

# Partidos, Coalizões e Influência sobre Políticas Públicas no Brasil: um Jogo de Arenas Múltiplas e Payoffs Variados

Andréa Freitas<sup>1</sup>

Universidade Estadual de Campinas

Victor Araújo<sup>2</sup>

Universidade de São Paulo

## **Resumo**

O que os partidos ganham quando aceitam integrar coalizões de governo em sistemas presidencialistas? Analistas do caso latino-americano têm sugerido que o cálculo dos partidos que aceitam integrar o gabinete de governo é baseado exclusivamente no objetivo de garantir retornos eleitorais derivados da ocupação de portfólios ministeriais. Neste trabalho, argumentamos que a adesão dos partidos ao governo reflete a intenção destes atores de influenciar as políticas públicas. A análise dos governos multipartidários formados no Brasil, entre 1995 e 2014, evidencia que, embora, no gabinete, o presidente consiga enviar o conteúdo das políticas em favor da sua própria legenda, os partidos integrantes do governo podem expressar suas preferências no parlamento, por meio da alteração destas propostas e do controle de implementação das políticas públicas. Essas evidências sugerem que, também em sistemas presidencialistas, a relação entre os Poderes Executivo e Legislativo pode se dar em bases cooperativas estáveis, sustentada pela expectativa - e a consecução dessa expectativa - de influenciar a agenda de políticas do Executivo.

**Palavras-Chave:** Coalizões de governo, presidencialismo, cooperação, informação, *payoffs*.

**Artigo preparado para o 10º Encontro da Associação Brasileira de Ciência  
Política, 30 de Agosto a 2 de Setembro, Belo Horizonte, MG.**

---

<sup>1</sup> Professora do Departamento de Ciência Política do IFCH-UNICAMP e Coordenadora do Núcleo de Estudos das Instituições Políticas e Eleições (NIPE/CEBRAP).

<sup>2</sup> Doutorando em Ciência Política na Universidade de São Paulo e Pesquisador do Núcleo de Estudos Comparados e Internacionais (NECI/USP) e do Centro de Estudos Legislativos (CEL/UFMG).

## Introdução

O que os partidos ganham quando aceitam integrar coalizões de governo em sistemas presidencialistas? Analistas do caso latino-americano têm sugerido que o cálculo dos partidos que aceitam integrar o gabinete de governo é baseado exclusivamente no objetivo de garantir retornos eleitorais derivados da ocupação de portfólios ministeriais. Como consequência, assume-se que o presidente toma decisões unilateralmente ou por meio da compra de apoio político. O propósito deste trabalho é demonstrar que, em sistemas presidencialistas, a relação de cooperação entre os Poderes Executivo e Legislativo pode ser estável e viabilizada por um compromisso político que envolve o compartilhamento de espaço na agenda de políticas do Executivo.

Argumentamos que a adesão dos partidos ao governo reflete a intenção destes atores de influenciar as políticas públicas. A análise dos governos multipartidários formados no Brasil, entre 1995 e 2014, evidencia que, os partidos que integram o gabinete de governo possuem oportunidade de manifestar suas preferências sobre *policy*. Mas, apesar de ser garantida a todos a participação, este acordo beneficia de maneira desigual os integrantes da coalizão. Isto se dá em função das características do sistema presidencialista e da maneira como se distribui o poder decisório no interior dos Legislativos, que, por sua vez, têm consequências importantes na capacidade dos partidos produzirem e/ou obterem informação.

Partimos do pressuposto de que o acesso à informação é uma condição *sine qua non* para que os partidos possam expressar suas preferências. Embora partidos bem informados não necessariamente consigam agregar preferências às áreas que lhes interessam, atores com pouca informação certamente estão em condição de desvantagem na disputa por influência das *policies* (Diermeier *et al* 2008; Filimon *et al* 1982). Ocorre que a distribuição de informação entre os partidos no sistema político é desigual, na medida em que ela é afetada pelo poder que cada partido possui em cada uma das instâncias decisórias.

A assimetria de informação é determinada primeiramente pela composição do gabinete de governo. Os partidos no Executivo têm mais informação do que os partidos fora dele. Mas também no interior do Executivo, entre os partidos que integram a coalizão, a informação é distribuída de maneira desigual. E esta desigualdade é reflexo da distribuição do poder decisório.

Sistemas presidencialistas proporcionam ao partido do presidente maior capacidade de decisão. Em primeiro lugar, dado que o partido do presidente é necessariamente o partido formador, este controla quais partidos serão convidados para integrar os ministérios. O partido do presidente também tem mais controle do fluxo de informação no interior do Executivo, uma vez que a iniciativa legislativa é do presidente e não dos ministros. Ou seja, ministros não têm poder para enviar medidas diretamente ao Legislativo, visto que esta decisão sempre passa pela presidência. Por fim, presidentes não podem ser removidos dos seus cargos caso não tenham o apoio do Legislativo<sup>3</sup>. Assim, mesmo que chefe do Executivo decida formar uma coalizão e compartilhar seu poder com outros partidos, sempre terá mais capacidade de barganha que os demais atores.

Nas instâncias legislativas todos os partidos, independente do seu *status* em relação ao governo - oposição ou coalizão -, têm como solicitar informações e/ou tentar influenciar no conteúdo das políticas. O sucesso nesta última, no entanto, depende da construção de maiorias. Ou seja, a aprovação de uma alteração em um projeto do governo exige que a maioria da casa legislativa se posicione de forma favorável a ela.

Dada a necessidade de formação de maiorias, a coalizão governamental tem maior capacidade de influenciar o conteúdo das políticas. Primeiro, por que tem em seu alicerce um acordo formal entre os partidos que a compõem<sup>4</sup>. Mesmo quando a coalizão é minoritária, ela já parte de um conjunto mínimo de partidos, estrategicamente mais coesos<sup>5</sup> do que o conjunto de partidos que está na oposição.

Além disto, o Executivo detém prerrogativas que facilitam a negociação entre os Poderes, que contribuem para manter a coesão estratégica no interior da coalizão, ou mesmo para aumentar a distância entre os partidos que não estão no governo. Por estes

---

<sup>3</sup> Não obstante as regras formais dos sistemas presidencialistas puros garantam estabilidade ao presidente independente do apoio formal do Legislativo, é preciso considerar que, em situações excepcionais, a combinação entre baixo desempenho do governo, baixa popularidade do chefe do gabinete de governo e pressão popular pode levar à interrupção do mandato do chefe de governo (Pérez-Liñán 2014).

<sup>4</sup> Fazem parte da coalizão governamental todos os partidos que possuem pastas ministeriais. Uma nova coalizão é formada sempre que houver uma nova eleição ou quando um dos partidos que a compõem perde todas as suas pastas, ou ainda quando um novo partido ganha pelo menos um ministério (Müller e Strom 2003; Figueiredo 2007).

<sup>5</sup> A palavra coesão não faz referência a proximidade de preferências ideológicas, mas a proximidade estratégica, estes partidos partem de um objetivo comum, ainda que discordem do ponto de vista de políticas específicas.

motivos, quando a coalizão é majoritária sobra pouco espaço para a influência da oposição.

A capacidade decisória também é impactada pelo peso legislativo dos partidos no Legislativo. Isto deriva da característica primeira de qualquer parlamento: no Legislativo, as decisões são tomadas contando votos. O que significa que partidos com mais cadeiras têm mais poder de barganha. Ainda, os partidos com mais cadeiras no Legislativo têm mais acesso a cargos nas instâncias decisórias, por exemplo, nas Mesas Diretoras das Casas e nas comissões legislativas. Por fim, têm mais acesso a ferramentas que permitem o controle de agenda (Amorim Neto *et al* 2003).

Porque possuem maior controle das instâncias decisórias, têm também mais acesso à informação. Assim, mesmo que o partido do presidente limite o acesso à informação para estes partidos no Executivo, eles têm capacidade de acessar esta informação nas instâncias legislativas, no momento da tramitação dos projetos e por meio das prerrogativas de controle horizontal de políticas públicas.

No entanto, os partidos que compõem a coalizão, mas que são menores no Legislativo, aqueles médios ou pequenos, porque têm menos acesso a recursos de poder, possuem menos capacidade de influir no resultado de políticas, mas ainda conseguem em alguma medida fazer isto a depender do custo para se chegar à informação nos diferentes arranjos presidencialistas.

No caso brasileiro, o fato de os ministros não poderem propor políticas diretamente ao Legislativo<sup>6</sup> permite que o chefe do Executivo (presidente), por meio da Casa Civil, tenha condições de realizar controle constitucional e político das propostas que nascem no gabinete<sup>7</sup>. Aliado a tal fato, no momento de discussão das políticas no parlamento, as regras de distribuição de cargos na estrutura do legislativo privilegiam os partidos com maior peso legislativo (Freitas 2013). É dizer que, tanto na fase de proposição no gabinete, quanto durante a discussão das políticas no Legislativo, o partido do presidente e os partidos da coalizão de governo com maior peso legislativo

---

<sup>6</sup> No Brasil, Ministros de Estado não podem enviar diretamente ao Congresso Nacional propostas de políticas. As propostas são enviadas para a Casa Civil que realiza controle de constitucionalidade e controle de conteúdo (controle político).

<sup>7</sup> Depois de formuladas as propostas nos órgãos temáticos, por meio da análise jurídica realizada pela Secretaria de Assuntos Jurídicos (SAJ) e de mérito realizada pela Secretaria de Assuntos Gerais (SAG), a Casa Civil desempenha o papel de filtrar as proposições dos diversos órgãos da estrutura do Executivo.

estão em posição de vantagem, em relação aos demais partidos da coalizão - e os da oposição - para agregar suas preferências.

No entanto, como iremos mostrar, o custo de obtenção de informação das políticas durante o processo de implementação é baixo. Por esse motivo, o partido do presidente e os partidos com maior peso legislativo são forçados a compartilhar informações que, nas outras arenas de agregação de preferências, são monopolizadas. Isso não significa que os novos atores informados - partidos com médio e baixo peso legislativo que fazem parte da coalizão - passam a ter condições de efetivamente agregar suas preferências, mas o escrutínio sobre as ações de implementação dota-os de informações que podem viabilizar a consecução deste objetivo. Assim, o controle de políticas públicas funciona como mecanismo equalizador da oferta de informação e potencializa as chances de os partidos do gabinete exercerem influência sobre as ações do Executivo.

Nossos resultados indicam que agregar preferências às políticas do Executivo é um jogo de *payoffs* (ganhos) variáveis para os integrantes do gabinete. Nenhum dos atores partidários ganha ou perde sempre. Se nas negociações intragabinete o partido do presidente é o maior beneficiário, no momento de formulação das políticas no parlamento o peso legislativo dos partidos com maiores bancadas impõe constrangimentos ao partido formador, fazendo com que outras preferências tenham que ser incorporadas à agenda do Executivo. Na fase de implementação das políticas públicas, os partidos, via Poder Legislativo, são dotados de prerrogativas que os permitem acessarem informações que lhes são negadas nas outras arenas de agregação de preferências.

Temos, portanto, que, enquanto a análise isolada das arenas de agregação de preferências sobre políticas nos leva a crer que alguns partidos fazem uma escolha *subótima* quando resolvem integrar o governo, a consideração de todas as arenas de decisão nos permite enxergar o componente *ótimo* desta estratégia. Isso indica, primeiramente, que a relação entre os Poderes em sistemas presidencialistas também pode se dar em termos cooperativos e estáveis. Em segundo lugar, sugere que, assim como nos sistemas parlamentaristas multipartidários, os *payoffs* dos partidos que aceitam integrar coalizões de governo são derivados da oportunidade que estes atores dispõem para agregarem suas preferências à agenda de políticas do Executivo.

## Cooperação em sistemas presidencialistas: um cenário possível?

Em um sistema presidencialista, o que quer um partido quando aceita integrar o gabinete de governo? Para uma parte importante da literatura, inspirada pelo modelo não cooperativo de Linz<sup>8</sup>(1978), o aceite objetiva a extração de recursos do Poder Executivo. Partidos aceitam fazer parte do Executivo em troca de cargos e uma fatia do orçamento. Mas esta relação, porque não tem em sua base mecanismos que incentivem a cooperação, é necessariamente pouco estável. A todo momento, os partidos que compõem a coalizão tentam extrair mais dividendos do Executivo.

Na esteira desse argumento, se não existem incentivos para a cooperação, as políticas públicas só podem ser resultantes das medidas unilaterais tomadas pelo chefe do Executivo e/ou da aceitação passiva do parlamento das propostas formuladas pelo presidente. Enquanto nos sistemas parlamentaristas a interdependência entre os dois Poderes fomenta a composição de uma agenda única de políticas, no presidencialismo, apenas um dos lados pode sagrar-se vitorioso.

Este argumento possui duas implicações fundamentais: [i]. não existe uma agenda de políticas do Executivo, mas uma agenda do presidente que é possibilitada pela compra de apoio político; [ii]. os partidos que integram o gabinete de governo não têm preferências por políticas, estes apenas maximizam suas chances eleitorais por meio do uso dos recursos do Estado. Mas se os partidos estão interessados apenas em cargos, como explicar governos minoritários bem-sucedidos em sistemas presidencialistas? Como argumentam Cheibub e Limongi (2010), a constatação de que existem governos unipartidários ou de coalizão minoritários em sistemas presidencialistas, assim como em governos parlamentaristas<sup>9</sup>, deve levar à revisão da perspectiva exclusivamente *office-seeking*<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> De acordo com Linz (1978), o fato de o chefe do Executivo possuir um mandato fixo e independente da confiança do parlamento torna o presidencialismo um sistema rígido, onde Executivo e Legislativo competem por legitimidade. O argumento de que, no sistema presidencialista, não existiriam incentivos para a cooperação entre os dois Poderes foi também sustentado por Shugart e Carey (1992) e Mainwaring (1993). Para uma análise crítica dessa corrente da literatura, ver Cheibub e Limongi (2002) e Chaisty *et al* (2014).

<sup>9</sup> Em sistemas parlamentaristas, o argumento de que governos minoritários podem ser bem-sucedidos foi desenvolvido seminalmente por Strom (1990a).

<sup>10</sup> Conceito que define o modelo de atuação partidária no qual os atores (políticos) desejam, prioritariamente, maximizar seu controle sobre cargos na estrutura estatal. Assumindo que vencer eleições é o maior dos objetivos partidários, ocupar o Executivo é a melhor das estratégias para acessar benefícios que lhes garantam a permanência no poder (Riker, 1962).

Analistas do caso latino-americano vêm demonstrando tanto que o cálculo do presidente para recrutar parceiros de gabinete considera o compartilhamento de recursos de *policy* (Alemán e Tsebelis 2011), quanto que a decisão dos partidos de integrar o governo pode ser explicada pelas oportunidades de agregar suas preferências à agenda de políticas do Executivo (Araújo *et al* 2015).

A este respeito, Alemán e Saiegh (2007) argumentam que as coalizões de governo chilenas não são formadas por mera conveniência eleitoral, mas constituídas a partir de uma agenda comum de políticas. Na mesma esteira, Toro-Maureira & Hurtado (2016) apresentam evidências de que a coordenação entre os partidos da coalizão de governo e o presidente é importante para entender as taxas de sucesso do Executivo. No caso uruguaio, Magar e Moraes (2012) demonstram que os membros de partidos da coalizão aprovam mais projetos no Legislativo do que os da oposição. Adicionalmente, Zucco (2013) argumenta que a simples existência de apoio à agenda do Executivo pode ser interpretada como resultado de uma coalizão de partidos constituída em torno de acordos sobre *policies*.

Os estudiosos do caso brasileiro asseveram que a alta fragmentação partidária induzida pelas regras do sistema eleitoral brasileiro, o crescimento do número de partidos efetivos presentes no Congresso brasileiro e a conseqüente impossibilidade de o partido do presidente eleger maiorias legislativas produzem incentivos para a formação de coalizões de governo (Figueiredo e Limongi 1999). A partir desta constatação, alguns autores argumentam que o apoio dos partidos ao chefe do Executivo está condicionado à proporcionalidade entre sua contribuição em votos na arena legislativa e ao acesso a recursos ou pastas ministeriais (Amorim Neto 2000). Dessa forma, presidentes tenderiam a usar mais medidas unilaterais, contornando o Legislativo ou utilizando recursos de *pork barrel*<sup>11</sup> - em especial, executando emendas ao orçamento para conseguir votos dos legisladores (Raile *et al* 2011).

Trabalhos recentes sugerem, no entanto, que não existe uma agenda de políticas do presidente, mas uma agenda de políticas do Executivo que é constituída de forma cooperativa. Neste sentido, Freitas (2013) demonstra que os partidos da coalizão, e não

---

<sup>11</sup> O termo *pork barrel* refere-se a políticas públicas cujo beneficiamento é concentrado numa área determinada, mas seus custos são difusos. Geralmente apontada pela literatura como moeda de troca pelo voto do eleitor, ou seja, políticos destinariam políticas de tipo *pork barrel* às *constituencies* (áreas geograficamente delimitadas) em troca de votos.

apenas o partido do presidente, têm um papel importante na coordenação do processo de alteração no interior do Legislativo, sendo estes mais capazes de imprimirem suas preferências nas políticas em tramitação no Legislativo. Na mesma esteira, Rennó e Wojcik (2015) e Gaylord e Rennó (2015) apresentam indícios de que, nos gabinetes multipartidários formados no Brasil, a composição da agenda do Executivo é um exercício cooperativo entre os partidos que integram o gabinete de governo.

Estas evidências sugerem que o pacto que sustenta o acordo político entre os partidos que aceitam integrar o governo - assumindo todos os riscos embutidos nessa escolha - é baseado na expectativa desses autores de formular e implementar políticas o mais próximo possível do seu ponto ideal de *policy*. Isso não significa assumir que todos os partidos que ocupam o gabinete tenham uma agenda de políticas bem definida, nem que as consequências dessas políticas sejam sempre positivas, mas que o acordo de cooperação política envolve transferência de recursos para a execução de políticas públicas (Strom 1990b). É dizer que, para além do oferecimento de cargos e uma parcela do orçamento federal, o pacto envolve o compartilhamento da agenda de políticas do Executivo (Limongi e Figueiredo 2009; Müller e Strom 1999).

Nas próximas seções, apresentamos um modelo de agregação de preferências em sistemas presidencialistas e testamos empiricamente sua aderência ao caso brasileiro, nos governos de coalizão constituídos entre 1995 e 2014, chefiados pelos presidentes Fernando Henrique Cardoso (FHC), Luís Inácio da Silva (LULA) e Dilma Rousseff (DILMA). Mostramos que os diferentes tipos de partidos que integram os gabinetes multipartidários no Brasil possuem oportunidade de manifestar suas preferências sobre *policy*. Esta é uma evidência de que a relação de cooperação entre os Poderes pode ocorrer de maneira estável, sustentada por um compromisso de compartilhamento de recursos e acesso à agenda de políticas do Executivo.

### **Pressupostos do modelo de agregação de preferências**

Tendo como referência o modelo proposto por Tsebelis (1998), assumimos que o comportamento dos atores partidários é uma resposta *ótima* às condições de seu meio institucional e da estratégia adotada pelos outros atores que integram o processo decisório. Fazendo uso de todas as informações acessíveis, os partidos que integram o governo adotam estratégias que permitam maximizar o objetivo maior de influenciar as políticas públicas.



Dentro dessa perspectiva, qualquer resultado que não leve à consecução desse objetivo é considerado *subótimo*. Todavia, assumindo um comportamento racional dos partidos, se estes atores não alcançam o resultado esperado de agregar suas preferências às políticas públicas, trata-se de uma situação em que o observador possui informação incompleta acerca do movimento desses atores nas múltiplas arenas de decisão<sup>12</sup>. Em outros termos, "o que parece *subótimo* a partir da perspectiva de um único jogo é na verdade *ótimo* quando considerada toda a rede de jogos" (idem, p.27). Tal caracterização possui pelo menos duas implicações cruciais para o modelo proposto neste trabalho:

A. Jogos em múltiplas arenas possuem *payoffs* (*ganhos*) variáveis - o ator (partido) pode escolher uma estratégia aparentemente *subótima* numa arena (*subjogo*) se, depois de todas as arenas consideradas, tal estratégia maximiza os seus *payoffs*;

B. Os resultados observados na arena principal são dependentes das escolhas realizadas nas outras arenas de decisão, ou seja, as estratégias adotadas nas múltiplas arenas determinam os *payoffs* dos jogadores na arena principal.

### **Implicações do modelo de agregação de preferências**

Se um dado resultado político é resultante das estratégias adotadas pelos autores em múltiplas arenas, a tarefa mais básica é justamente definir quais arenas importam para que este resultado possa ser observado adequadamente. Existem duas principais arenas onde os atores podem expressar suas preferências: [A] o gabinete - onde as políticas são propostas e formuladas em seu formato embrionário -; e [B] o parlamento - onde as propostas de políticas podem ser influenciadas pelos partidos no momento da [i] formulação e na fase de [ii] controle de implementação das políticas públicas.

O gabinete é a principal arena quando queremos compreender o que os partidos ganham quando aceitam integrar coalizões. Isso é uma decorrência dos partidos representados no gabinete serem privilegiados no momento da distribuição de recursos para a implementação de políticas e do fato de o gabinete ser a arena seminal de processamento de preferências dos distintos atores que integram o Executivo. Apesar disso, os *payoffs* dos partidos nesta arena são também determinados pelas ações

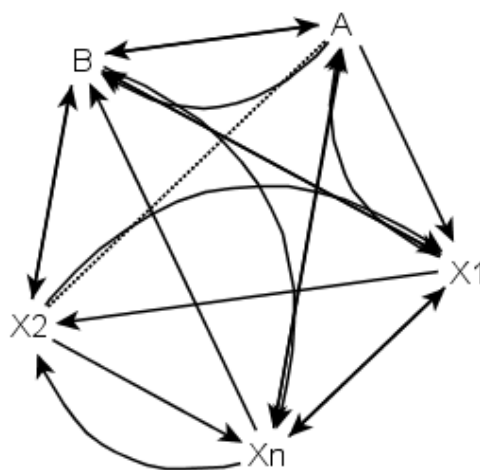
---

<sup>12</sup> Na perspectiva da Escolha Racional, não existe espaço para a ação *subótima*. A conclusão de que os atores fazem escolhas subótimas é derivada do fato de que o observador centra a sua atenção em apenas um jogo, embora o ator observado esteja envolvido em uma rede sequencial de jogos.

adotadas pelos atores na arena parlamentar, nas fases de formulação e controle de implementação das políticas públicas. Como consequência, a estratégia dos partidos em integrar o governo só pode ser julgada *ótima* se as consequências dos lances dos jogadores (partidos) em todas estas arenas são consideradas.

A figura 1 ilustra uma cadeia de interações entre  $n$  partidos nas duas arenas - Gabinete [A] e Parlamento [B] - em que os partidos podem expressar as suas preferências. As setas bidirecionais indicam as interações entre os  $n$  atores partidários ( $X_1, X_2, X_n...$ ) que integram as duas arenas, no momento de proposição e formulação das políticas públicas. Esta representação esquemática oferece uma ideia da complexidade que significa observar de maneira simultânea um jogo de múltiplas arenas.

Figura 1. Cadeia de interações entre  $n$  partidos que integram o gabinete.



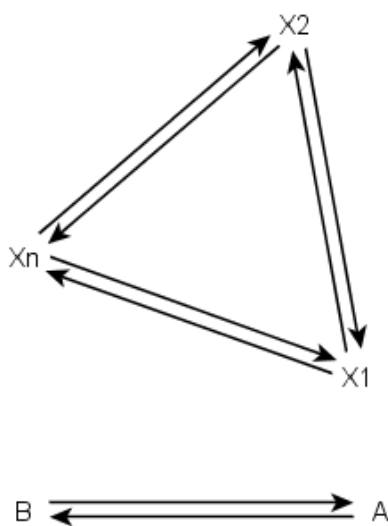
Fonte: elaborado pelos autores.

Embora desejável, operacionalmente não é possível observar conjuntamente os resultados de  $n$  atores (partidos) em  $n$  arenas de processamento de preferências. As interações podem ocorrer simultaneamente entre todos os partidos envolvidos, dentro da mesma arena ou entre arenas distintas. A alternativa viável é investigar a interação entre os partidos a partir de *subjogos*, de modo que os resultados das estratégias

empreendidas pelos jogadores em cada arena possam ser observados separadamente, conquanto não de forma independente<sup>13</sup>.

A figura 2 representa graficamente uma sequência de interações entre  $n$  jogadores (partidos) numa arena decisória qualquer. Não obstante esta forma esquemática inviabilize a investigação das interações que se processam entre arenas, torna possível observar o resultado das estratégias adotadas pelos partidos em cada jogo. Isto é, tendo em vista que os *payoffs* dos partidos na arena principal são resultantes das estratégias adotadas em cada subjogo, é possível mostrar por que uma dada estratégia  $\delta$  pode ser considerada *ótima*.

Figura 2. Cadeia de interações entre  $n$  partidos que integram o gabinete



Fonte: elaborado pelos autores.

### Parâmetros do modelo de agregação de preferências

Na seção anterior, argumentamos que não é possível observar simultaneamente as interações entre os atores partidários nas diferentes arenas de agregação de preferências. Nesta seção, apresentamos uma alternativa operacional para que seja possível observar os ganhos relativos dos partidos da coalizão de governo em cada

<sup>13</sup> Os resultados de um *subjogo* (arena) sempre afetam os resultados dos outros *subjogos* (arenas). Numa rede de jogos e barganhas sequenciais, a estratégia dos atores em uma dada arena varia em função dos resultados obtidos nos jogos anteriores.

subjogo. Partimos da noção básica de equivalência em que a influência que os partidos conseguem exercer em cada dimensão é contrastada com o peso legislativo destes atores.

A referência básica do exercício de equivalência realizado no presente trabalho é o postulado sugerida por Gamson (1961) e posteriormente validada empiricamente por Browne e Franklin (1973), segundo a qual os partidos que integram o Executivo esperaram receber um número de pastas ministeriais proporcional ao seu peso legislativo - número de assentos que o partido detém no parlamento. Apesar disso, não consideramos razoável a principal implicação desse postulado, a saber, a de que os partidos pequenos obtêm maiores ganhos do que os partidos grandes representados no gabinete. Essa é uma consequência de um modelo estático de barganha legislativa, centrado apenas numa dimensão da distribuição de recursos no gabinete (Ansolabehere *et al* 2005) e testado por medidas que desconsideram a saliência dos ministérios e as barganhas sequenciais entre os atores (Warwick e Druckman 2001).

A realização de experimentos utilizando os modelos não cooperativos de barganha tem produzido resultados diversos (Fréchette *et al* 2005). O modelo não cooperativo proposto por Baron e Farejohn (1989), por exemplo, postula que existe um viés na distribuição de portfólios em favor do partido formador do gabinete. Isso porque o partido do chefe do Executivo oferece apenas a parcela mínima de benefícios para os partidos do Legislativo, ou seja, uma cota de recursos suficiente para garantir a formação do governo e viabilizar uma *minimal winning coalitions*.

A principal crítica que pode ser feita ao modelo proposto por Baron e Farejohn (1989) reside no fato de estes autores assumirem que as barganhas entre os atores são derivadas de uma motivação exclusivamente *office-seeking* dos partidos representados no Legislativo (Morelli 1999). A segunda geração de modelos não cooperativos não desconsiderou completamente este tipo de incentivo, mas acoplou em suas análises as barganhas derivadas das preferências por *policy* dos partidos (Austen Smith e Banks 1988; Baron 1991; Crombez 1996).

Deste grupo, o trabalho de Austen Smith e Banks (1988) é, sem nenhuma dúvida, o mais proeminente. Estes autores apresentam um modelo em que os partidos do gabinete estão dispostos em um espaço de disputa por influência sobre as políticas. Nesse contexto, a influência do peso legislativo na distribuição de recursos faz com que

os *policy outcomes* estejam mais próximos das preferências dos maiores partidos do gabinete. Esse resultado é derivado da presunção de que o controle dos ministérios determina a capacidade de influência sobre os assuntos (políticas) do governo. Em outros termos, o controle de áreas ministeriais é um meio para conseguir agregar suas preferências às políticas do gabinete, não um fim em si mesmo.

A consideração da motivação dos partidos para influenciar as políticas implica chegar a resultados opostos ao que sugere a hipótese de Gamson (1961). As evidências empíricas que testificam a "Lei de Gamson" são derivadas de análises que consideram a distribuição de portfólios como o elemento chave do pacto político entre os partidos da coalizão de governo. Assim, tendo em vista que todos os partidos do governo são absolutamente indiferentes aos resultados das políticas, os partidos pequenos - com baixo peso legislativo - sempre obtêm maiores ganhos quando comparados aos partidos que contribuem com muitas cadeiras para a coalizão de governo.

Quando se assume uma motivação *policy-seeking*<sup>14</sup> dos partidos, receber cargos torna-se um meio para exercer influência sobre as políticas do Executivo. Nos termos do modelo proposto neste trabalho, a distribuição de portfólios define quais são os partidos mais informados acerca das políticas do governo e, portanto, os atores com maior capacidade de exercer influência sobre estas. Assim, em consonância com Austen Smith e Banks (1988) e com as implicações possíveis a partir da adaptação desse modelo à barganha legislativa em sistemas presidencialistas realizada por Cheibub *et al* (2004), consideramos que os partidos penalizados com a distribuição de recursos no gabinete são aqueles que, em virtude do baixo peso legislativo, tornam-se menos capazes de obter ganhos relativos. Estes ganhos, reiteramos, são definidos pela capacidade de obter informação e influenciar as políticas do Executivo, não pelo número de cargos que um dado partido recebe.

### **Teste empírico do modelo de agregação de preferências**

#### *Subjogo 1 (Gabinete)*

Consideramos o gabinete a arena principal do jogo por duas razões:

---

<sup>14</sup> Conceito que define o modelo de atuação partidária no qual os atores (políticos) são motivados pelo desejo de agregar suas preferências às políticas do gabinete de governo. Dentro dessa perspectiva, ocupar cargos no Executivo é apenas um meio alcançar tal objetivo (Swaan 1973).

[i]. A distribuição de recursos para *policy* privilegia os partidos representados no gabinete, observando a contribuição de cada ator em números de cadeiras na arena legislativa (peso legislativo);

[ii]. O gabinete é a arena seminal de processamento de preferências dos distintos atores partidários que integram o Executivo. Trata-se da primeira instância de vocalização de preferências dos coordenadores (ministros) das diferentes áreas ministeriais que podem propor, endossar ou manifestar desacordo às matérias que irão compor a agenda de políticas do Executivo.

Nessa arena, a melhor forma possível de medir os ganhos dos partidos é por meio da análise da influência de cada ator integrante do gabinete sobre as propostas de políticas do Executivo. Foram analisadas todas as Medidas Provisórias, Projetos de Lei e Projetos de Lei Complementar de iniciativa do Executivo enviadas para o congresso, entre 1995 e 2014, totalizando 1.791 matérias<sup>15</sup>. O gráfico 1 apresenta a proporção das propostas de políticas do Executivo que cada partido<sup>16</sup> endossou, por meio da assinatura do projeto que seguiu para apreciação no Congresso<sup>17</sup>. As duas barras do gráfico 1, expressas em porcentagem no eixo Y, medem a proporção média de cadeiras dos partidos em cada governo (cadeiras) e a proporção de propostas de políticas do Executivo que contaram com o endosso de cada partido integrante do gabinete (propostas). Trata-se de um exercício simples de equivalência. Num cenário hipotético de proporcionalidade perfeita, a participação dos partidos no gabinete deveria ser equivalente ao seu peso legislativo<sup>18</sup>, ou seja, proporcional ao número de cadeiras<sup>19</sup> com que o partido contribui para a coalizão de governo.

---

<sup>15</sup> Consideramos apenas as matérias relacionadas às propostas substantivas de políticas, o que gerou a exclusão das iniciativas de abertura de crédito ao orçamento. Estes, tratam-se de procedimentos administrativos rotineiros dos ministérios da fazenda e/ou planejamento, estando à margem dos conflitos político partidários existentes no gabinete de governo..

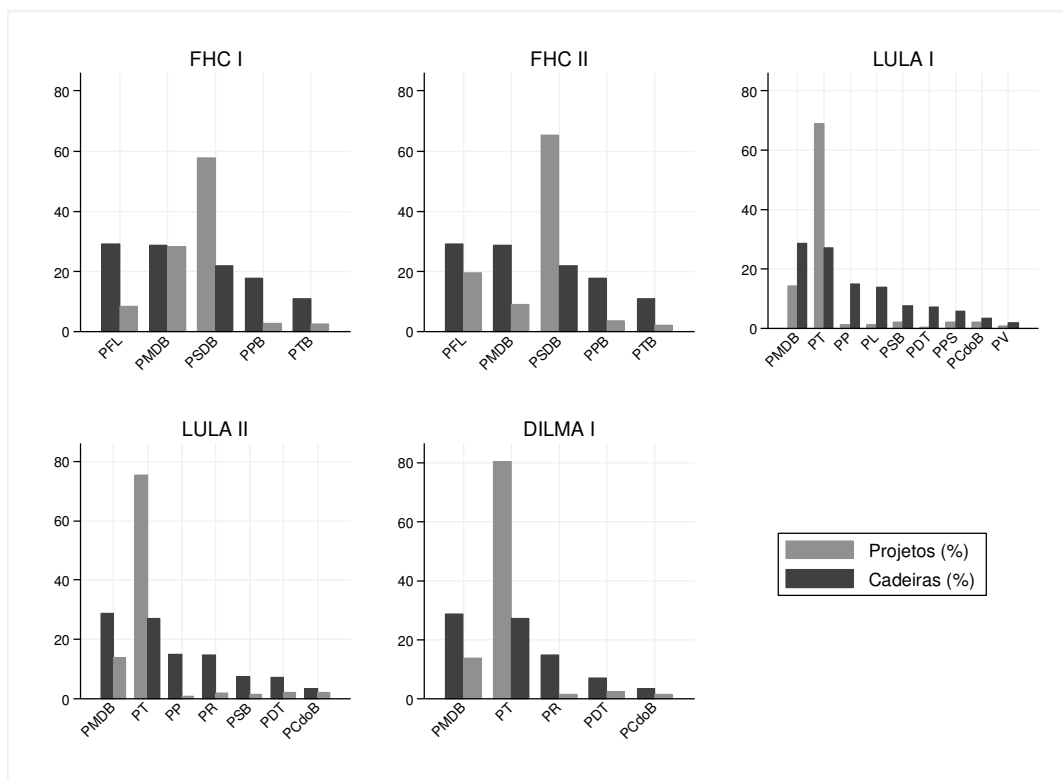
<sup>16</sup> Os ministros técnicos (sem filiação partidária), foram considerados como sendo da cota do partido formador.

<sup>17</sup> A contabilização do número de endossos dos partidos é realizada a partir do exame das exposições de motivos - justificativa do Executivo para a apresentação de algum projeto ao Legislativo. Cada um desses projetos pode ser assinado por vários ministros. A influência dos partidos nas políticas do Executivo é medida, portanto, pela quantidade de projetos que um dado partido endossou através da assinatura dos seus ministros.

<sup>18</sup> A partir dos valores padronizados da proporção de cadeiras com que cada legenda contribuiu para a composição da coalizão de governo, entre 1995 e 2014, os partidos foram enquadrados nas categorias baixo peso legislativo (acima de 1 desvio padrão negativo), ou médio (entre 0 e 0.80 desvios padrão negativo ou positivo) ou alto (acima de 1 desvio padrão positivo). A padronização dos valores em Z-

Se as duas barras são equivalentes, isto significa que um dado partido obtém um ganho relativo proporcional ao número de cadeiras com que ele contribui para a composição da coalizão de governo. Se a barra referente ao peso legislativo dos partidos (cadeiras) é maior, indica que um dado partido obtém perda relativa, ou seja, o ganho é menor do que o seu peso legislativo poderia prever. Se o contrário, a barra referente à participação dos partidos na elaboração da agenda do Executivo (projetos) é maior, o partido influi mais que a sua contribuição em cadeiras no Legislativo poderia prever.

Gráfico 1. Participação na agenda do Executivo por partido e governo (1995-2014).



Fonte: elaborado pelos autores a partir dos dados da Presidência da República e do Núcleo de Estudos Comparados e Internacionais.

O gráfico 1 informa que, nos cinco governos analisados (FHCI, FHCII, LULAI, LULAI e DILMAI), apenas o partido do presidente apresenta ganho relativo no *subjogo 1*. Essa tendência acompanha as evidências apresentadas por Gaylord e Rennó

---

scores é dada por  $(x - \mu / \sigma)$ . Foram considerados todos os partidos que ocuparam o gabinete pelo menos uma vez, em algum dos mandatos dos presidentes FHC, LULA e DILMA. A tabela com a classificação de cada partido pode ser consultada no **anexo A, tabela A.1** deste trabalho.

<sup>19</sup> O cálculo do peso legislativo considera o número de cadeiras dos partidos da coalizão de governo na Câmara dos Deputados, no início de cada legislatura.

(2015), segundo as quais o partido formador do gabinete é o ator com maior proeminência nas propostas que conformam a agenda de políticas do Executivo (p. 260). Na mesma linha, Batista (2014) chama a atenção para quatro características que refletem o processo de formulação da agenda do governo entre 1995 e 2010: 1. aumento do número de projetos assinados apenas por membros do partido do presidente; 2. participação acima da média dos ministérios de coordenação<sup>20</sup> na formulação da agenda legislativa do Executivo - não por coincidência órgãos ocupados por membros do partido do presidente; 3. diminuição de projetos de autoria de membros da coalizão; e 4. diminuição da participação dos ministros membros dos demais partidos da coalizão de governo no governo LULA *vis-à-vis* o governo FHC.

Ainda de acordo com o gráfico 1, apenas os partidos com maior peso legislativo – caso do PFL e PMDB nos dois mandatos do presidente FHC e do PMDB nos mandatos dos presidentes LULA e DILMA – conseguem se aproximar da relação de equivalência dada pelo seu peso legislativo. Em síntese, se essa fosse a única arena de observação, chegaríamos à indubitável conclusão de que a estratégia dos atores partidários de integrar coalizões de governo é *subótima*.

### *Subjogo 2 (Parlamento - Formulação)*

A fase de discussão das políticas no parlamento é a segunda principal arena do jogo por três razões:

- [i]. Nesta dimensão, os partidos da coalizão representados no Legislativo têm a chance de agregar suas preferências às políticas propostas pelo Executivo;
- [ii]. É possível reduzir os custos da assimetria de informação inerente ao processo de delegação em gabinetes multipartidários. Dessa forma, mesmo aquelas políticas que não contam com o endosso de um dado partido representado no gabinete são passíveis de alteração, em função das preferências deste ator que podem ser expressas durante o transcurso do processo legislativo;
- [iii]. É possível agregar preferências às áreas de *policy* delegadas para outros partidos do gabinete. Os partidos podem acrescentar, alterar, ou suprimir parte do texto de uma política que lhes interessa e que tenha sido proposta por outro partido do governo.

---

<sup>20</sup> Nesta categoria, a autora considera as seguintes áreas: planejamento, fazenda, justiça e administração e reforma do Estado - este último, apenas durante o governo FHC.



Do ponto de vista operacional, a forma mais apropriada de verificar os ganhos dos partidos do gabinete nesta dimensão é por meio da análise da capacidade de influência destes atores no parlamento. O gráfico 2 apresenta a porcentagem de modificações (dispositivos)<sup>21</sup> realizadas pelos partidos da coalizão nos projetos oriundos do Executivo<sup>22</sup> durante os governos FHC, LULA e DILMA (1995-2014). A amostra conta com 248 projetos oriundos do Executivo (15.614 dispositivos), sendo 152 Medidas Provisórias (9.760 dispositivos), 86 Projetos de Lei (3.962 dispositivos) e 10 Projetos de Lei Complementar (1.894 dispositivos). Vale ressaltar, ainda, que foram considerados apenas os projetos do Executivo que sofreram algum tipo de veto, parcial ou total. De acordo com Freitas (2013), "essas são certamente as matérias mais conflituosas ou as únicas onde o conflito entre Executivo e Legislativo é explícito e mensurável" (p. 76).

Como é possível visualizar por meio do gráfico 2, os partidos com maior peso legislativo são também aqueles que realizam o maior número de modificações nas propostas de políticas oriundas do Executivo. Por isso, nos dois governos do presidente FHC, apenas PFL, PMDB e PSDB apresentam ganhos relativos. No caso dos dois governos do presidente LULA, além de PMDB e PT concentrarem as ações de modificação das propostas de políticas, alguns partidos com bancadas médias - PP, PR, PSB e PTB - apresentam perdas relativas menores do que seus parceiros de gabinete com menor peso legislativo. Dessa forma, os partidos com poucas cadeiras, via de regra, apresentam perdas relativas.

Em síntese, o peso legislativo muito importa para a capacidade de os partidos agregarem preferências às propostas de políticas públicas discutidas no Congresso Nacional. Nesta arena, o partido formador não consegue blindar - como é possível no gabinete - as propostas do Executivo das influências dos outros partidos da coalizão com alto peso legislativo. Isso porque o critério regimental de proporcionalidade

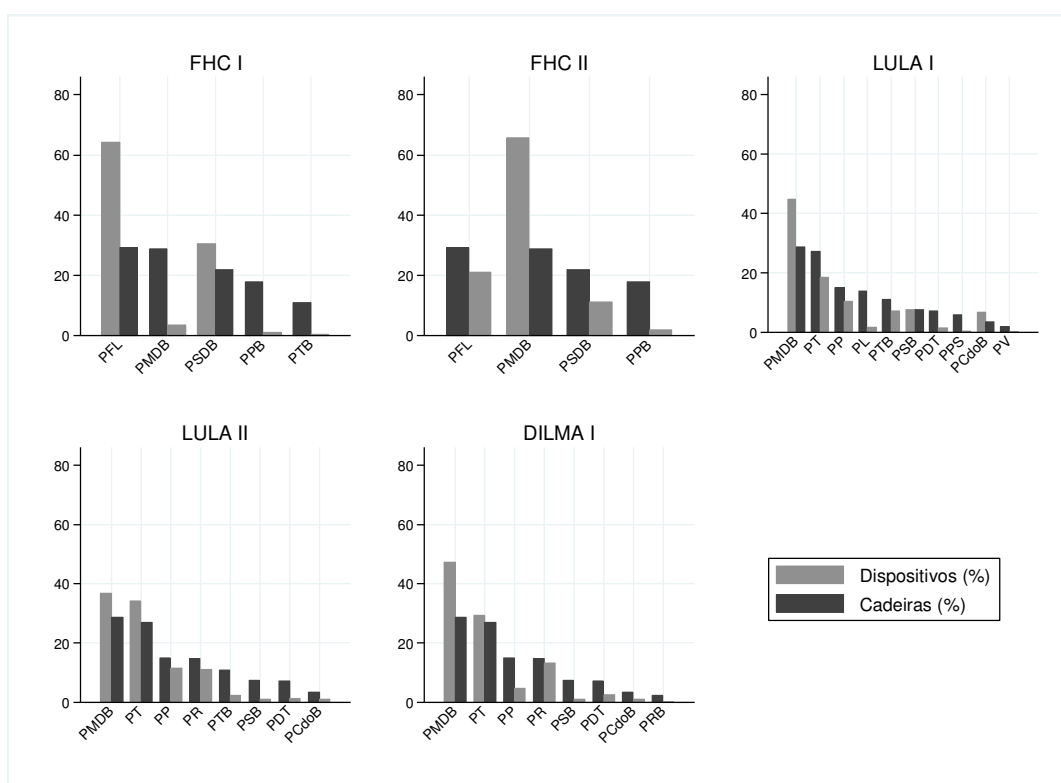
---

<sup>21</sup> Um dispositivo nada mais é que a unidade básica que compõe uma proposta de Lei. Tendo como referência a metodologia proposta por Arantes e Couto (2009) para a análise de textos constitucionais e posteriormente adaptada por Freitas (2013) para a análise da agregação de preferências dos partidos no processo legislativo, decomposmos cada matéria apresentada pelo Executivo, a fim de identificar a menor unidade legal possível que contenha elementos legais. Cada projeto assim destrinchado foi comparado ao projeto que saiu do Legislativo, decomposto pelo mesmo método, rumo à sanção presidencial. Assim, foi possível identificar todas as alterações realizadas pelo Legislativo.

<sup>22</sup> Medidas Provisórias (2001-2014), Projetos de Lei (1995-2014) e Projetos de Lei Complementar (1995-2014).

privilegia os maiores partidos no momento da distribuição das relatorias e presidências das comissões. Assim, os partidos com as maiores bancadas têm condições de ocupar espaços importantes dentro do Legislativo, viabilizando o acesso à informação e criando oportunidades para agregar preferências. Essa é a razão do partido do presidente apresentar perdas relativas nos governos FHCII e LULAI.

Gráfico 2. Participação nas modificações (dispositivos) das propostas de políticas do Executivo por partido e governo (1995-2014).



Fonte: elaborado pelos autores a partir dos dados do CEBRAP.

Isso não significa, contudo, que o partido formador passe a desempenhar um papel marginal, mas que a proeminência deste ator observada no *subjogo 1* (gabinete) não se mantém no *subjogo 2* (parlamento). Se esta arena de observação fosse tomada de forma isolada, seríamos levados a concluir que a estratégia dos partidos com baixo peso legislativo de participar da coalizão de governo é *subótima*.

### *Subjogo 3 (Parlamento - Controle da Implementação)*

A fase de controle de implementação das políticas no parlamento é a terceira principal arena do jogo por três razões:

[i]. O custo dos partidos da coalizão para obtenção de informação sobre as políticas implementadas pelo Executivo é baixo. Por meio dos requerimentos de informação (RIC), qualquer parlamentar pode protocolar na mesa das duas casas legislativas pedido solicitando informações a respeito do processo de implementação das políticas do governo<sup>23</sup>. Inserido no *rol* das medidas de *accountability* do Poder Legislativo, trata-se de um mecanismo formal e de baixo custo para o controle das ações implementadas pelo Executivo.

Por meio deste instrumento de controle horizontal<sup>24</sup>, os parlamentares são capazes de exercer efetivo controle sobre qualquer ato, ação ou programa relacionado à implementação de políticas públicas. Os órgãos notificados devem apresentar as devidas explicações sob a pena de crime de responsabilidade. Como destaca Lemos (2005), tal instrumento legislativo, a despeito de seu baixo custo para a apresentação, é um mecanismo formal e efetivo<sup>25</sup> para a correção de assimetrias informacionais e controle das atividades dos órgãos do Poder Executivo;

[ii]. Por conseguinte, os custos da delegação em gabinetes multipartidários podem ser minorados. Por meio do controle de implementação, um dado ator pode se informar acerca das políticas do seu interesse que sejam executadas por outros partidos do gabinete, diminuindo a assimetria de informação e aumentando a sua chance de influenciar a execução das políticas do Executivo. Como mostra Araújo (2016), os partidos do gabinete de governo intensificam o uso dessa prerrogativa de controle de horizontal (RIC) sempre que existe a expectativa de perda de informação.

Para obter informações sobre as áreas de *policy* controladas pelos parceiros de governo, os partidos da coalizão controlam diversas áreas ministeriais, sobretudo

---

<sup>23</sup> O requerimento de informação deve ser elaborado por escrito e apresentado no plenário de qualquer uma das Casas (Câmara dos Deputados ou Senado), onde será lido, submetido à votação e aprovado por maioria simples.

<sup>24</sup> Na mesma linha dos trabalhos de O'Donnell (1998) e Lemos e Power (2013), utilizamos o termo controle horizontal para nos referir às prerrogativas constitucionalmente delegadas ao Poder Legislativo para monitorar as ações do Poder Executivo.

<sup>25</sup> Como prescrevem o artigo 116 do regimento interno a Questão de Ordem 469/2004 da Câmara dos Deputados, a recusa ou o não atendimento no prazo de trinta dias dos pedidos escritos de informação a Ministro de Estado, bem como a prestação de informações falsas, serão considerados crime de responsabilidade, desde que o parlamentar requerente processe o Ministro de Estado responsável, perante o Supremo Tribunal Federal.

aquelas relacionadas às políticas substantivas, tais como: política social, infraestrutura e tecnologia, economia e planejamento, política fiscal e segurança pública. Para atingir tal objetivo, os partidos controlam políticas e programas de governo nos níveis federal, estadual e municipal. Ainda segundo o autor, além dos partidos da oposição realizarem menor proporção de controle, quando isso ocorre, via de regra, não o fazem para controlar políticas substantivas, mas para fiscalizar atos irregulares cometidos por integrantes do Poder Executivo;

[iii]. Como resultado, em função do baixo custo para obtenção de informação, a expectativa dos partidos da coalizão com baixo peso legislativo de obter ganhos relativos aumenta.

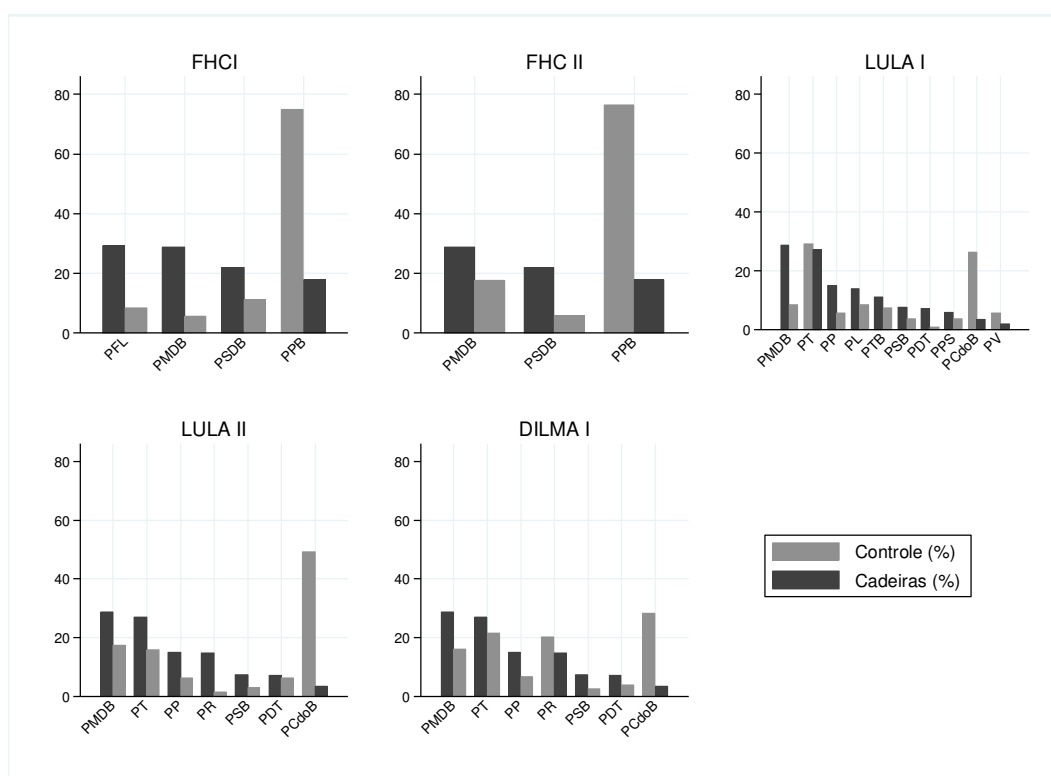
Para a mensuração dos ganhos dos partidos do gabinete nesta arena, utilizamos as ações de controle - Requerimentos de Informação - protocolados pelos partidos da coalizão na Câmara dos Deputados, nos governos FHC, LULA e DILMA (1995-2014). Neste período, os partidos da coalizão protocolaram 25.743 ações de controle de implementação de políticas públicas. Desse total, foram excluídas aquelas em que o conteúdo não explicita claramente a política, programa ou área de *policy* controlada pelo parlamentar, restando, assim, 22.688 requerimentos de informação.

Como podemos depreender do gráfico 3, no *subjogo 3*, os ganhos relativos em função do peso legislativo dos partidos tornam-se difusos. Esse padrão pode ser evidenciado de diferentes maneiras. Em primeiro lugar, o partido do presidente (formador) apresenta perdas relativas em todos os governos analisados. Em segundo lugar, os partidos com maior peso legislativo também não registram ganhos em todo o período. Por fim, mas não menos importante, os partidos com médio e baixo peso legislativo, quando não apresentam ganhos relativos, diminuem substantivamente as perdas relativas *vis-à-vis* as outras arenas (*subjogos*). É demonstrativo disso o padrão apresentado pelos partidos que contribuem com o menor número de cadeiras em cada governo<sup>26</sup>. PPB (FHC) e PCdoB (LULA e DILMA), os partidos com menores ganhos relativos nas outras dimensões, são os únicos atores que apresentam ganhos em todos os governos em que foram integrantes do gabinete.

---

<sup>26</sup> Dos partidos que permaneceram em pelo menos 80% dos gabinetes formados por cada um dos três presidentes analisados (FHC, LULA e DILMA), PPB e PCdoB foram aqueles que contribuíram com a menor quantidade de cadeiras para a coalizão de governo. Em termos percentuais, PPB e PCdoB contribuíram, em média, com 17,85 % e 3,83 % dos membros da coalizão de governo, respectivamente.

Gráfico 3. Participação nas ações de controle - via requerimento de informação - de implementação das políticas públicas do Executivo por partido e governo (1995-2014).



Fonte: elaborado pelos autores a partir dos dados da Câmara dos Deputados.

A análise dos ganhos relativos dos partidos nas múltiplas arenas que envolvem a agregação de preferências às políticas públicas do Executivo, sugere que este é um jogo de barganhas sequenciais e *payoffs* variáveis. Embora, no momento de formulação das políticas no gabinete, o partido formador seja um ator proeminente, nas outras arenas (*subjogos 2 e 3*), os partidos parceiros de gabinete são capazes de diminuir a assimetria de informação e passam a ter condições de expressar suas preferências.

A tabela 1 sumariza os *payoffs* de todos os partidos que integraram o gabinete no Brasil, entre 1995 e 2014, considerando os ganhos e perdas relativas nas três arenas (*subjogos*) analisadas neste trabalho<sup>27</sup>. Existe um padrão que pode ser verificado e que é dado pelas seguintes características:

1. Na arena A1 (gabinete), o partido formador possui proeminência na agregação de preferências e sempre apresenta ganhos relativos;

<sup>27</sup> O cálculo dos *payoffs* trata-se da diferença entre o ganho relativo e o peso legislativo dos partidos, em cada dimensão.

2. Na arena A1 (gabinete), os partidos com alto, médio e baixo peso legislativo sempre apresentam perdas relativas;
3. Na arena A2 (parlamento/formulação), o partido formador disputa a influência sobre as políticas com os partidos de maior peso legislativo;
4. Na arena A2 (parlamento/formulação), via de regra, os partidos com alto peso legislativo apresentam ganhos relativos;
5. Na arena A3 (parlamento/implementação), o partido formador disputa a influência sobre as políticas com os partidos de médio e baixo peso legislativo;
6. Na arena A3 (parlamento/implementação), o partido formador sempre apresenta perdas relativas;
7. Na arena A3 (parlamento/implementação), os partidos com menor peso legislativo sempre obtêm ganhos relativos.

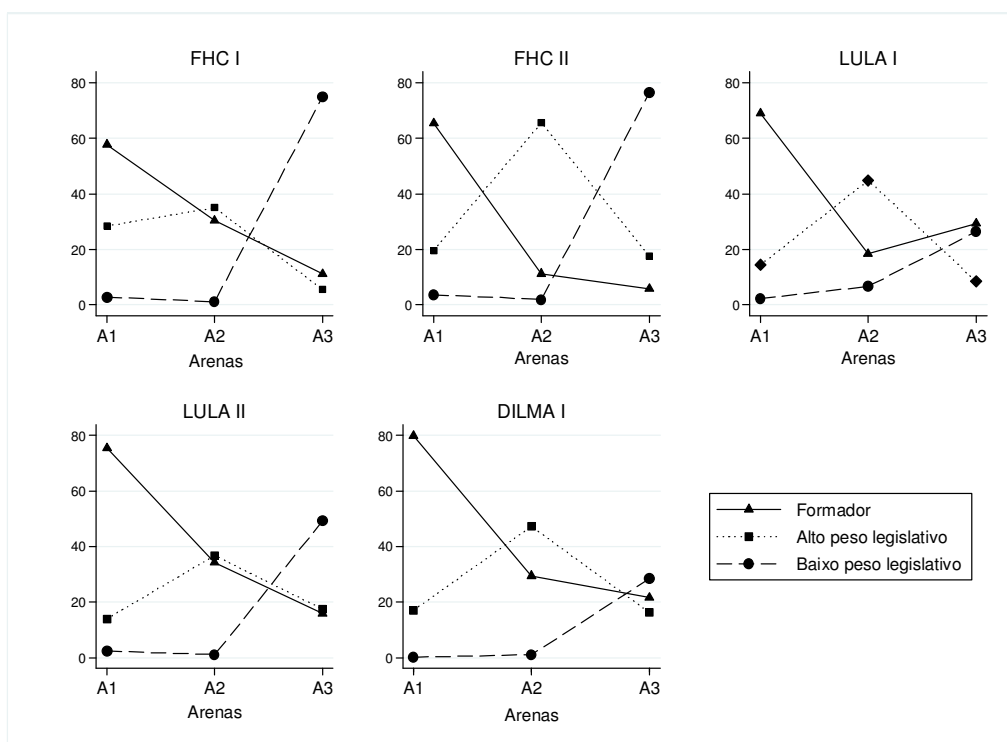
Tabela 1. Partidos, arenas e *payoffs* variáveis (1995-2014).

Partido	FHCI			FHCII			LULAI			LULAI			DILMAI		
	A1	A2	A3	A1	A2	A3	A1	A2	A3	A1	A2	A3	A1	A2	A3
PCdoB	-	-	-	-	-	-	-1,12	3,44	23,05	-1,51	-2,69	45,43	-2,71	-2,65	45,43
PDT	-	-	-	-	-	-	-6,63	-5,55	-6,14	-4,98	-5,77	-0,90	-5,51	-4,61	-0,90
PFL	-22,57	33,14	-22,69	-7,72	33,14	-14,03	-	-	-	-	-	-	-	-	-
PL/PR	-	-	-	-	-	-	-12,55	-12,01	-5,41	-14,14	-4,92	-14,49	-10,48	-0,37	-14,49
PMDB	-7,72	15,61	-30,61	-15,26	-32,61	-6,67	-12,70	17,73	-18,62	-14,15	8,68	-10,61	-12,04	19,05	-10,61
PPB/PP	-13,13	-14,76	59,05	-16,00	-14,76	56,72	-17,21	-8,12	-12,90	-13,54	-2,99	-8,16	-14,37	-7,38	-8,16
PPS	-	-	-	-	-	-	-3,65	-5,34	-2,13	-	-	-	-	-	-
PRB	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-3,15	-2,42	-2,79
PSB	-	-	-	-	-	-	-4,33	1,20	-2,81	-6,36	-6,75	-4,81	-7,98	-6,93	-4,81
PSDB	38,43	11,18	-8,21	40,58	11,18	-18,85	-	-	-	-	-	-	-	-	-
PT	-	-	-	-	-	-	38,37	-12,02	-1,30	48,59	7,40	-10,94	54,10	5,32	-10,94
PTB	-8,45	-10,40	2,05	-	-	-	-5,21	-3,74	-4,15	-2,18	-8,50	-2,73	-	-	-
PV	-	-	-	-	-	-	-1,01	-1,74	3,64	-	-	-	-	-	-

Fonte: elaborada pelos autores a partir do Núcleo de Estudos Comparados e Internacionais e CEBRAP.

O gráfico 4 apresenta a taxa de influência<sup>28</sup> do partido formador, do partido com maior peso legislativo e do partido com menor peso legislativo<sup>29</sup>, em cada arena (subjogo), nos dois mandatos dos presidentes FHC e LULA, e no primeiro mandato da presidente DILMA. O padrão destacado na tabela 1 fica ainda mais claro quando analisamos as tendências representadas nesse gráfico.

Gráfico 4. Influência dos partidos da coalizão de governo nas arenas de agregação de preferências, de acordo com o peso legislativo (1995-2014).



Fonte: Elaborado pelos autores a partir do CEBRAP e do Núcleo de Estudos Comparados e Internacionais.

A influência dos partidos nas arenas de decisão é caracterizada por uma relação de ganhos inversamente proporcionais. O ator que apresenta maior ganho relativo no gabinete (A1) é também aquele que menos influencia na fase de controle de

<sup>28</sup> A taxa de influência é medida pela participação percentual (representada nos gráficos 1, 2 e 3) dos partidos em cada uma das arenas de agregação de preferências.

<sup>29</sup> Nos dois mandatos do presidente FHC, o PMDB e PPB foram considerados, respectivamente, o partido com alto peso legislativo e o partido com baixo peso legislativo. Nos governos dos presidentes LULA e DILMA, PMDB e PCdoB foram considerados, respectivamente, o partido com alto peso legislativo e o partido com baixo legislativo.



implementação (A3). O contrário também é verdadeiro. O ator com menor ganho relativo no gabinete (A1) é aquele que apresenta a maior taxa de influência das ações de implementação de políticas públicas.

Nesta mesma linha, é sintomático o quanto o peso legislativo dos partidos está relacionado com a capacidade desses atores para influenciar as políticas públicas na fase de formulação. Em todos os governos analisados, o partido com maior peso legislativo foi o maior responsável por influenciar as propostas de políticas oriundas do Executivo. Nem mesmo nos mandatos do presidente LULA, quando a bancada do partido formador foi numericamente equivalente ao número de cadeiras do PMDB, o partido com maior peso legislativo deixou de ser o ator com maior proeminência nesta arena. Contudo, como também revela o gráfico 4, o partido com alto peso legislativo apresenta uma baixa taxa de influência na arena de controle de implementação (A3).

Isso indica que o objetivo de agregar preferências às políticas do Executivo é um jogo de *payoffs* variáveis para os integrantes do gabinete. Na fase de formulação no parlamento, o peso legislativo dos partidos com maiores bancadas impõe constrangimentos ao partido formador, fazendo com que outras preferências tenham que ser incorporadas às políticas públicas. Paralelamente, o controle de implementação das políticas serve principalmente aos interesses dos partidos com médio e baixo peso legislativo. Estes atores passam a ter condições de reivindicar informações sobre as políticas do seu interesse, antes monopolizadas pelo partido formador e/ou os partidos responsáveis pelas áreas de *policies*.

## **Discussão e Conclusão**

Como podemos depreender das evidências empíricas apresentadas no presente trabalho, apenas uma análise isolada das arenas de agregação de preferências permite validar o argumento em favor de uma atuação unilateral do chefe do Executivo. Embora o presidente possa tentar enviesar o conteúdo das políticas em benefício do seu próprio partido, a cooperação em governos multipartidários está condicionada à partilha de recursos para a implementação de políticas. As prerrogativas constitucionais que o tornam poderoso não permitem que o presidente brasileiro formule, discuta e implemente políticas em detrimento das preferências dos outros atores do gabinete.

Na contramão das teses de excepcionalidade, a análise empreendida neste trabalho sugere que os sistemas presidencialistas multipartidários devem ser enquadrados em um universo analítico mais amplo. Embora haja diferenças no que diz respeito às condições de estruturação do governo (Elgie 1997), o processo de tomada de decisão assenta-se nos mesmos moldes nas democracias parlamentaristas e presidencialistas (Cheibub 2007). Dado que é possível produzir características semelhantes entre diferentes regimes de governo por meio da combinação de aspectos institucionais (Tsebelis 1995), não causa estranheza que, em sistemas presidencialistas, a relação de cooperação entre os poderes Executivo e Legislativo se dê nos mesmos moldes observados em contextos em que o Primeiro Ministro é o chefe de governo.

Apesar de perdurar a noção de que, nos presidencialismos latino-americanos, a manutenção das coalizões de governo é viabilizada exclusivamente por meio da cooptação e troca de cargos, assim como nos contextos parlamentaristas multipartidários (Carroll e Cox 2012; Martin 2016; Martin e Vanberg 2011; Moury 2013), nos presidencialismos de coalizão os problemas de cooperação e coordenação de preferências do gabinete se refletem no comportamento dos atores partidários no parlamento. As evidências apresentadas para o caso brasileiro são sintomáticas a este respeito e sugerem que a cooperação entre Executivo e Legislativo é também função dos acordos que envolvem a construção de uma agenda programática.

Entretanto, algumas ponderações são devidas. Em primeiro lugar, o controle do processo de implementação exercido pelos partidos no legislativo não é uma garantia de influência sobre as políticas. Ainda assim, permite que os partidos constriam seus parceiros de governo, o que torna o controle horizontal um poderoso mecanismo de redução da assimetria de informação e de realinhamento de preferências. Em segundo lugar, o fato de poder influenciar o processo de formulação e de implementação não implica controle dos resultados das políticas. Entre a proposição e a implementação existe um grande número de atores com capacidade para alterar o resultado de uma política pública (Hogwood e Gunn 1993; Pressman e Wildavsky 1984). Mesmo que haja uma tendência de extrapolação dos resultados, os modelos explicativos baseados na teoria da delegação pouco têm a dizer sobre resultados de políticas. O potencial desta abordagem reside no fato de ser possível analisar satisfatoriamente as expectativas,

conflitos e ganhos relacionados às fases de formulação e implementação (Luvertu e Weimer 2009).

Não obstante estas limitações, nossos resultados sugerem que não existe uma agenda do presidente, mas uma agenda do Executivo composta a partir de preferências de atores diversos. Se é verdade que essas preferências podem ser negligenciadas num primeiro momento (gabinete), é igualmente verossímil que os partidos integrantes do gabinete possuem instrumentos de alinhamento de preferências nos momentos posteriores (formulação e implementação). Se a formação da coalizão de governo é baseada na expectativa dos partidos de influenciar a agenda de políticas do Executivo, a sustentação deste acordo político é uma função da consecução deste objetivo.

O fato de não haver interdependência entre os dois Poderes nos sistemas presidencialistas não nos autoriza a realizar análises que desconsiderem a relação de cooperação entre o Executivo e o Legislativo. Da mesma forma que no parlamentarismo, em sistemas presidencialistas multipartidários os partidos que integram o governo competem por influência na agenda de políticas do Executivo.

## Referências

- Alemán, E; Tsebelis, G . 2011. Political parties and government coalitions in the Americas. *Journal of Politics in Latin America*, 3(1), 3–28.
- \_\_\_\_\_; Saiegh, S. M. 2007. Legislative preferences, political parties, and coalition unity in Chile. *Comparative Politics*, 253-272.
- Amorim Neto, O . 2000. Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil. *Dados*, 43(3), 479-519.
- \_\_\_\_\_; Cox, G. W; McCubbins, M. D. 2003. Agenda power in Brazil's Câmara dos Deputados, 1989–98. *World Politics*, 55(04), 550-578.
- Ansolabehere, S; Snyder, J. M; Strauss, A. B; Ting, M. M. 2005. Voting weights and formateur advantages in the formation of coalition governments. *American Journal of Political Science*, 49(3), 550-563.
- Arantes, R. B; Couto, C. G. 2009. Uma Constituição Incomum. In: Carvalho, M.A.R (Ed.), *A Constituição de 1988: passado e futuro*. São Paulo: Hucitec, Anpocs.
- Araújo, V. 2016. Mecanismos de Alinhamento de Preferências em Governos Multipartidários: Controle de Políticas Públicas no Presidencialismo Brasileiro. Dissertação de Mestrado, Universidade de São Paulo.

- \_\_\_\_\_; Freitas, A; Vieira, M. 2015. Parties and control over policy: The presidential logic of government formation. Presented at 73rd Annual Conference of the Midwest Political Science Association, Chicago.
- Austen-Smith, D; Banks, J. 1988. Elections, coalitions, and legislative outcomes. *American Political Science Review*, 82(02), 405-422.
- Baron, D. P. 1991. A spatial bargaining theory of government formation in parliamentary systems. *American Political Science Review*, 85(01), 137-164.
- \_\_\_\_\_; Ferejohn, J. A. 1989. Bargaining in legislatures. *American political science review*, 83(04), 1181-1206.
- Batista, M. 2014. O mistério dos ministérios: a governança da coalizão no presidencialismo brasileiro. Tese de Doutorado. Universidade Federal de Pernambuco.
- Browne, E; Franklin, M. N. 1973. Aspects of coalition payoffs in European parliamentary democracies. *American Political Science Review*, 67(02), 453–469.
- Carroll; Cox, G. W. 2012. Shadowing Ministers Monitoring Partners in Coalition Governments. *Comparative Political Studies*, 45(2), 220–236.
- Chaisty, P; Cheeseman, N; Power, T. 2014. Rethinking the ‘presidentialism debate: conceptualizing coalitional politics in cross-regional perspective. *Democratization*, 21(1), 72-94.
- Cheibub, J. A. 2007. *Presidentialism, parliamentarism, and democracy*. Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_; Przeworski, A; Saiegh, S. 2004. Government Coalition under Parliamentarism and Presidentialism. *British Journal of Political Science*, (34), 565–587.
- \_\_\_\_\_; Limongi, F. 2002. Democratic institutions and regime survival: Parliamentary and presidential democracies reconsidered. *Annual Review of Political Science*, 5(1), 151–179.
- \_\_\_\_\_. 2010. From Conflict to Coordination: Perspectives on the Study of Executive-Legislative Relations. *Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos*, 1(1), 38-53.
- Crombez, C. 1996. Minority governments, minimal winning coalitions and surplus majorities in parliamentary systems. *European Journal of Political Research*, 29(1), 1-29.
- Diermeier, D; Swaab, R. I; Medvec, V. H; Kern, M. C . 2008. The micro-dynamics of coalition formation. *Political Research Quarterly*.

- Druckman, J; Roberts, A . 2003. Coalition Governance in Eastern Europe: How Portfolio Allocation Differs in Eastern and Western Europe. In annual meeting of the American Political Science Association, Philadelphia.
- Elgie, R .1997. Models of Executive Politics: A Framework for the Study of Executive Power Relations in Parliamentary and Semi-presidential Regimes. *Political studies*, 45(2), 217–231.
- Figueiredo, A. C. 2007. Government Coalitions in Brazilian Democracy. *Brazilian Political Science Review*, 1(2), 182–216.
- \_\_\_\_\_; Limongi, F. 1999. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Editora FGV Rio de Janeiro.
- Filimon, R; Romer, T; Rosenthal, H. 1982. Asymmetric information and agenda control: The bases of monopoly power in public spending. *Journal of Public Economics*, 17(1), 51-70.
- Fréchette, G. R; Kagel, J. H; Morelli, M . 2005. Gamson's Law versus non-cooperative bargaining theory. *Games and Economic Behavior*, 51(2), 365-390.
- Freitas, A. M. 2013. O presidencialismo da coalizão. Universidade de São Paulo. Recuperado de <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-08112013-102939/en.php>.
- Gamson, W. A. 1961. A theory of coalition formation. *American sociological review*, 373-382.
- Gaylord, S; Rennó, L. 2015. Opening the Black Box: Cabinet Authorship of Legislative Proposals in a Multiparty Presidential System. *Presidential Studies Quarterly*, 45(2), 247–269.
- Hogwood, B; Gunn, L. 1993. Why perfect implementation is unattainable. *The policy process. A reader*, 2, 217-25.
- Laver, M; Schofield, N. 1998. *Multiparty government: The politics of coalition in Europe*. University of Michigan Press.
- Lavertu, S; Weimer, D. L .2009. Integrating delegation into the policy theory literature. *Policy Studies Journal*, 37(1), 93-102.
- Lemos, L. B . 2005. *Controle Legislativo em Democracias Presidencialistas: Brasil e EUA em perspectiva comparada*. Tese de doutorado. Brasília: UnB.
- \_\_\_\_\_; Power, Timothy. 2013. Determinantes do Controle Horizontal em Parlamentos Reativos: O Caso do Brasil (1988-2005). *DADOS - Revista de Ciências Sociais*, 56(2), 383–412.

- Limongi, F; Figueiredo, A. 2009. Poder de agenda e políticas substantivas. *Legislativo brasileiro em perspectiva comparada*. Belo Horizonte: UFMG, 77–104.
- Linz, J .1978. Crisis, Breakdown, and Reequilibration. In J. Linz & A. Stepan (Eds.), *The breakdown of democratic regimes* (pp. 3–124). Johns Hopkins University Press.
- Magar, E; Moraes, J. A .2012. Factions with clout: Presidential cabinet coalition and policy in the Uruguayan parliament. *Party Politics*, 18(3), 427–451.
- Mainwaring, S .1993. Presidentialism, Multipartyism, and Democracy The Difficult Combination. *Comparative political studies*, 26(2), 198–228.
- Martin, S . 2016. Policy, Office and Votes: The Electoral Value of Ministerial Office. *British Journal of Political Science*, 46(02), 281-296.
- Martin, L. W; Vanberg, G. 2011. *Parliaments and coalitions: The role of legislative institutions in multiparty governance*. Oxford University Press.
- Moury, C . 2013. *Coalition Government and Party Mandate: How coalition agreements constrain ministerial action*. Routledge.
- Morelli, M. 1999. Demand competition and policy compromise in legislative bargaining. *American Political Science Review*, 93(04), 809-820.
- Müller, W; Strøm, K. 1999. *Policy, office, or votes?: how political parties in Western Europe make hard decisions*. Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_. 2003. *Coalition governments in western Europe*. Oxford University Press.
- O'donnell, G (1998), *Accountabilty Horizontal e Novas Poliarquias*. Lua Nova, n° 44.
- Pérez-Liñán, A. 2014. A Two-Level Theory of Presidential Instability. *Latin American Politics and Society*, 56(1), 34-54.
- Pressman, J. L; Wildavsky, A. B. 1984. *Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland*. University of California Press.
- Raile, E. D; Pereira, C; Power, T. J . 2011. The executive toolbox: Building legislative support in a multiparty presidential regime. *Political Research Quarterly*.
- Rennó, L ; Wojcik, S . 2015. The Changing Role of Ministers in the Legislative Agenda in Brazil. *Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos*, 4(1).
- Riker, W. H (1962). *The theory of political coalitions*. Yale University Press.
- Shugart, M.; Carey, J .1992. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge University Press.

- Strom, K .1990a. *Minority government and majority rule*. Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_.1990b. A behavioral theory of competitive political parties. *American journal of political science*, 565–598.
- Swaan, A. 1973. Coalition theories and government formation. *American Political Science Review*, 92, 611-21.
- Toro-Maureira, S; Hurtado, N. 2016. The executive on the battlefield: government amendments and cartel theory in the Chilean Congress. *The Journal of Legislative Studies*, 1-20.
- Tsebelis, G. 1995. Decision making in political systems: Veto players in presidentialism, parliamentarism, multicameralism and multipartyism. *British journal of political science*, 25(03), 289-325
- \_\_\_\_\_. 1998. *Jogos ocultos*. São Paulo: Edusp.
- Warwick, P. V; Druckman, J. N. 2001. Portfolio salience and the proportionality of payoffs in coalition governments. *British Journal of Political Science*, 31(04), 627-649.
- Zucco, C .2013. Legislative Coalitions in Presidential Systems: The Case of Uruguay. *Latin American Politics and Society* 55 (1).

## Anexo A

Tabela A.1. Partidos do gabinete e peso legislativo por governo (1995-2014).

FHCI				FHCI			
Partido	% Cadeiras	Z	Peso	Partido	% Cadeiras	Z	Peso
PFL	31,09	0,56	Médio	PMDB	31,2	3,00	Alto
PMDB	35,17	1,00	Alto	PFL	29,32	2,32	Alto
PPB	14,44	-1,17	Baixo	PPB	15,75	-2,60	Baixo
PSDB	19,3	-0,66	Médio	PSDB	23,73	0,29	Médio
LULAI				LULAI			
Partido	% Cadeiras	Z	Peso	Partido	% Cadeiras	Z	Peso
PCdoB	2,82	-1,10	Baixo	PCdoB	2,96	-1,28	Baixo
PDT	4,76	-0,80	Médio	PDT	6,99	-0,80	Médio
PL	12,15	0,05	Médio	PMDB	27,07	1,27	Alto
PMDB	23,36	1,08	Alto	PP	14,51	-0,04	Médio
PP	13,24	0,06	Médio	PR	15,08	0,02	Médio
PPS	3,05	-0,97	Baixo	PSB	7,58	-0,77	Médio
PSB	3,6	-0,92	Baixo	PT	25,81	1,14	Alto
PT	26,8	1,43	Alto				
PTB	8,95	-0,38	Médio				
PV	1,27	-1,15	Baixo				
DILMAI							
Partido	% Cadeiras	Z	Peso				
PCdoB	4,32	-0,90	Baixo				
PDT	6,43	-0,67	Médio				
PMDB	25,86	1,47	Alto				
PP	13,59	0,12	Médio				
PR	12,11	-0,04	Médio				
PRB	3,26	-1,01	Baixo				
PSB	8,04	-0,49	Médio				
PT	26,39	1,52	Alto				

Fonte: elaborada pelos autores a partir dos dados do Núcleo de Estudos Comparados e Internacionais.



## **Lista de Siglas**

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