in contemporary democracies”. *Party Politics*, 13(2), pp.235-254, 2007.

VASSELAI, Fabricio. “Nomeações ministeriais e importância partidária na democracia de 1946-64: análises comparativas em relação à democracia atual”. **Perspectivas: Revista de Ciências Sociais**, v. 35, 2010.

VASSELAI, Fabricio; MIGNOZZETTI, Umberto G. “The Effect of Budget Amendments in Parliamentary Behavior and the Temporal Dimension: Old Hypotheses, New Tests”. **Dados**, v. 57, n. 3, p. 817-853, 2014.

WARWICK, Paul V.; DRUCKMAN, James N. "Portfolio salience and the proportionality of payoffs in coalition governments". **British Journal of Political Science**, v. 31, n. 04, p. 627-649, 2001.

_____. "The portfolio allocation paradox: An investigation into the nature of a very strong but puzzling relationship". *European Journal of Political Research*, 45(4), pp.635-665, 2006.

WOLINETZ, S., B. Beyond the catch-all party: Approaches to the study of parties and party organisation in contemporary democracies. *Political Parties: Old Concepts and New Challenges*, pp.136-65, 2002.

ZUCCO, C. Ideology or what? Legislative behavior in multiparty presidential settings. *The Journal of Politics*, 71(03), pp.1076-1092, 2009.

ZUCCO Jr, C. Esquerda, Direita e Governo: A ideologia dos partidos politicos brasileiros, 2011.