

# Quem Ganha o Quê e Como Isso Importa? Alocação de ministérios e apoio legislativo no Brasil

Mariana Batista

Universidade Federal de Pernambuco

Primeira Versão, 2016

## Resumo

A alocação de ministérios é considerada a base dos governos de coalizão. É através deles que os partidos da coalizão tem acesso ao processo decisório do governo e normalmente a barganha se dá em torno de quem ganha o quê. Mas são esses ministérios todos iguais? A distribuição específica das pastas importa para o apoio legislativo da coalizão? Este artigo explora os aspectos que diferenciam os ministérios, identificando quem recebe o quê e avalia os efeitos da distribuição precisa de pastas sobre o comportamento legislativo da coalizão. Para tanto, apresentamos uma nova medida para diferenciar os ministérios: "importância" (peso em políticas, orçamento e cargos). Um banco de dados original foi construído com informações sobre o caso brasileiro no período de 1995 a 2014. A hipótese é que quanto maior o payoff no executivo, maior o apoio no Legislativo. Adicionalmente, espera-se que os partidos respondam de forma diferente aos ativos ministeriais diferentes. Os resultados indicam que: 1) os ministérios variam significativamente em importância; 2) o partido do presidente controla os ministérios mais importantes, principalmente na dimensão políticas; e 3) Não há diferença significativa quanto ao impacto das diferentes dimensões sobre o comportamento legislativo.

**Palavras-Chave:** presidencialismo, governo de coalizão, ministérios, importância, apoio legislativo.

**Artigo preparado para o 10 Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, 30 de Agosto a 2 de Setembro, 2016, Belo Horizonte, MG.**

# 1 Introdução

A formação de governos de coalizão deve ser um dos tópicos de maior importância na teoria política positiva. Com a expansão do multipartidarismo, o resultado das eleições não é suficiente para dizer automaticamente quem formará o governo. É preciso estabelecer quem fará parte do governo e com qual participação. Mais importante, é preciso estabelecer acordos entre os partidos e formular regras de interação para que os objetivos sejam atendidos. Isto faz com que o debate pós-eleitoral seja dominado pela pergunta sobre quem ganhará o quê no governo de coalizão.

A definição fundamental de coalizões está associada à mobilização de apoio legislativo por diferentes partidos políticos para juntos fazer o governo. O payoff ou a "moeda" de troca na formação de governos de coalizão é quase sempre em termos de ministérios. Se o partido contribui para a coalizão governativa com apoio legislativo, então deve ser recompensado com o controle de pastas ministeriais. Esse acordo aumenta a estabilidade na relação Executivo-Legislativo porque institucionaliza quem faz parte do governo e quem é oposição. Contudo, por que os partidos valorizam ministérios? De acordo com (Gamson, 1961, 374), "power is the currency of politics" e o controle dos ministérios significa poder, significa acesso às decisões governamentais e sobre os seus recursos.

A pergunta que fica é quantos ministérios cada partido ganha? Ou mais precisamente, quais ministérios? E mais adiante, se esse acordo funciona. A regra de alocação dos ministérios é conhecida como "Lei de Gamson" ou a regra da proporcionalidade. Isto é, dado que os termos da troca estão estabelecidos - apoio legislativo por ministérios - Gamson (1961) propõe-se que os atores reivindicariam uma recompensa proporcional ao tamanho de sua contribuição. Assim, a "Lei" identifica que o número de ministérios controlados por um partido num governo de coalizão é diretamente proporcional à parcela de cadeiras controlada por esse mesmo partido no Legislativo.

Contudo, a dimensão quantitativa é suficiente? Isto é, os ministérios são todos iguais? Numa perspectiva *office-seeking*, apenas o número de ministérios é suficiente para dimensionar o ganho dos partidos na coalizão uma vez que o quê é valorizado pelos partidos é o cargo em si mesmo. Para essa abordagem, os ministérios podem ser analisados como equivalentes. Entretanto, "no mundo real da política as coisas não são assim: alguns ministérios são mais importantes do que outros" (Amorim Neto, 2000, s/p). Especialmente quando se parte de uma perspectiva instrumental, na qual os ministérios são uma porta de entrada para a influência

sobre as políticas e ainda sobre a implementação de gastos buscando votos.

Neste artigo propomos que os ministérios não são todos iguais e que essas diferenças importam para o acordo estabelecido entre os partidos da coalizão e, por conseguinte, para o sucesso legislativo alcançado pelo governo. Testamos aqui o argumento clássico de que payoff no Executivo é associado ao apoio no Legislativo, estabelecendo uma troca institucionalidade na coalizão de ministérios por apoio. Contudo, esse payoff tem que levar em consideração as diferenças entre os ministérios e como essas diferenças afetam o comportamento da coalizão.

Para tanto, propomos uma medida de "importância" dos ministérios com base nos recursos dos ministérios que incorpora as dimensões "políticas", "cargos" e "orçamento". A dimensão "políticas" se refere ao número de iniciativas legislativas propostas pelo ministério no ano; a dimensão "orçamento", que se refere ao total do orçamento controlado pelo ministério no ano; e a dimensão "cargos", que se refere ao número de cargos de confiança alocados no ministério no ano. Utilizaremos o payoff ponderado pela importância para explicar a apoio da coalizão à agenda legislativa do Executivo.

Um banco de dados original foi construído com informações sobre o caso brasileiro no período de 1995 a 2014. Espera-se que quanto maior o payoff ponderado maior o apoio legislativo, medido como disciplina do partido da coalizão ao governo. Adicionalmente, testamos também a hipótese de que quanto mais justa a relação entre payoffs e cadeiras no Legislativo, maior o apoio legislativo. Essas duas especificações buscam identificar se o que importa para os partidos é a tamanho do ganho ou se é a proporcionalidade com relação ao seu tamanho legislativo.

O restante desse artigo está assim organizado: na próxima seção apresentamos a fundamentação teórica do argumento e a proposta de um novo indicador de importância dos ministérios, para assim testar a hipótese do efeito da distribuição precisa de ministérios sobre o apoio legislativo. Em seguida apresentamos os dados e métodos utilizados. Por último os resultados.

## **2 Alocação de Ministérios em Governos de Coalizão: compartilhando poder, construindo apoio**

A formação de governos de coalizão é sobre a tradução de resultados eleitorais em poder executivo. Em sistemas presidencialistas, onde há uma clara separação de origem e sobrevivência,

presidentes são eleitos independentemente do Parlamento, de forma que quem ganha a maioria dos votos se torna o chefe do Executivo. Em sistemas parlamentaristas, o Executivo é dependente do Parlamento. Quando um único partido alcança a maioria das cadeiras então a formação do governo é quase tão simples quanto em sistemas presidencialistas. Tudo se torna mais complexo quando uma coalizão é necessária para a formação do governo, transformando-se numa barganha sobre quem ganha o quê.

Por muito tempo se considerou a discussão sobre formação de governos de coalizão um tema típico da literatura sobre sistemas parlamentaristas. Isso é resultado primeiramente da noção bastante difundida de que sistemas presidencialistas e coalizões seriam incompatíveis, seja porque o presidente não teria incentivos para compartilhar o poder, seja porque os partidos não teriam acesso ao principal "prêmio", a presidência (Mainwaring, 1993). Contudo, ao comparar diferentes sistemas políticos, Cheibub *et al.* (2004) encontraram que o multipartidarismo gera incentivos para governos de coalizão tanto em sistemas parlamentaristas quanto em presidencialistas. As instituições são diferentes, mas as motivações para a formação de coalizões são semelhantes. Dessa forma, seria preciso expandir a discussão e entender os incentivos para os atores formarem coalizões em ambos os sistemas.

O pressuposto é o de que uma coalizão governativa é o resultado da interação estratégica entre os atores. A definição fundamental é que uma coalizão seria o uso conjunto de recursos por duas ou mais unidades sociais para chegar a um resultado. Para o resultado ser alcançado é preciso uma quantidade crítica de recursos associados aos participantes e há um payoff estabelecido como recompensa para cada ator (Gamson, 1961).

Para as análises sobre formação de governos de coalizão os atores são os partidos políticos, os recursos são as cadeiras legislativas, que numa última instância podem ser traduzidas em apoio legislativo à agenda governamental, o prêmio final é o governo, que pode ser subdividido em payoffs individuais para os partidos através da alocação de ministérios. Dado que os termos da troca estão estabelecidos no contexto da formação do governo de coalizão - apoio legislativo por controle de ministérios - resta saber qual a regra organizando a distribuição desse prêmio.

De acordo com Gamson (1961), a regra de distribuição dos ministérios é a proporcionalidade: "Any participant will expect others to demand from a coalition a share of the payoff proportional to the amount of resources which each contribute to a coalition" (Gamson, 1961, 376). Isto é, uma vez que o partido contribui para a coalizão com um número específico de votos no Legislativo, seria razoável esperar que esse mesmo partido demandasse participação proporcional do ganho, na forma de ministérios. Colocando de forma mais simples, o raciocínio

por traz do argumento da proporcionalidade é o de que se o partido pagou 20% do custo, ele deve receber 20% do ganho. Os testes empíricos dessa regra são muitos e os resultados tão consistentes que a mesma passou a ser chamada de Lei de Gamson. De fato, Laver (1998) identificou que o coeficiente de associação entre proporção de cadeiras e proporção de ministérios é um dos mais robustos da Ciência Política (0.93).

Subjacente à essa regra da proporcionalidade na alocação de ministérios está o que é considerado o argumento *office-seeking* de motivação dos partidos políticos. A abordagem *office-seeking* se caracteriza por colocar na busca por cargos a motivação principal dos partidos políticos. Dessa forma, os partidos integram a coalizão para controlar cargos no governo. A parcela do ganho, observada através da proporção de ministérios, é o que está sendo maximizado pelos atores políticos. Não se discute muito além disso, isto é, o que acontece uma vez que o governo é formado ou o quê exatamente os partidos valorizam nos ministérios. De acordo com Laver & Shepsle (1996), "cabinet portfolios, once allocated, are simply consumed as benefits by the legislative parties that hold them" (Laver & Shepsle, 1996, 12).

Contudo, governos implementam decisões e partidos disputam eleições. Como então os ministérios se relacionam com esses outros dois objetivos? O argumento geral é o de que os cargos não são somente um bem em si mesmo, mas um instrumento para influenciar políticas públicas e também implementar estratégias eleitorais (Laver, 1998). Essa crítica é associada ao modelo *policy-seeking* de motivação partidária, ou ainda mais recentemente com o modelo *vote-seeking*.

Para esses modelos, a questão de quem ganha o quê se torna bem mais complexa uma vez que saber quantos ministérios cada partido recebeu ao final da barganha não é suficiente. É preciso também saber a distribuição precisa de qual ministério cada partido controla. O argumento *policy-seeking* prevê que os partidos tem preferências por políticas diferentes e por isso valorizam os ministérios de forma diferente. Isto é, para todos os partidos se espera uma alta valorização do cargo de primeiro-ministro. Contudo, o ministério da indústria pode ser especialmente importante para um partido ligado a esse grupo de interesse, ou o ministério do meio ambiente pode ser o mais importante para um partido verde. Dessa forma, os ministérios não são todos iguais e tem valores diferentes para partidos diferentes (Laver & Hunt, 1992).

Essas diferenças são analisadas com base na teoria da saliência. Isto é, diferentes temas tem um apelo diferente para partidos com agendas específicas. A principal contribuição para o estudo de governos de coalizão é a de que o "prêmio" não é composto de sub-unidades homogêneas, de forma que os ministérios não podem ser vistos como equivalentes. Do ponto

de vista empírico, esse argumento vem sendo testado com o uso de surveys para identificar a saliência de diferentes ministérios (Laver & Hunt, 1992, Warwick & Druckman, 2001). Mais recentemente, dados de manifestos partidários passaram a ser usados também como fonte de informação para identificar a saliência dos ministérios para os partidos político (Laver, 2001).

Laver & Schofield (1990) apresentam uma solução integrada, argumentando que os partidos políticos tem duas motivações principais: manter-se no cargo e influenciar políticas. Por essa razão, as medidas de payoff no Executivo devem levar em consideração tanto a busca de cargos quanto o objetivo de influenciar políticas. Notar aqui que a motivação por votos é implícita, uma vez que para manter cargos e influenciar políticas é preciso ganhar eleições (Martin & Vanberg, 2011). De acordo com Laver & Schofield (1990),

We must evaluate the distribution of coalition payoffs in the same basic currencies that we consider to motivate the actors. This means that we must look at both the office and the policy payoffs of coalition bargaining and consider both the intrinsic and the instrumental reasons for wanting these payoffs (Laver & Schofield, 1990, 165).

O que passa a ser discutido então são os recursos associados ao cargo de ministro. Ou seja, o quê exatamente um ministério oferece porque os partidos valorizam os ministérios em primeiro lugar? Laver & Schofield (1990) discutem o que eles chamam de *office payoffs* e *policy payoffs*. Como *office payoffs* os autores discutem, para além da distribuição numérica de ministérios, a distribuição de patronagem, especialmente através de cargos na administração para apoiadores políticos, e também a proporção do orçamento controlado pelo ministério e a natureza do gasto. Como *policy payoffs* os autores enfatizam a distância entre a política preferida pelo partido e a política efetivamente implementada pela coalizão. Quanto maior essa distância, pior para o partido. Notar que se a motivação do partido é exclusivamente *policy*, essa distância é importante não importando se o partido está no governo ou não. Contudo, para partidos que se preocupam com a manutenção do cargo, então essa distância só é importante quando o partido está na coalizão e pode ser eleitoralmente responsabilizado pelas decisões do governo (Laver & Schofield, 1990).

Esse debate é extremamente bem desenvolvido na literatura sobre sistemas parlamentaristas e os testes empíricos inúmeros. Para o caso de sistemas presidencialistas, Amorim Neto (2004) é a principal contribuição. De acordo com o autor, no início do mandato o presidente decide a estrutura do governo com base na estratégia legislativa. Essa estrutura é relacionada

ao status majoritário do governo, o grau de partidarização do gabinete e a taxa de coalescência, uma medida de proporcionalidade entre as cadeiras no legislativo e a proporção de ministérios de cada partido na coalizão.

A taxa de coalescência imediatamente se tornou o principal indicador para analisar governos de coalizão em sistemas presidencialistas. Seguindo a abordagem *office-seeking* clássica, o indicador é baseado na equivalência entre os ministérios. Sobre esse ponto, Amorim Neto (2000) diz:

”deve-se notar que ele presume que todos os postos ministeriais são do mesmo valor. Porém, no mundo real da política as coisas não são assim: alguns ministérios são mais importantes do que outros. O Ministério da Fazenda é um bom exemplo. Entretanto, qualquer método que se use para quantificar os diversos valores políticos dos cargos ministeriais será sempre de baixa confiabilidade e passível a críticas. Por exemplo, se usássemos as dotações orçamentárias destinadas aos ministérios para medir o valor político de cada um, um cargo muito valorizado como o de ministro das Relações Exteriores obteria um grau muito baixo no Brasil, em particular, e na América Latina, em geral. Portanto, embora reconhecendo que o suposto de um mesmo valor político para todos os ministérios é uma solução imperfeita, sustento que é mais confiável do que qualquer tentativa de quantificar esse valor” (Amorim Neto, 2000, s/p).

Amorim Neto (2000) faz um excelente argumento e nós concordamos que um indicador que busque captar as diferenças entre os ministérios será em alguma medida subjetivo, deixará de fora aspectos importantes e será sujeito à críticas. Contudo, acreditamos que seja um desafio que deve ser enfrentado. Partimos da posição de não focar em apenas um aspecto para diferenciar os ministérios. Ao construir uma medida composta, minimizaríamos a subjetividade de uma medida baseada numa única dimensão.

Para construir essa medida, a primeira opção seria calcular a saliência como a literatura sobre sistemas parlamentaristas tem enfatizado. Contudo, essa é uma opção limitada quando os partidos não são considerados tão programáticos quanto na Europa ocidental. A avaliação de especialistas sobre o sistema partidário brasileiro raramente o descreve como programático, com exceção de alguns poucos partidos (Mainwaring, 2001). Extrema fragmentação e ligações fracas com a sociedade são comumente associados ao sistema proporcional de lista aberta que reduz a importância dos partidos políticos durante as eleições (Mainwaring, 2001, Nicolau,

2006). Entretanto, apesar da sua fraqueza na arena eleitoral, os partidos tem se mostrado disciplinados na arena legislativa, revelando um importante papel de liderança no Congresso (Figueiredo & Limongi, 2001). Por essas razões, não utilizaremos a abordagem da saliência temática em si mesma, mas incluiremos o objetivo de influenciar políticas como dimensão relevante.

Outra opção a ser considerada é usar a alocação orçamentária do ministério como um aspecto valorizado da atuação do Executivo. Amorim Neto (2000) menciona essa possibilidade e Laver & Schofield (1990) discutem essa opção como um *office payoff*. Como reproduzido acima Amorim Neto (2000) mostra preocupação com uso desse aspecto como medida de importância dos ministérios uma vez que ela é muito simplista. Na mesma direção, Laver & Schofield (1990) argumentam que "the non-spending offices of Prime-Minister, Foreign Affairs, and Finance are significantly more important than any other" (Laver & Schofield, 1990, 169-170) e com o uso do orçamento como *proxy* para importância esses ministérios seriam classificados como os menos importantes. Por essa razão, o orçamento em si mesmo não se constitui numa medida válida de importância, mas deve ser levado em consideração no cálculo, especialmente no Brasil onde a política distributiva é tão fortemente enfatizada (Pereira & Mueller, 2003).

Obviamente, há uma terceira opção que é o argumento de cargos para mais cargos. Isto é, o ministério seria valorizado porque daria acesso aos cargos e patronagem envolvidos na administração central. Dessa forma, os ministérios dariam acesso a recursos de patronagem, através da indicação política para cargos de livre nomeação. Apesar do forte apelo desse argumento, principalmente devido ao tamanho da administração pública no Brasil, focar em indicações políticas como indicador de importância dos ministérios seria extremamente restrito e até mesmo equivocado uma vez que grande parte dessas indicações são feitas para servidores públicos (Praça *et al.*, 2011).

Considerando que influência sobre políticas, alocação orçamentária e distribuição de cargos são todas dimensões importantes, mas limitadas se tomadas individualmente, a opção seguida aqui é de analisar todas as três dimensões em conjunto. Essa decisão também teve por base os três modelos de motivação política: *policy-seeking*, *office-seeking* e *vote-seeking*. Ou seja, como afirmou Laver & Schofield (1990), se há diferentes motivações para o comportamento político, essas motivações devem ser levadas em consideração na análise da importância dos ministérios como payoff no jogo do governo de coalizão. Em suma, utilizamos a formulação legislativa do ministério como *proxy* para a motivação *policy-seeking*, naturalmente utilizamos a quantidade de cargos como *proxy* para a motivação *office-seeking* e, por último, utilizamos a



alocação orçamentária no contexto do debate sobre política distributiva no Brasil como *proxy* para a *vote-seeking*.

Nossa abordagem para o problema de analisar a importância diferenciada dos ministérios é considerar essas três dimensões como recursos (*assets*) disponíveis para o partido que controla o ministério. Isso não quer dizer que o partido no controle do ministério controlará todas as decisões de políticas públicas, alocará todo o orçamento para o seu eleitorado ou usará todas as nomeações como patronagem. Contudo, juntas essas três dimensões pode ser um indicativo da importância relativa dos ministérios para os atores políticos.

Definida a importância dos ministérios, como essas diferenças afetam o apoio legislativo da coalizão? Em sistemas parlamentaristas esse debate é feito considerando o tamanho da bancada do partido no Legislativo como variável independente e a proporção de ministérios como variável dependente. Como as decisões são concentradas no gabinete e o desenho institucional prevê a possibilidade de formação de novo governo mediante uma derrota legislativa expressiva, as votações são quase que completamente previsíveis. Isto é, o *locus* de decisão é o gabinete e o Parlamento seria mais reativo Laver (2006). Apesar dessa visão restrita do Parlamento em sistemas parlamentaristas vir sendo contestada (Martin & Vanberg, 2011), a disciplina em votação nominais é normalmente considerada como um dado. Por essa razão, a relação de interesse é entre o tamanho da bancada legislativa como preditivo do tamanho da participação no gabinete. A importância, ou nesse caso a saliência dos ministérios é levada em consideração ao se ponderar a proporção dos ministérios pela sua saliência relativa. Trabalhos empíricos que enfrentaram essa questão vem encontrando resultados diminutos (Warwick & Druckman, 2001). Ponderar pela saliência dos ministérios não tem grande impacto sobre os resultados em termos de proporcionalidade. Isto ocorre porque a medida ponderada de saliência acaba por ser fortemente correlacionada com a medida simples, baseada apenas no número de ministérios, de forma que no agregado as duas medidas são bastante semelhantes (Warwick & Druckman, 2006).

Resumindo, em sistemas parlamentaristas, o argumento é o de que se a proporção de cadeiras reflete em igual ganho em termos de ministérios, ponderado ou não pela importância, o apoio legislativo é dado. Como se dá essa relação em sistemas presidencialistas? Analisando o argumento da proporcionalidade com base na taxa de coalescência, Amorim Neto (2000) descreve a proporcionalidade na relação entre cadeiras e ministérios e encontra resultados significativamente inferiores ao 0.96 encontrado em sistemas parlamentaristas (Laver, 1998). Adicionalmente, o autor analisa o efeito da coalescência sobre o apoio da coalizão no Legisla-

tivo. Isso é enfatizado porque em sistemas presidencialistas em geral a disciplina partidária não é vista como algo dado. De acordo com Laver (2006), o *locus* de decisão é normalmente o Legislativo, que desempenha um papel muito mais ativo em termos de discussão e alteração de propostas, até o momento final da votação nominal. Dessa forma, a governança da coalizão, ou o que acontece depois de formada a coalizão e distribuídos os ministérios é até mais importante em sistemas presidencialistas no que concerne à relação Executivo-Legislativo e ao sucesso da agenda governamental.

Como resultado utilizando a taxa de coalescência como preditor, Amorim Neto (2000) encontra um efeito positivo. Isto é, quanto mais proporcional for a alocação dos ministérios, maior a disciplina da coalizão à indicação do governo. Propomos aqui revisitar esse resultado clássico, mas levando em consideração a diferença de importância dos ministérios. Ademais, testamos a relação de duas formas diferentes: uma com base no argumento da "justiça" na alocação dos ministérios como propõe Amorim Neto (2000) e outra com base no argumento da "maximização". Isto é, analisamos a proporção de ministérios controlados e também a proporcionalidade entre ministérios e cadeiras.

Dessa forma, esse artigo tem duas propostas. A primeira é ponderar o payoff dos partidos da coalizão pela importância do ministério. Essa ponderação será feita com base no indicador composto de importância (políticas, cargos e orçamento) e também em cada um dos indicadores separadamente para identificar se os partidos respondem diferentemente à diferentes recursos. Segundo, testaremos tanto o argumento da proporcionalidade que afirma que quanto mais justa for a distribuição de ministérios, maior será o apoio legislativo, quanto o argumento da maximização que afirma que quanto maior o ganho (independentemente da relação com a proporção de cadeiras), maior o apoio legislativo. A próxima seção apresenta a forma de mensuração dessas variáveis, os dados e métodos utilizados na análise.

### 3 Dados e Métodos

Nesta seção apresentamos os dados e métodos utilizados para mensurar a importância dos ministérios, identificar padrões de distribuição desses ministérios entre os parceiros da coalizão e o efeito dessa distribuição sobre o apoio legislativo à agenda do Executivo. São utilizados dados do Brasil para o período de 1995 a 2014. Contudo, devido à indisponibilidade de uma das informações necessárias para a construção dos indicadores, utilizamos dados de 1999 a 2014 para todas as medidas compostas. Todas as medidas são apresentadas por ano nesse

período.

As análises são divididas em três partes: primeiro apresentamos a medida de importância dos ministérios, depois apresentamos a distribuição desses ministérios entre os parceiros da coalizão. Por último, utilizamos as medidas de importância como variável independente, analisando o seu efeito sobre o apoio legislativo dos partidos da coalizão em votações nominais.

O Brasil é um importante estudo de caso devido ao seu sistema político, um sistema presidencial multipartidário com governos de coalizão em todos os mandatos desde a redemocratização em 1985 <sup>1</sup>. Porque os partidos são geralmente considerados não-programáticos, precisamos de uma definição mais ampla de importância dos ministérios. Para lidar com essa complexidade propomos uma definição que inclui payoffs relacionados ao cargos e também ao controle de políticas, com três dimensões específicas: políticas, cargos e orçamento. Para operacionalizar essas dimensões utilizamos dados de diferentes fontes, combinados num banco de dados original.

A primeira dimensão, "Políticas", é observada como a participação do ministério na formulação da agenda legislativa do Executivo. "Políticas" é o número de iniciativas legislativas autoradas pelo ministério  $m$  no ano  $t$ . A análise é baseada na autoria de iniciativas legislativas para identificar a participação de cada ministério na atividade legislativa do Executivo (Bastista, 2013). Para tanto, nós identificamos a autoria de todos os atos legislativos baseando-se num documento interno do Executivo que é anexado a todos os seus atos normativos chamado "exposição de motivos". Com base nesse documento é possível identificar os ministros que participaram da formulação da iniciativa legislativa. Esses documentos foram coletados do sistema da Casa Civil <sup>2</sup> e também da Câmara dos Deputados <sup>3</sup>. O banco de dados inclui todos os Projetos de Lei (PL), Projetos de Emenda Constitucional (PEC), Medidas Provisórias (MP) e Projetos de Lei Complementar (PLP) de iniciativa do Executivo, num total de 1.784 iniciativas legislativas, sendo 904 PLs, 56 PECs, 765 MPs e 59 PLPs no período de 1995 a 2014. Esse total inclui iniciativas aprovadas, rejeitadas ou ainda em consideração. Projetos de crédito adicional não foram incluídos na análise. Os dados estão disponíveis no período de 1995 a 2014.

A segunda dimensão, "Cargos", é identificada como o número de cargos de Direção e Assessoramento (DAS) lotados no ministério  $m$  ano  $t$ . A fonte dos dados é o Ministério do

---

<sup>1</sup>Ver Anexo A para a descrição e composição das coalizões formadas no período

<sup>2</sup><http://www2.planalto.gov.br/acervo/legislacao>

<sup>3</sup><http://www2.camara.leg.br/>

Planejamento, através de pedido de acesso à informação. Cargos de DAS são hierarquizados de 1 a 6. Os DASs 1 a 3 são posições de menor importância e salário. Já os DASs 4 a 6 são os de maior relevância, expertise e salário. Praça *et al.* (2011) estimaram que em 2011 o governo federal tinha 21.681 cargos de DAS. Apesar de serem comumente associados com indicações políticas, muitos desses cargos são ocupados por funcionários de carreira da própria administração federal (Praça *et al.*, 2011). Por essa razão, ter um número grande desses cargos no ministério não quer dizer que todos serão usados como patronagem. Contudo, esse número deve ser considerado como um importante recurso para os partidos políticos no controle dos ministérios. Esses dados só estão disponíveis para o período de 1999 a 2014.

A terceira dimensão, "orçamento", é observada como o orçamento total do ministério e também como o orçamento de investimento do ministério  $m$  no ano  $t$ . Incluímos a parte de investimentos do orçamento como uma medida adicional porque o orçamento no Brasil é considerado bastante rígido, no sentido de que grande parte dos gastos são obrigatórios por lei, reduzindo assim o poder discricionário do gestor. O orçamento de investimentos é a parte mais "flexível" do orçamento, que normalmente é usada para obras e outras atividades mais visíveis eleitoralmente. Os dados são do Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI), disponível no sistema da Câmara dos Deputados<sup>4</sup>. Novamente, não propomos aqui que o ministro implementa esse orçamento livremente. Contudo, é um recurso importante e que é considerado no cálculo dos partidos da coalizão. Os dados estão disponíveis no período de 1995 a 2014.

Para além da análise da importância dos ministérios nessas três dimensões, o objetivo principal é construir uma medida geral de importância que possa ser usada para ponderar os ministérios. Para atingir esse objetivo, as três variáveis (políticas, cargos e orçamento total) são combinadas num único indicador com o uso de análise fatorial, que prevê a melhor combinação linear entre as variáveis e permite indicar se as variáveis podem ser agregadas num único indicador e qual o peso relativo de cada uma delas na solução final<sup>5</sup>. Utilizamos como método de extração a análise componentes principais porque sumariza a maior parte da variância original num número mínimo de fatores. Como medida de confiabilidade da medida apresentamos o Alfa de Chronbach como medida de consistência.

Construída a medida de importância, utilizaremos modelos de regressão linear para iden-

---

<sup>4</sup><http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/orcamentouniao/loa/loa-2016>

<sup>5</sup>O orçamento de investimentos não é utilizado nesse indicador por não apresentar correlação suficiente com as demais variáveis.

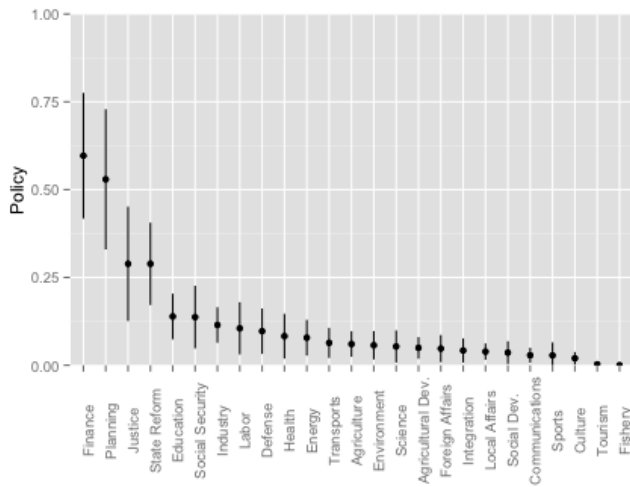
tificar o efeito do payoff no Executivo em termos de ministérios sobre o apoio legislativo dos partidos da coalizão. A unidade de análise aqui é o partido  $p$  no ano  $t$ . Apoio legislativo é observado como a proporção de membros do partido que votaram de acordo com a indicação do governo em votações nominais. Os dados são do Banco de Dados Legislativos do Cebrap. Como variável de controle incluímos a distância ideológica entre o partido e o partido do presidente. Os dados de distância ideológica vem de Zucco & Lauderdale (2010) e tem por base dados de survey e votações nominais.

As especificações das medidas de importância são subdivididas em "dimensões", "proporção" e "proporcionalidade". Dimensões se referem às variáveis originais, padronizadas de 0 a 1. Proporção se refere à proporção de ministérios, ponderada por cada uma das dimensões. Proporcionalidade se refere à razão entre a proporção de ministérios e a proporção de cadeiras do partido na coalizão. As análises são feitas utilizando modelos de regressão linear por mínimos quadrados ordinários. A próxima seção apresenta os resultados preliminares.

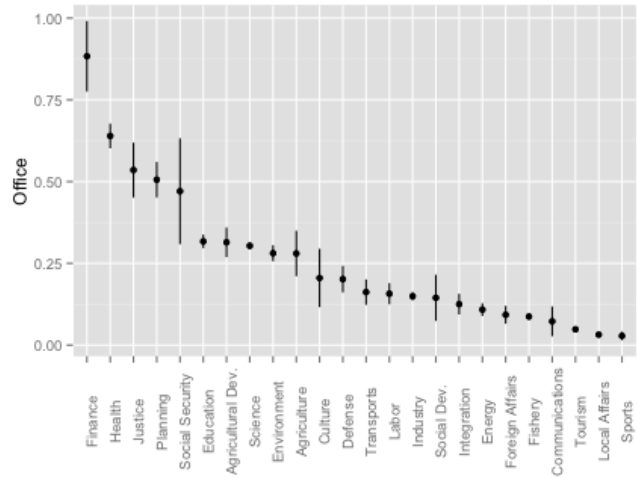
## 4 Resultados Preliminares

Os ministérios não são todos iguais. Mas quais são os mais importantes e com relação à quê? Para lidar com a complexidade da pergunta, iniciamos descrevendo a disposição dos ministérios em cada uma das três dimensões específicas. O gráfico abaixo apresenta o "ranking" dos ministérios para a participação na formulação de políticas, na quantidade de cargos de nomeação política, no orçamento total e no orçamento de investimentos. Os pontos são as médias do período e as barras o desvio-padrão. Todos os dados foram padronizados para variar de 0 a 1 para facilitar a comparação. Todos os dados se referem ao período de 1995 a 2014, com exceção da dimensão cargos que não possui dados disponíveis para o período anterior à 1999.

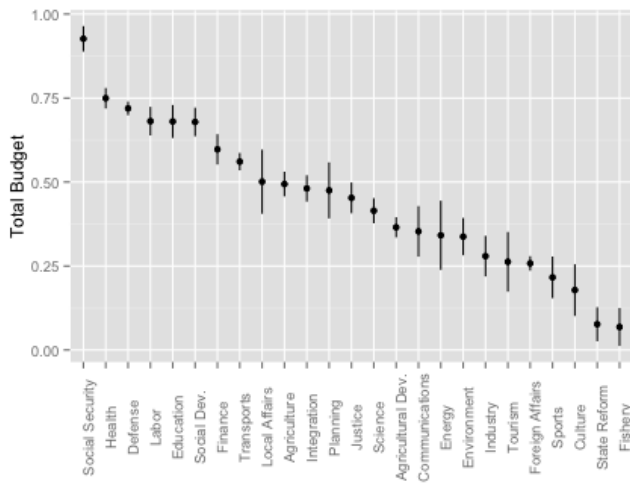
No painel A observamos a disposição dos ministérios na dimensão "Políticas". Notamos que a produção legislativa do Executivo é fortemente concentrada em alguns poucos ministérios, tendo os demais participação mínima, tendendo a zero. Nessa dimensão, os ministérios mais importantes são Fazenda, Planejamento, Justiça e da Administração e Reforma do Estado (durante a sua breve existência no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso).



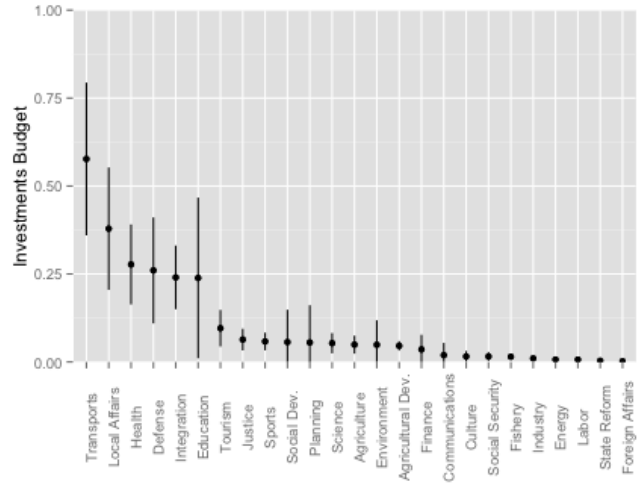
(a) Dimensão: Políticas



(b) Dimensão: Cargos



(c) Dimensão: Orçamento (Total)



(d) Dimensão: Orçamento (Investimento)

Figura 1: Importância dos Ministérios: Dimensões Comparadas (1999-2014)

Os resultados do painel A fazem sentido uma vez que os ministérios que aparecem como os mais importantes são os ministérios considerados de coordenação política do governo. Eles participam da formulação de grande parte da agenda legislativa do Executivo. Se um partido busca influência sobre decisões de políticas públicas, esses são os ministérios mais valorizados no jogo de formação da coalizão. Os ministérios menos importantes nessa dimensão são Pesca, Turismo, Cultura e Esportes.

Ministérios que são pouco importantes numa dimensão podem ter maior relevância em ou-

tras. O painel B apresenta a disposição dos ministérios na dimensão "Cargos". Considerando todos os 6 níveis dos cargos de DAS, os ministérios mais importantes são Fazenda, Saúde, Justiça e Previdência. Os ministérios menos importantes nessa dimensão são Esportes, Cidades, Turismo e Comunicações. Podemos notar que a distribuição na dimensão "Cargos" se assemelha à da dimensão "Políticas". Isso ocorre porque para formular políticas é preciso ter funcionários de confiança. Esse resultado também mostra que a indicação para esses cargos pode não ser tão relacionada à patronagem como podia se esperar.

Os painéis C e D apresentam os ministérios na dimensão "Orçamento", com os dados do orçamento total no painel C e do orçamento de investimento no painel D. Essa dimensão é comumente enfatizada pela literatura, ressaltando a importância dos "ministérios gastadores". Notar que o tipo de gasto importa e a disposição dos ministérios muda significativamente se consideramos o orçamento total ou o orçamento de investimento. No caso do orçamento total os ministérios mais importantes são Previdência, Saúde, Defesa e Trabalho. Já no caso do orçamento de investimento os ministérios mais importantes são Transportes, Cidades, Saúde, Defesa e Integração. Notar que nesse último caso são ministérios que não são muito visados ou identificados como importantes (com exceção de Saúde). Isso ressalta a importância de analisar diferentes dimensões, uma vez que um ministério pode ser importante sob um aspecto e pouco importante sob outro.

Contudo, quais ministérios são os mais importantes considerando as três dimensões aqui elencadas? Isto é, de forma geral, qual é a importância de cada ministério? Para responder essa questão utilizamos análise fatorial para construir uma medida composta de importância<sup>6</sup>. Usamos a análise fatorial para construir a medida final aqui proposta de importância dos ministérios porque essa técnica considera a própria variância nos dados para determinar quais variáveis podem ser analisadas conjuntamente e qual o peso relativo de cada variável na solução final. Isso ajuda a minimizar a subjetividade na construção do indicador. Para a análise fatorial utilizamos o total de iniciativas legislativas como medida de "Políticas", o número total de cargos DAS como medida de "Cargos" e o orçamento total como medida da dimensão "Orçamento"<sup>7</sup>. Optamos pelo orçamento total porque orçamento de investimento não apresenta correlação suficiente com as demais variáveis para a construção de um indicador comum.

---

<sup>6</sup>Um gráfico comparativo das três dimensões e também índices baseados na simples soma das variáveis são apresentados no anexo B

<sup>7</sup>Ver anexo B para uma medida composta utilizando o orçamento de investimento como alternativa.

Com relação aos resultados da análise fatorial, o teste KMO (Kaiser-Meyer-Oklin) foi de 0.514, indicando que a matriz pode ser fatorada. O teste Bartlett foi significativo (sig. 0.001), indicando que há correlações suficiente entre as variáveis. Somente um fator apresentou *eigenvalue* acima de 1 e esse fator acumulou 62.36% da variância original. Por último, o Alfa de Chronbach foi de 0.688, indicando a confiabilidade da medida. A figura 2 apresenta a disposição dos ministérios utilizando essa medida composta de importância ministerial.

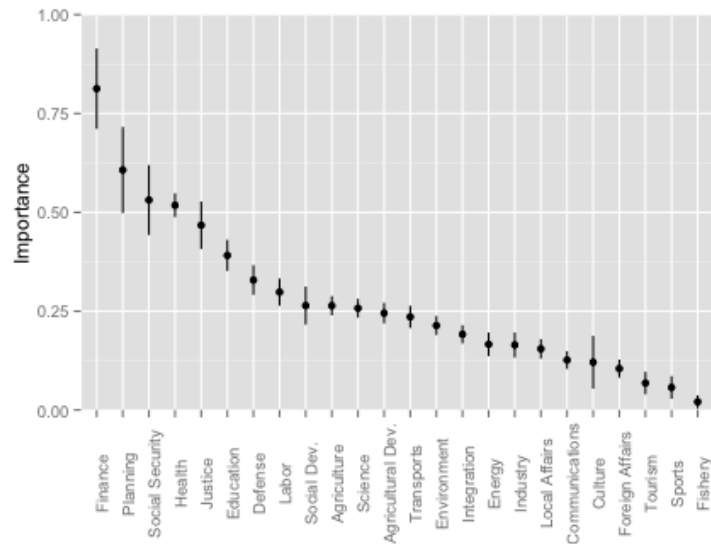


Figura 2: Importância dos Ministérios: Índice Composto (Análise Fatorial)

Os resultados mostram que levando em consideração Políticas, Cargos e Orçamento os ministérios mais importantes são Fazenda, Planejamento e Previdência. Os menos importantes são Pesca, Esportes e Turismo. Um questionamento que pode ser feito à essa medida de importância é que ela é *ex-post*. Isto é, a quantidade de políticas, cargos e orçamento é alocada após a distribuição dos ministérios entre os membros da coalizão. Esse caráter *ex-post* pode se revelar também na variação da importância dos ministérios de um governo para o outro de acordo com a agenda de prioridades do presidente. Para lidar com esse ponto apresentamos abaixo a comparação da importância dos ministérios nos quatro governos do período de 1999 a 2014.



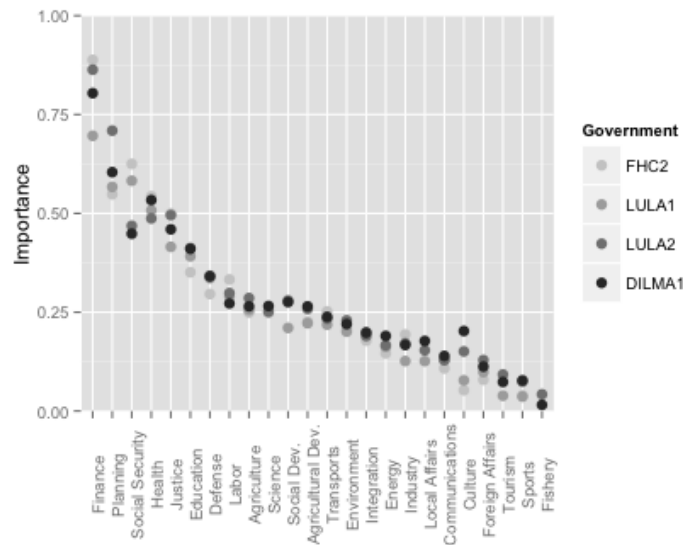


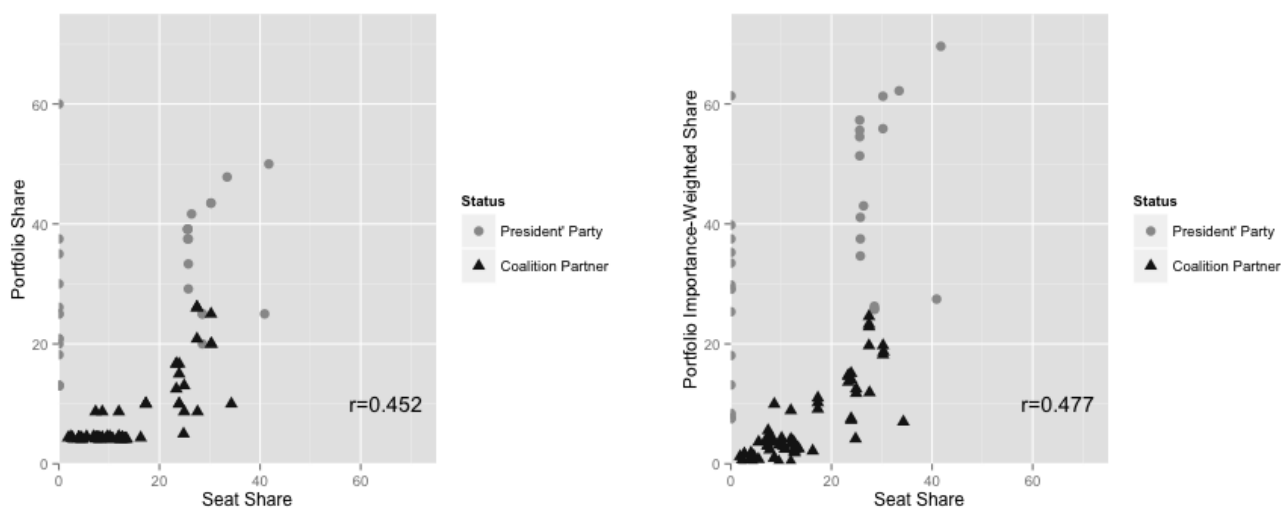
Figura 3: Importância dos Ministérios: Governos Comparados

No período de 1999 a 2014 o Brasil teve os seguintes governos: o segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso (FHC), os dois mandatos de Luiz Inácio Lula da Silva (Lula) e o primeiro mandato de Dilma Rouseff (Dilma). Cada ponto no gráfico é a média da importância do ministério para um governo. Podemos notar que a importância dos ministérios não varia muito. As exceções são Fazenda, Planejamento, Previdência e Cultura. A variação do Ministério da Fazenda e do Planejamento é explicada pela alternância entre esses dois ministérios como principal coordenador do governo. Cultura vem aumentando a sua importância, atingindo o ápice durante o governo Dilma. Já Previdência teve a sua importância reduzida a partir do segundo mandato de Lula, possivelmente devido à criação do Ministério do Desenvolvimento Social. Com exceção desses 4 ministérios, os demais pontos se sobrepõem quase que inteiramente, indicando importância constante ao longo do tempo.

Dada essa descrição da importância dos ministérios, a pergunta que se segue é como ela se relaciona com a medida tradicional de divisão de poder no Executivo. Isto é, como a proporção ponderada se relaciona com a proporção simples (baseada no número de ministérios)? A correlação entre as duas medidas é 0.974 (sig.0.001). Isto indica uma correlação fortíssima e que as duas medidas estão de fato medindo o mesmo conceito. Apesar da diferença na forma como a medida é construída, esse resultado é coerente com o encontrado por Warwick & Druckman (2006) de que os ministérios são diferentes, mas em termos de cálculo de proporcionalidade as duas medidas são fortemente associadas. Esse resultado também indica que como medida de

compartilhamento do poder executivo a proporção de ministérios baseada somente no número é uma medida extremamente eficiente, já que se baseia em informações de mais fácil acesso.

Com base nas diferentes medidas de alocação dos ministérios, no presidencialismo de coalizão brasileiro quem ganha o quê? A figura 4 apresenta a parcela do ganho dos partidos observada como a proporção de ministérios. O painel A apresenta a proporção simples, baseada no número de ministérios, e o painel B apresenta a proporção ponderada pela importância. O foco está na relação entre proporção de cadeiras na coalizão e a proporção de ministérios e na comparação entre o partido do presidente e os demais partidos da coalizão. Os pontos cinzas indicam os ministérios controlados pelo partido do presidente e os ministros sem filiação partidária e os triângulos pretos indicam os ministérios controlados pelos demais partidos da coalizão.



(a) Proporção de Ministérios

(b) Proporção Ponderada pela Importância

Figura 4: Tipo de Partido, Proporção de Cadeiras e Proporção de Ministérios

Primeiramente podemos notar que as duas distribuições são semelhantes. Isto é, a distribuição considerando apenas o número de ministérios e a distribuição ponderando o número de ministérios pela sua importância são bastante próximas. Nota-se também que há uma maior concentração de ministérios no partido do presidente. Contudo, a comparação entre os dois painéis revela que essa concentração é ainda maior quando a importância dos ministérios é levada em consideração. Outro ponto a ser ressaltado é a correlação entre proporção de ministérios e proporção de cadeiras na coalizão. O coeficiente não chega a 0.5, muito inferior ao 0.93 encontrado nos sistemas parlamentaristas. A figura 5 apresenta a comparação para as

dimensões específicas de importância dos ministérios.

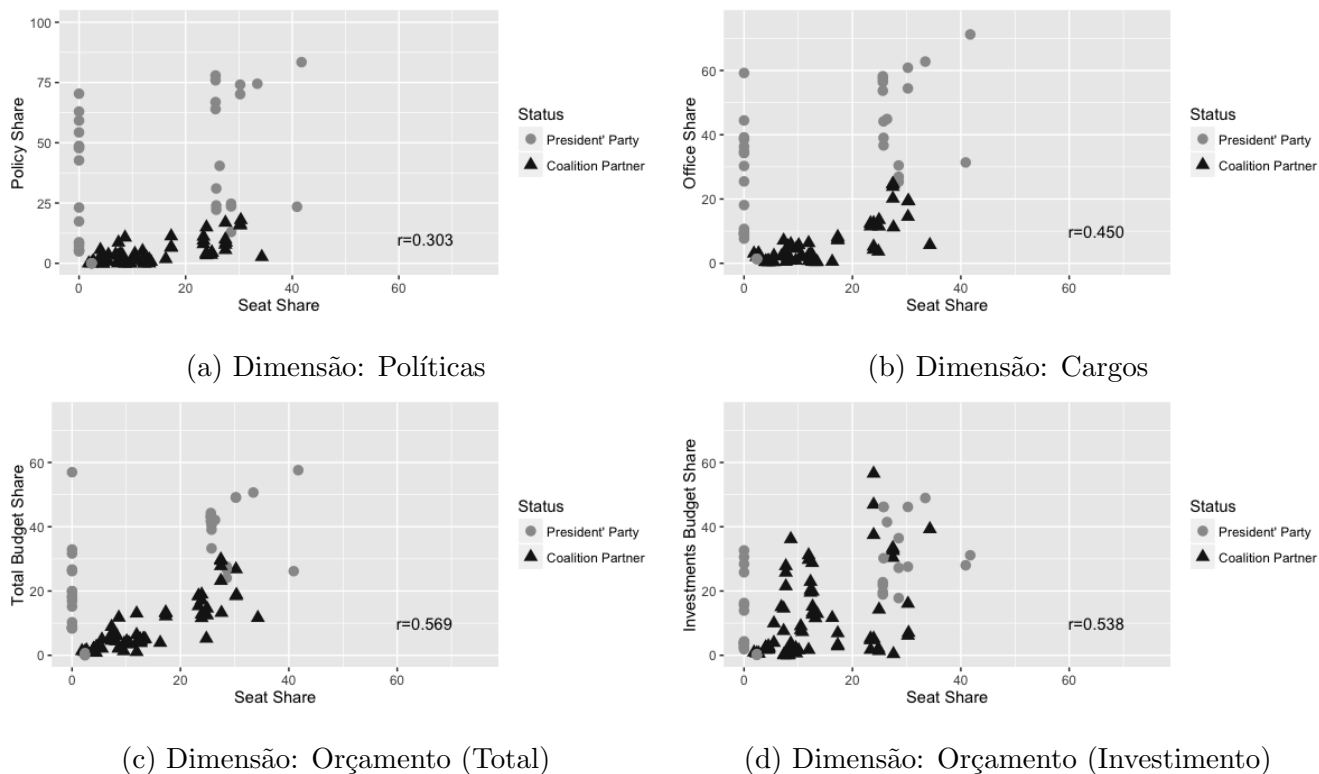


Figura 5: Tipo de Partido, Proporção de Cadeiras e Proporção de Ministérios (Dimensões)

O painel A apresenta a relação entre proporção de cadeiras e proporção de ministérios ponderados pela importância na dimensão "Políticas". Notar que o eixo y desse gráfico é maior do que os demais. Isso foi necessário devido à extrema concentração dos ministérios mais importantes na dimensão formulação de políticas no partido do presidente. A participação dos demais partidos da coalizão se concentra bastante próximo de 0. Isso significa que o presidente concentra parte expressiva dos ministérios "legisladores" no seu próprio partido. A pergunta que fica é quais as características dos ministérios que ficam sob controle dos demais partidos da coalizão. No painel B vemos a relação entre cadeiras e ministérios ponderada pela dimensão "Cargos". Nesse gráfico observamos maior dispersão, no sentido de maior participação dos demais partidos da coalizão, mas ainda sim há forte concentração no partido do presidente. Na parte inferior da figura vemos a distribuição de ministérios na dimensão "Orçamento". Aqui vemos maior participação dos demais partidos da coalizão, principalmente no orçamento de investimento. Nesses ministérios não há clara sobreposição de ministros do partido do presidente. Inclusive, o ministério mais importante nessa dimensão não é controlado pelo partido

do presidente. Vale notar que ministérios fortes nessa dimensão são tradicionalmente ocupados pelos demais partidos da coalizão, como Transportes, Cidades e Integração. O contraponto aos ministérios formuladores de políticas é claro. Ministérios fortes na dimensão "Políticas" são quase sempre controlados pelo partido do presidente, como Fazenda, Planejamento e Justiça.

Notar ainda que a correlação entre proporção de cadeiras e proporção de ministérios é mais fortes nas variáveis da dimensão "Orçamento". Essa análise gera indícios de uma possível lógica de alocação de ministérios no presidencialismo de coalizão brasileiro: os ministérios legisladores ficam com o partido do presidente e os ministérios gastadores são distribuídos para os demais partidos da coalizão. Dada essa distribuição de ministérios, como isso importa para o apoio legislativo desses partidos que compõem a coalizão? Os partidos respondem de forma diferente aos diferentes recursos dos ministérios? A tabela 1 apresenta os resultados preliminares da relação entre a proporção de ministérios ponderada pelas diferentes dimensões e o apoio legislativo dos partidos da coalizão à agenda do Executivo<sup>8</sup>.

Apoio em votações nominais é considerado o resultado final da negociação entre o presidente e os partidos da coalizão. Nessa situação o líder do governo comunica a posição indicada e podemos calcular a disciplina dos parlamentares como o voto favorável à indicação governamental. Em trabalho clássico Figueiredo & Limongi (2001) mostram que a disciplina dos partidos da coalizão é bastante alta, sendo as votações previsíveis na maior parte das vezes. O objetivo aqui não é buscar os fatores explicativos dessa disciplina. Mas sim, de forma bastante preliminar, analisar a associação entre essa disciplina e o controle específico de ministérios pelos partidos da coalizão. A tabela apresenta os resultados para cada uma das especificações da proporção de ministérios e o seu efeito sobre a disciplina do partido ao líder do governo. A tabela dois foca na proporcionalidade (razão entre proporção de cadeiras e proporção de ministérios). Dessa forma, a tabela 1 testa o argumento de quanto maior o ganho no Executivo, maior o apoio no Legislativo. Já a tabela 2 testa o argumento de quanto maior a justiça na distribuição dos ministérios, maior o apoio no Legislativo.

Os resultados indicam que a proporção de ministérios aumenta o apoio legislativo, independentemente da especificação da variável. Isto é, quanto maior a proporção de ministérios controlados pelo partido, maior o apoio desse partido no Legislativo. As diferentes especificações levam em consideração a proporção simples de ministérios, com base somente no número (Total) e também as medidas ponderadas. A especificação "Importance" mostra o

---

<sup>8</sup>Ver Anexo C para a distribuição do apoio legislativo nos governos aqui analisados.

efeito da proporção de ministérios ponderada pela importância sobre o apoio legislativo. A especificação "Policy" testa a proporção ponderada pela importância na formulação de políticas, a especificação "Office" a proporção ponderada pela importância na dimensão "Cargos", "Total Budget" testa o efeito da ponderação pela orçamento total e "Inv. Budet" a ponderação pelo orçamento de investimento.

Tabela 1: Proporção de Ministérios e Apoio Legislativo

	Model 1	Model 2	Model 3	Model 4	Model 5	Model 6
Intercept	84.111*** (1.976)	85.764*** (1.831)	86.190*** (1.735)	85.670*** (1.810)	85.518*** (1.920)	86.609*** (1.851)
Ideological Dist.	-8.948*** (3.084)	-9.048*** (3.126)	-8.807*** (3.163)	-8.644*** (3.148)	-9.545*** (3.079)	-11.407*** (2.987)
Total	24.187*** (8.302)	—	—	—	—	—
Importance	—	16.505*** (6.199)	—	—	—	—
Policy	—	—	13.838*** (5.218)	—	—	—
Office	—	—	—	16.762*** (5.979)	—	—
Total Budget	—	—	—	—	18.835** (7.288)	—
Inv. Budget	—	—	—	—	—	13.461* (6.929)
$R^2$	0.211	0.199	0.199	0.206	0.196	0.170
N	119	119	119	119	119	119

Note: OLS estimates. Coefficients reported. Standard-errors in parenthesis.

\*\*\* Sig. 0.01 \*\* Sig. 0.05 \* Sig. 0.10

Todas as 6 especificações da proporção de ministérios aparecem com o sinal positivo, indicando que quanto maior a proporção, maior o apoio. Esse resultado é o esperado de acordo com a literatura. Adicionalmente esse resultado mostra que os partidos não reagem de forma diferente aos diferentes recursos dos ministérios. Nota-se que apesar na diferença entre os

coeficientes, não podemos dizer precisamente que um tipo de recurso (dimensão) afeta mais o apoio legislativo dos partidos. Isso porque os intervalos se sobrepõem<sup>9</sup>. Como esperado, a distância ideológica afeta negativamente o apoio legislativo dos partidos da coalizão em todos os modelos. A tabela dois apresenta as especificações da proporcionalidade na alocação de ministérios ou a "justiça" da distribuição.

Tabela 2: Proporcionalidade e Apoio Legislativo

	Model 1	Model 2	Model 3	Model 4	Model 5	Model 6
Intercept	83.486*** (3.225)	84.664*** (2.132)	85.305*** (1.838)	85.212*** (2.124)	83.199*** (2.558)	87.452*** (1.793)
Ideological Dist.	-8.607** (3.496)	-8.795*** (3.168)	-8.285*** (3.151)	-8.493** (3.315)	-9.146*** (3.113)	-12.371*** (3.011)
Total	5.556* (2.969)	—	—	—	—	—
Importance	—	5.252*** (1.991)	—	—	—	—
Policy	—	—	4.533*** (1.518)	—	—	—
Office	—	—	—	4.510** (1.938)	—	—
Total Budget	—	—	—	—	6.691*** (2.513)	—
Inv. Budget	—	—	—	—	—	1.636 (1.205)
$R^2$	0.168	0.198	0.215	0.185	0.199	0.152
N	119	119	119	119	119	119

Note: OLS estimates. Coefficients reported. Standard-errors in parenthesis.

\*\*\* Sig. 0.01 \*\* Sig. 0.05 \* Sig. 0.10

Os resultados para o efeito da proporcionalidade na alocação de ministérios sobre o apoio legislativo seguem a mesma tendência dos apresentados na tabela 1. Quanto maior a "justiça"

<sup>9</sup>Ver Anexo D para um gráfico comparando os coeficientes e intervalos de confiança

na alocação de ministérios, maior o apoio legislativo. Isto é, quanto mais o partido é recompensado na mesma medida em que contribui para a coalizão, maior a disciplina desse partido à indicação do governo. O efeito positivo e significativo é robusto na especificação ponderada pela medida composta de importância e também pelas dimensões específicas, com exceção da especificação que analisa o efeito da proporcionalidade na alocação de ministérios ponderada pela importância no orçamento de investimentos. Nesse último caso o sinal é o esperado, mas não há significância estatística. A significância também é menor para a medida de proporcionalidade baseada na equivalência dos ministérios.

Esses resultados são iniciais e tem por objetivo apenas testar a validade das medidas de importância dos ministérios aqui propostas. Busca-se com isso preencher uma lacuna há muito aberta na literatura sobre presidencialismo de coalizão sobre as diferenças entre os ministérios e como elas importam. Contudo, muito ainda deve ser feito.

## 5 Conclusão

O presente trabalho teve por objetivo explorar as diferenças entre os ministérios e propor uma medida de importância, descrever a distribuição desses ministérios de acordo com o tamanho da contribuição dos partidos e também de acordo com o seu status na coalizão, se do partido do presidente ou não e, por último, identificar o efeito dessa distribuição precisa de ministérios sobre o apoio legislativo da coalizão. Os resultados alcançados foram três.

Primeiro, identificamos que os ministérios se diferenciam significativamente. Os ministérios são sim alguns mais importante do que outros. Contudo, essa importância varia de acordo com a dimensão enfatizada. Por essa razão propomos como medida final um indicador composto que leva em consideração a importância dos ministérios na formulação de políticas, no controle de cargos e na distribuição do orçamento.

Segundo, há uma forte concentração da alocação dos ministérios no partido do presidente. Essa concentração é ainda mais expressiva quando consideramos os ministérios mais importantes na formulação da agenda de políticas. Por outro lado, os ministérios com maior importância na alocação do orçamento tem maior distribuição entre os demais partidos da coalizão. Esse resultado parece indicar uma divisão do trabalho no Executivo: ministérios legisladores com o partido do presidente e ministérios gastadores com os demais partidos da coalizão.

Por último, independentemente da especificação o controle de ministérios aumenta o apoio legislativo dos partidos da coalizão. Esse resultado corrobora o resultado encontrado por

Amorim Neto (2000). Como contribuição, é evidenciado que os partidos respondem de forma semelhante aos diferentes recursos dos ministérios ou às suas diferentes características, não sendo motivados por um único fator como a influência sobre políticas ou ainda a distribuição de orçamento.

As limitações são muitas: a medida de importância poderia incluir um número quase infinito de outras variáveis, os testes estatísticos precisam ser refinados, a medida de apoio legislativo precisa ser ampliada, dentre muitas outras. Busca-se com este trabalho, mais que trazer respostas definitivas, gerar novos questionamentos.



## 6 Anexos

### A Coalizões

Tabela 3: Governos de Coalizão (1999-2014)

Coalizão	Início	Partidos da Coalizão	% Cadeiras da Coalizão
FHC II 1	01/01/1999	PSDB - PFL - PMDB - PPB	67,8%
FHC II 2	06/03/2002	PSDB - PMDB - PPB	45,2%
LULA I 1	01/01/2003	PT - PL - PCdoB - PSB - PTB - PDT - PPS - PV	42,7%
LULA I 2	23/01/2004	PT - PL - PCdoB - PSB - PTB - PPS - PV - PMDB	62,1%
LULA I 3	01/02/2005	PT - PL - PCdoB - PSB - PTB - PV - PMDB	57,6%
LULA I 4	20/05/2005	PT - PL - PCdoB - PSB - PTB - PMDB	58,2%
LULA I 5	23/07/2005	PT - PL - PCdoB - PSB - PTB - PMDB - PP	69,5%
LULA II 1	01/01/2007	PT - PR - PCdoB - PSB - PTB - PMDB - PP - PRB	60,6%
LULA II 2	02/04/2007	PT - PR - PCdoB - PSB - PTB - PMDB - PP - PDT - PRB	67,8%
LULA II 3	28/09/2009	PT - PR - PCdoB - PSB - PMDB - PP - PDT - PRB	62,9%
DILMA I 1	01/01/2011	PT - PR - PCdoB - PSB -,PMDB - PDT - PP	63,5%
DILMA I 2	02/03/2012	PT - PR - PCdoB - PSB -,PMDB - PDT - PP- PRB	61,4%

Fonte: Banco de Dados Legislativos do Cebrap.

## B Importância dos Ministérios

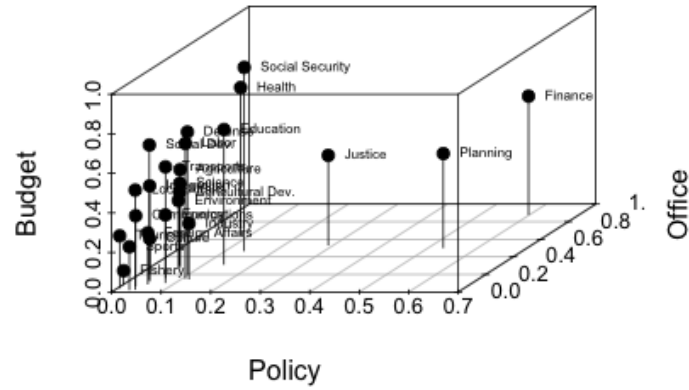


Figura 6: Importância dos Ministérios - Dimensões Comparadas

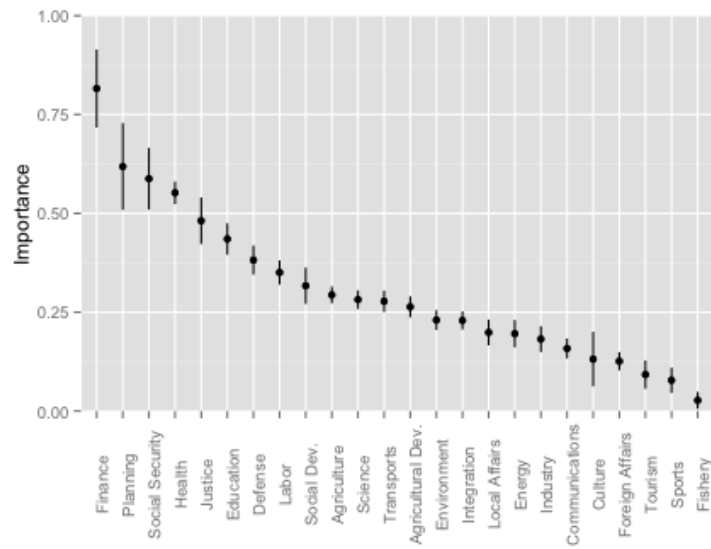


Figura 7: Importância dos Ministérios - Índice Simples (Orçamento Total)

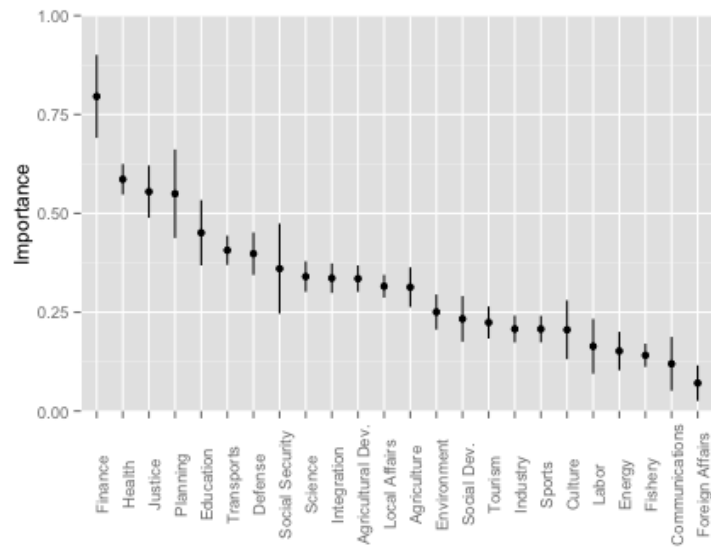


Figura 8: Importância dos Ministérios - Índice Simples (Orçamento Investimento)

## C Apoio Legislativo (Governos)

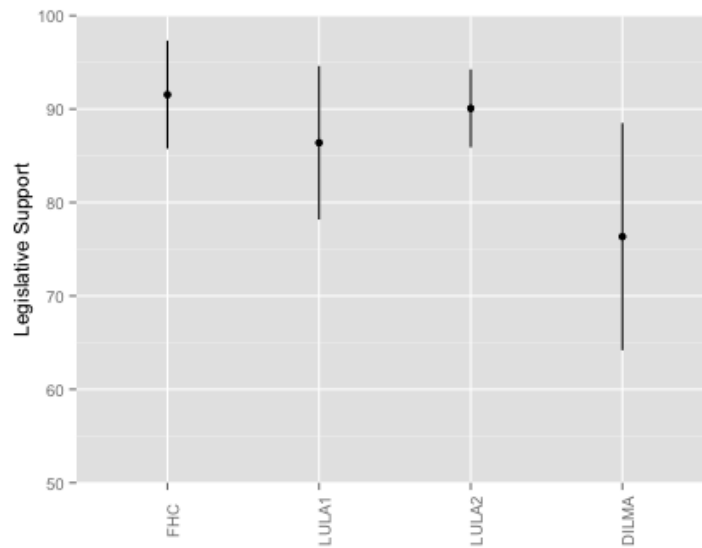


Figura 9: Apoio Legislativo da Coalizão

## D Coeficientes

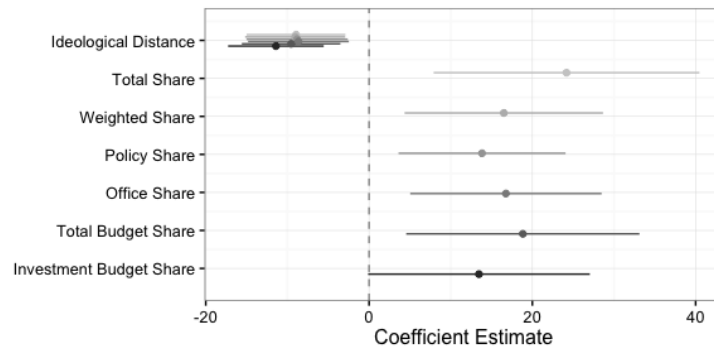


Figura 10: Apoio Legislativo da Coalizão

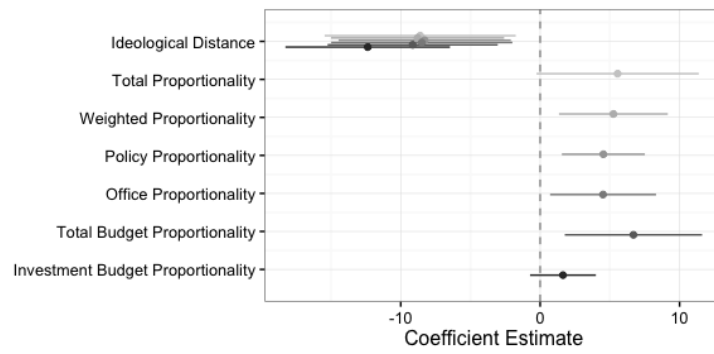


Figura 11: Apoio Legislativo da Coalizão

## Referências

- Amorim Neto, Octavio. 2000. Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil. *Dados*, **43**(3), 479–519.
- Amorim Neto, Octávio. 2004. O Executivo Federal, Centro de Gravidade do Sistema Político Brasileiro. In: Cintra, Antônio Octávio, & Avelar, Lúcia (eds), *Sistema Político Brasileiro: Uma Introdução*. Fundação Konrad Adenauer.
- Batista, Mariana. 2013. O Poder no Executivo: uma análise do papel dos ministérios e da presidência no presidencialismo de coalizão brasileiro (1995-2010). *Opinião Pública*, **19**.
- Cheibub, José Antônio, Przeworski, Adam, & Saiegh, Sebastian. 2004. Government Coalitions and Legislative Success Under Presidentialism and Parliamentarism. *British Journal of Political Science*, **34**.
- Figueiredo, Argelina, & Limongi, Fernando. 2001. *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro: FGV.
- Gamson, William. 1961. A Theory of Coalition Formation. *American Sociological Review*, **26**.
- Laver, Michael. 1998. Models of government formation. *Annual Review of Political Science*, **1**.
- Laver, Michael. 2001. Position and salience in the policies of political actors. In: Laver, Michael (ed), *Estimating the policy position of political actors*. Pittsburgh: Psychology Press.
- Laver, Michael. 2006. Legislatures and Parliaments in Comparative Perspective. In: Weingast, Barry, & Wittman, Donald (eds), *Oxford Handbook of Political Economy*. Oxford: Oxford University Press.
- Laver, Michael, & Hunt, Ben. 1992. *Policy and Party Competition*. New York: Routledge.
- Laver, Michael, & Schofield, Norman. 1990. *Multiparty Government: the Politics of Coalition in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Laver, Michael, & Shepsle, Kenneth. 1996. *Making and Breaking Governments: Government Formation in Parliamentary Democracies*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Mainwaring, Scott. 1993. Presidentialism, Multipartyism, and Democracy: The Difficult Combination. *Comparative Political Studies*, **26**.
- Mainwaring, Scott. 2001. *Sistemas partidários em novas democracias: o caso do Brasil*. Mercado Aberto.
- Martin, Lanny, & Vanberg, George. 2011. *Parliaments and Coalitions: The Role of Legislative Institutions in Multiparty Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Nicolau, Jairo. 2006. O sistema eleitoral de lista aberta no Brasil. *Dados*, **49**(4), 689–720.
- Pereira, Carlos, & Mueller, Bernardo. 2003. Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no Brasil. *Dados rev. ciênc. sociais*, **46**(4), 735–771.
- Praça, Sérgio, Freitas, Andréa, & Hoepers, Bruno. 2011. Political appointments and coalition management in Brazil, 2007-2010. *Journal of Politics in Latin America*, **3**(2), 141–172.
- Warwick, Paul, & Druckman, James. 2001. Portfolio Salience and Proportionality of Payoffs in Coalition Governments. *British Journal of Political Science*, **31**1.
- Warwick, Paul V, & Druckman, James N. 2006. The portfolio allocation paradox: An investigation into the nature of a very strong but puzzling relationship. *European Journal of Political Research*, **45**(4), 635–665.
- Zucco, Cesar, & Lauderdale, Benjamin. 2010. Ideal Point Estimates of Brazilian Legislators (1989-2011). <http://hdl.handle.net/1902.1/15572> UNF:5:PJwLMB9eeufBTxEGSykKbA== V5 [Version].