Compartilhar, para governar? Uma análise sobre a alocação de ministérios e o apoio a agenda legislativa do presidente brasileiro (2015 – 2018)

Bhreno Vieira

Resumo

Como os presidentes minoritários gerenciam coalizões multipartidárias? Atribuímos o sucesso da agenda legislativa do Executivo ao processo de formar uma coalizão e compartilhar ministérios de maneira proporcional entre os partidos que compõem o gabinete, conseguindo superar os entraves institucionais e garantindo a sua governabilidade. Em termos empíricos, verificamos a relação entre a distribuição proporcional de ministérios (taxa de coalescência) e a disciplina da coalizão nas proposições encaminhadas pelo presidente à Câmara dos Deputados. Para isso utilizamos um modelo de regressão multivariada para analisar essa relação durante os anos de 2015 a 2018, correspondente aos mandatos de Rousseff e Temer. Encontramos, entretanto, que a distribuição de ministérios não foi uma ferramenta tão eficaz para explicar o apoio legislativo dado a esses presidentes.

Palavras-chaves: presidencialismo, governos de coalizão, alocação de ministérios, apoio legislativo.

Introdução

Como os presidentes minoritários gerenciam coalizões multipartidárias? Com a expansão dos regimes multipartidários após o processo de redemocratização no final do século XX ficou cada vez mais comuns a existências de regimes presidenciais minoritários que tem necessidade de formar coalizões para aprovarem suas agendas em Legislativos fragmentados, adotando a estratégia do presidencialismo de coalizão (Chaisty *et.al.*, 2004).

O presente trabalho tem como objetivo analisar como presidentes minoritários conseguem formas coalizões e ter a sua agenda legislativa aprova em sistemas multipartidários. Para tanto, o artigo realiza um estudo do caso brasileiro entre 2015 a 2018, período correspondente aos mandatos da presidente Dilma Rousseff (2015 a 2016) e do presidente Temer (2016 a 2018) como eles gerenciaram suas coalizões, e dessa forma, se relacionaram com o Legislativo nacional.

Para isso, argumentamos que a principal ferramenta para a construção da agenda legislativa a esses presidentes seria a distribuição proporcional de ministérios entre os partidos membros da coalizão (Amorim Neto, 2000; Batista, 2018; Figueiredo & Limongi, 1999). Aqui mensurados pela taxa de coalescência, que mede o qual proporcional é a alocação de pastas do gabinete presidencial (Amorim Neto, 2000) e a disciplina partidária da coalizão para indicar o apoio a agenda legislativa do Executivo.

O método escolhido para verificar qual a o efeito da distribuição proporcional de ministérios sobre a disciplina partidária da coalizão foi uma regressão multivariada. Essa técnica permite adicionar mais de uma variável independente para assim identificar o real efeito da relação entre a variável independente sobre a dependente, estando controlado por outros fatores (Kellstedt & Whitten, 2015).

O restante desse artigo está organizado em outras 5 seções. A próxima seção apresenta uma breve revisão da literatura sobre os tópicos mais importantes sobre o presidencialismo de coalizão, sendo seguida pela construção do argumento e hipótese do trabalho. A terceira parte apresenta o desenho de pesquisa e os dados da pesquisa e depois os resultados encontrados. E a última seção apresenta as considerações sobre a pesquisa, limitações e futuras agendas de pesquisa.

O presidencialismo de coalizão

O presidencialismo de coalizão é uma estratégia institucional que presidentes minoritários usam como resposta aos entraves de construir apoio legislativo em sistemas multipartidários (Chaisty *et.al.*, 2014). Os presidentes minoritários ao formarem uma coalizão superam uma série de desafios que lhe são impostos para garantir sua governabilidade, como a necessidade de aprovar reformas, cumprir suas promessas eleitorais, evitar petições de impeachment e aberturas de comissões de inquéritos que paralisariam o desenvolvimento de sua agenda e afetariam a sua governabilidade.

Com a queda de regimes autoritários em todo mundo, no fim do século XX, emergem novos sistemas políticos que combinam eleições diretas para presidente com sistemas multipartidário para compor o Legislativo. Dessa forma, tais presidentes se constituiriam como "minoritários", pois os seus partidos dificilmente conseguiriam alcançar a maioria de cadeiras necessárias para obter o status de "maioria" nos parlamentos nacionais, gerando assim um Executivo fraco e propenso a conflitos institucionais, impossibilitando a consolidação democrática (Linz, 1990; Mainwaring, 1993).

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, o arranjo institucional brasileiro apresentou elementos-chaves de um regime "ingovernável". Escolhas como um sistema de governo presidencialista (Linz, 1990), a organização do estado federativo e um sistema eleitoral proporcional (Mainwaring, 2001) constituiriam um verdadeiro causador de instabilidade e "entraves da democracia brasileira" (Ames, 2003).

Esse diagnóstico marcou uma série de estudos (Ames, 2003; Kinzo, 1997; Lamounier, 1987; Mainwaring, 2001) os quais, influenciados pelo debate do "presidencialismo vs parlamentarismo" diagnosticaram que o Brasil pós-1988 estava fadado ao fracasso e à paralisia decisória (Power, 2010), pois os incentivos gerados por tais instituições favoreciam o comportamento individualista dos parlamentares (Mainwaring, 2001) e dificultariam a implementação da agenda do presidente (Ames, 2003), determinando que as relações entre o Executivo e o Legislativo seriam marcadas pelo conflito entre ambos.

De acordo com Ames (2003), o Congresso brasileiro seria conservador, indisciplinado, pouco coeso e ocupado por partidos políticos fracos e parlamentares individualistas, que agiriam como entraves à ação do Executivo, o qual teria que negociar

com cada parlamentar individualmente para aprovar sua agenda. Dessa forma, o Executivo não conseguiria cumprir sua agenda por conta da alta fragmentação do Legislativo e da dificuldade de construir uma maioria coesa, o que constitui uma das principais barreiras dos presidentes brasileiros que são minoritários. Uma das formas encontradas por eles é a formação de coalizões, que são "uma espécie de acordo prévio, pelo qual os partidos se dispõem a apoiar os projetos do Executivo, sob determinadas condições" (Abranches, 2018). Com base em análises empíricas, notou-se que em todo mundo, entre 1974 a 2013, 52% dos presidentes minoritários governaram por meio de coalizões multipartidárias (Chaisty & Power, 2016); na América Latina, "67% dos presidentes sem uma maioria eleitoral construíram coalizões governamentais" (Figueiredo, Salles & Vieira, 2010).

Por um lado, o processo de formação de coalizões em sistemas presidencialistas e multipartidários altamente fragmentados, como o caso brasileiro, é improvável de acontecer, como sugere a literatura (Mainwaring, 1993), pois o presidente não teria incentivos para compartilhar o seu "prêmio" conquistado, a presidência (idem), estimulando a formação de coalizões com base na distribuição de benefícios clientelistas e não através do compartilhamento do seu poder de agenda, como ocorre nos regimes parlamentaristas (Ames, 2003), gerando coalizões instáveis. Por outro, sistemas multipartidários tendem a gerar incentivos para governos de coalizões, independente do regime político, se presidencialista ou parlamentarista; além disso, elas se formam mais nos sistemas presidencialistas quando nenhum partido obtém o status de majoritário no Parlamento (Cheibub et al. 2004). O Executivo passa a ganhar maiores poderes institucionais, de agenda, de veto e o controle orçamentário, obtendo sucesso nas iniciativas legislativas (Shugart & Carey, 1992).

Essas evidências chamaram atenção da segunda geração de autores (Power, 2010) que argumentaram que seria necessário compreender o desenho institucional brasileiro com foco nas instituições quer regulam o processo decisório, evidenciando as regras que definem os processos de tomada de decisão presentes na Constituição de 1988 e no Regimento Interno do Congresso Brasileiro (Figueiredo & Limongi, 1999). No Brasil, os presidentes possuem altas taxas de sucesso na aprovação de iniciativas que encaminham ao Congresso, sendo os partidos políticos altamente disciplinados em plenário; o sucesso e a dominância do Executivo podem ser atribuídos por dois instrumentos: a) o "poder de agenda do Executivo", que age por meio de medidas provisórias, vetos e ainda possui o

direito de legislar sobre questões orçamentárias, fiscais e administrativas; e b) o "processo interno centralizado no Congresso" - a Constituição concentrou o controle do processo legislativo na presidência da Câmara e do Senado e nas lideranças partidárias (idem).

Aparentemente, portanto, o sistema brasileiro é governável, afinal, ocorre uma constante interação entre os poderes Executivo e Legislativo no intuito de aprovar a agenda política, contrariando as primeiras pesquisas sobre o arranjo institucional brasileiro pós-1988. Compreender como legisladores, principalmente aqueles que participam da coalizão do presidente no Congresso, formam a base de apoio aos interesses do presidente passou a ser um dos principais problemas de pesquisa da nova geração de cientistas políticos (Mauerberg Júnior et.al., 2015). Diversas explicações sobre como os presidentes brasileiros gerenciam coalizões multipartidárias, evidenciando ferramentas como: os poderes de agenda dos presidentes (Figueiredo & Limongi, 1999), a alocação dos ministérios aos membros da coalizão (Amorim Neto, 2000; Batista, 2017, 2018), a distribuição de emendas orçamentária (Ames, 2003; Pereira & Muller, 2002, 2003) ou até mesmo um misto dessas ferramentas, conhecidas como "a caixa de ferramentas" (Chaisty et. al., 2018) foram objetos de pesquisa na literatura da Ciência Política.

Entre as "ferramentas" de presidentes brasileiros para gerenciar coalizões multipartidárias estão os poderes de agenda a eles atribuídos (Figueiredo & Limongi, 1999). Esses poderes compreendem a capacidade do Executivo de determinar quais propostas serão consideradas pelo Congresso e em que momento serão apreciadas, por causa da capacidade de pedir urgência ou de emitir medidas provisórias, por exemplo, além de possuir prerrogativa de iniciativa legislativa sobre questões orçamentarias, tributárias e administrativas, garantindo, com isso, uma maior influência do Executivo no processo legislativo.

Outra habilidade do Executivo brasileiro é a distribuição de emendas orçamentárias para parlamentares (Ames, 2003; Pereira & Muller, 2002, 2003), utilizadas pelo presidente como instrumento de aprovação de sua agenda política por parte do Congresso, que, em troca, recebe orçamento em prol de seus redutos eleitorais (Pereira & Muller, 2002, 2003). Assim, o presidente teria sua agenda nacional aprovada e os parlamentares as políticas públicas particularistas para seus eleitores (Ames, 2003). Da mesma forma, os primeiros-ministros de sistemas parlamentaristas compõem um gabinete ministerial formado por diversos partidos a fim de criarem o status de maioria para que suas propostas possam ser aprovadas no Parlamento (Cheibub et al. 2004). Essa relação

pode ser enquadrada como “patronagem”, porque a distribuição de pastas permitiriam o apoio para a agenda do Executivo que em troca compartilharia os recursos do Estado, mas não a sua agenda política (Amorim Neto & Santos, 2001).

Quanto maior a proporcionalidade na alocação de ministérios, maior é o apoio legislativo às iniciativas do presidente, sendo posteriormente uma ferramenta fundamental das “bases institucionais” do presidencialismo de coalizão brasileiro. Enquanto, Batista (2018) aperfeiçoando o taxa de proporcionalidade proposta por Amorim Neto (2000) apresenta que a “coalescência ponderada” explica de maneira satisfatória o apoio Legislativo aos projetos do Executivo.

Tais habilidades constituem uma “caixa de ferramentas” sobre como presidentes gerenciam coalizões (Chaisty et. al., 2018). Essas habilidades além dos poderes de agenda do presidente; a prerrogativa orçamentária e a administração dos gabinetes acrescentam a influência dos presidentes sobre um ou mais partidos da coalizão e as instituições informais de cada país (idem).

A literatura também afirma que há outros mecanismos que possam ser levados em consideração nessa relação, como o tamanho e a heterogeneidade da coalizão, bem como a popularidade do presidente. Esses fatores, além dos descritos acima, são importantes para que o Executivo possa ter sua agenda aprovada.

Presidentes mais populares recebem apoio do seu próprio partido no Congresso e, como resultado, têm maior probabilidade de terem sua agenda aprovada (Bond et. al., 2003). Em contraste, quando há uma queda de popularidade, o poder de agenda do presidente enfraquece (Lovett et. al., 2015) fazendo com que os custos da barganha entre presidentes impopulares e o Congresso aumente, dificultando a aprovação. O tamanho da coalizão importa, quando presidentes possuem a finalidade de aprovar seu programa eleitoral. O princípio do “tamanho” foi definido por William Riker (1962) que prevê que coalizões são formadas para serem “minimamente vencedoras”, ou seja, só participarem os partidos que são necessários para fazer com que o gabinete ganhe o status de majoritário.

Outro pressuposto para que presidentes sejam bem sucedidos é o grau de heterogeneidade de uma coalizão. Espera-se que uma coalizão seja formada por partidos que estejam na mesma escala ideológica (Axelrod, 1970), pois a gerência da coalizão seria mais fácil quando os partidos compartilham de questões básicas para construir uma

agenda política comum da coalizão. No Brasil, estudos recentes verificam que coalizões mais homogêneas ideologicamente são mais fáceis de serem administradas (Bertholini & Pereira, 2017; Pereira et. al., 2018), pois quando os partidos que as compõem são mais parecidos ideologicamente, as negociações são menos custosas (Axelrod, 1970).

Por fim, a literatura aponta diversos mecanismos para como os presidentes minoritários formam suas bases de apoio em Legislativos multipartidários. Contudo, o foco desse artigo, está em analisar como a alocação proporcional de ministérios garante o apoio legislativo necessário para que presidentes consigam governar. A próxima seção apresenta a teoria da proposta para este artigo.

2 Alocação de Ministérios e Disciplina Partidária em Governos de Coalizão

Em sistemas presidenciais, onde há separação e independência entre os poderes do Estado, os presidentes, ao ganharem eleições, necessitam formular políticas públicas para cumprir as promessas realizadas em campanha aos seus eleitores (Manin *et. al.*, 2006). Entretanto, tais políticas públicas necessitam ser aprovadas pelo poder Legislativo. Caso o presidente seja majoritário, como o presidente dos Estados Unidos, há uma probabilidade maior de que sua agenda seja vencedora. Entretanto, se o presidente for minoritário, ele necessitará formar uma coalizão para obter sucesso em suas iniciativas legislativas, como o caso do Brasil, estreitando ainda mais as suas relações com o Congresso.

Diferente dos regimes parlamentaristas, onde a dependência do Executivo para com o Parlamento é maior, pois ele precisa do apoio majoritário para continuar no cargo – o voto de confiança – e ter suas propostas aprovadas. Em regimes presidenciais, o chefe do Executivo necessita de uma coalizão para que suas propostas sejam aprovadas (Lijphart, 2008).

Dessa forma, propomos que as relações Executivo-Legislativo no Brasil, podem ser baseadas em termos de cooperação (Figueiredo & Limongi, 1999) e simplificada, para os fins desse artigo, entre: o Executivo que distribui ministérios com os parceiros da coalizão, como moeda de troca, e os partidos da coalizão, que receberão os ministérios, expressando o apoio à agenda do presidente, por meio de votações disciplinadas no Legislativo (Ansolabehere *et.al.*, 2015).

Uma das formas em que presidentes minoritários formarem o seu gabinete é distribuindo ministérios ou pastas entre os partidos que agregam a coalizão governista e dessa forma obtendo o apoio Legislativo desses partidos. Essa relação entre como a distribuição de pastas ministeriais influencia o comportamento legislativo brasileiro foi analisada inicialmente por Figueiredo e Limongi (1999).

Os autores constataram que os presidentes ao tomarem posse, formam seu governo como um primeiro-ministro, distribuindo ministérios para os partidos dispostos a apoiá-lo, construindo dessa forma uma maioria parlamentar. E em troca, o presidente espera os votos necessários para implementar sua agenda (Figueiredo & Limongi, 1999). Com base em evidências empíricas, eles encontraram que o sucesso legislativo do presidente se deu com o amplo apoio dos partidos faziam parte da coalizão, e essas se demonstraram coesas e disciplinadas, tal como os regimes parlamentaristas (*idem*).

Assim com Figueiredo e Limongi (1999) que analisaram o apoio parlamentar a agenda do Executivo com base em votações nominais, Amorim Neto (2000) refina ainda mais essa relação (entre a distribuição de pastas ministeriais e o comportamento parlamentar), propondo um indicador chamado de taxa de coalescência, para explicar porque alguns presidentes são mais bem sucedidos do que outros.

A taxa de coalescência é um indicador baseado na distribuição partidária dos ministérios, que permite mensurar o quão proporcional é um gabinete ministerial. Essa premissa da proporcionalidade é baseada na "Lei de Gamson", na qual, "*any participant will expect others to demand form a coalition a share of the payoff proportional to the amount of resources which each contribute to a coalition*" (1961), ou seja, se um partido possui 30% de assentos na Câmara, espera-se que ele seja responsável por 30% dos ministérios do gabinete.

De acordo com a "Lei de Gamson", Amorim Neto (2000) definiu a taxa de coalescência como uma variável contínua, onde quanto maior a proporcionalidade entre os ministérios de um partido e o seu peso legislativo, maior será a coalescência deste gabinete. Esse índice varia entre zero, quando não há nenhuma correspondência entre a quantidade de ministérios e a porcentagem de cadeiras, a 1, que define quando há uma proporcionalidade perfeita entre essa relação.

Do ponto de vista dos parlamentares, ficou evidente que os governos minoritários são eficientes em relação à aprovação de sua agenda (Cheibub *et. al.*, 2004),isso porque

o comportamento dos congressistas pode-ser definido por fazer parte ou não da coalizão (Freitas *et. al.* 2013; Zucco, 2009), indicando que os membros da coalizão votam de maneira coesa com as propostas do Executivo, que, além de distribuir ministérios para os partidos que compõem o governo, aloca os recursos do Estado para garantir os votos da coalizão, isso por meio da aprovação de emendas orçamentárias (Figueiredo & Limongi, 2008).

Para tanto, baseado nos estudos anteriormente mencionados (Figueiredo & Limongi, 1999, 2008; Amorim Neto, 2000, 2002, 2006; Cheibub *et. al.*, 2004; Zucco, 2009; Freitas *et. al.*, 2013) apresentamos a hipótese alternativa do artigo:

> *Hipótese 1: Quanto mais proporcional o Gabinete, maior o apoio legislativo à agenda do presidente*[1]

Por fim, o mecanismo causal proposto neste artigo se refere à distribuição de ministérios (X), que, por sua vez, influencia o apoio legislativo à agenda do presidente (Y), como aponta os principais textos dessa literatura (Amorim Neto, 2000; Batista, 2018; Figueiredo & Limongi, 1999; Gamson, 1961). Dessa forma, o mecanismo causal proposto é crível e podemos eliminar que não há alguns problemas que são comuns quando realizamos pesquisas que buscam identificar a "os efeitos das causas" (Goertz & Mahoney, 2012), como, a causação reversa (quando há possibilidade de Y causar X) e variáveis omissas (quando, em nosso modelo, controlamos pelas principais variáveis), além de apresentar que existe covariação entre as variáveis dependentes e independentes (Kellstedt & Whitten, 2015). Essas questões receberão mais detalhes na seção de Dados e Métodos.

3 Desenho de Pesquisa e Dados

O trabalho busca analisar a relação entre a disciplina partidária da coalizão e a proporcionalidade da distribuição de ministérios nos governos federais brasileiros. Para testar a hipótese, propomos realizar um estudo do caso brasileiro, entre os anos de 2015 a 2018, período correspondente aos presidentes Dilma Rousseff e Michel Temer.

O Brasil foi escolhido porque é um excelente exemplo de sistema presidencial multipartidário e apresenta um Executivo minoritário que necessita formar coalizões com um Legislativo fragmentado. Esse quadro institucional emerge com a Constituição

[1] Hipótese nula: não há relação entre a taxa de coalescência e a disciplina da coalizão;

Federal de 1988, nele o presidente brasileiro é legalmente responsável por formar o gabinete presidencial. Outro motivo da escolha do Brasil, se deu ao fato de que o país é um caso extremo para a compreensão do funcionamento do presidencialismo de coalizão, por apresentar um alto número de partidos que compõem a coalizão governamental (Batista, 2018).

O período analisado é de 2015 a 2018, anos que abrangem os mandatos da presidente Dilma Rousseff (doravante, Rousseff) e Michel Temer (Temer), os quais foram marcados por altos graus de fragmentação partidária e uma alta necessidade de montar uma coalizão de apoio ao presidente, como pode ser vista na tabela 1 abaixo:

Tabela 1 – Índice de Necessidade de Coalizão

Presidente	**Nº Efetivo de Partidos Legislativos**	**% Cadeiras do Partido do Presidente**	**Índice de Necessidade de Coalizão (INC)**
Collor (PRN)	8.69	8.15	79.81
Itamar (PMDB)	8.69	21.05	68.60
Cardoso I (PSDB)	8.16	12.28	71.57
Cardoso II (PSDB)	7.14	19.29	57.62
Lula da Silva I (PT)	8.47	17.54	69.84
Lula da Silva II (PT)	9.32	16.17	78.12
Rousseff I (PT)	10.36	16.95	86.03
Rousseff II (PT)	13.22	13.45	111.41
Temer (PMDB)	13.22	12.67	115.41

Fonte: Elaboração do autor com dados obtidos em Gallagher (2019), sobre o número efetivo de partidos legislativos, e na Câmara de Deputados brasileira sobre a porcentagem de cadeiras legislativas dos partidos. Quanto ao INC é um índice proposto por Chaisty *et. al.*, que é "obtido pela multiplicação do número efetivo de partidos legislativos pelo inverso da % de assentos ocupados pelo partido do presidente na Câmara Baixa, dividido por 10 para facilitar a interpretação" (2014).

Os períodos correspondentes aos mandatos de Rousseff II e Temer excedem o valor de 100, e por isso, eles são considerados presidentes fortemente minoritários, que necessitam formar coalizões para conseguirem implementar suas agendas políticas. Outra razão, por ter escolhido esses anos é que abrangem a administração de dois presidentes

com ideologias distintas e composições de coalizões diferentes[2], apesar de alguns partidos estarem presentes em ambas coalizões. Entretanto, vale frisar que o período analisado corresponde a remoção da presidente Rousseff do seu cargo, por meio de um processo de impedimento conturbado (Limongi, 2017), mas subentendemos que a crise política não corresponde a uma crise institucional ao regime estabelecido após a promulgação da Constituição de 1988 (Limongi & Figueiredo, 2017), por isso, iremos analisar como eles gerenciaram as coalizões através da distribuição proporcional dos ministérios.

Para responder à questão de como presidentes minoritários gerenciam coalizões multipartidárias, a variável dependente é a disciplina da coalizão, que aqui é definida como o grau de unidade do gabinete em votações nominais da Câmara de Deputados, entre 2015 a 2018. Ela é mensurada a partir da porcentagem de deputados pertencentes à coalizão que votaram a favor da iniciativa legislativa apresentada pelo Executivo. Além dos deputados que votaram "não", foram excluídos do "apoio" aos projetos todos os deputados que estavam ausentes ou se abstinham da votação.

O primeiro passo para a mensuração da variável dependente é identificar os projetos apresentados pelo Executivo na Câmara dos Deputados e a votação desses projetos na casa. O banco de dados com todas as proposições do Executivo foi solicitada para Câmara dos Deputados e ao Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP). Apenas o primeiro disponibilizou os dados com 297 proposições. As proposições subdividem-se em 201 Medidas Provisórias (MPs), 83 Projetos de Lei (PLs), 6 Projetos de Lei Complementar (PLPs) e 7 Projetos de Emenda Constitucional (PECs).

Após uma análise em todas as proposições, realizamos a verificação de quais proposições no banco de dados de votações nominais, continham as informações sobre o processo de votação. Após a filtragem, o banco de dados ficou com 74 casos. Portanto, as proposições incluídas na análise são 65 MPs, 5 PLs, 2 PLCs e 2 PECs. Adiantamos, que a complexidade de tramitação e a quantidade de votos necessários não foram levados em consideração para a pesquisa, mesmo sabendo que uma PEC exige uma maior quantidade de votos para ser aprovada do que uma MP, por exemplo.

A principal variável independente do artigo é a taxa de coalescência da coalizão, aqui também nomeada como "proporcionalidade" do gabinete. Esse índice (Amorim Neto, 2000) tem um valor entre 0 a 1, no qual zero indica que a coalizão é desproporcional

[2] No Apêndice I apresenta a composição das coalizões aqui analisadas.

e menos “justa” como os partidos e quanto mais próxima de um significa que o gabinete é mais equitativo. Calculamos a taxa de coalescência usando a formula desenvolvida por Amorim Neto (2000):

$$Gabinete = 1 - \frac{1}{2}\sum_{i=l}^{n}(|S_i - M_i|)$$

Onde Mi é a porcentagem de cadeiras ministeriais alocadas para o partido i e Si é a porcentagem da quantidade de cadeiras que o partido i possui na Câmara de Deputados. Depois, os valores são somados para todos os partidos da coalizão, em seguida divide por 2 e subtrai por 1. O resultado, como já foi descrito acima, variam de 0 a 1, e aqui foram multiplicados por 100 para facilitar a interpretação dos modelos da regressão, o gabinete menos coalescente foi a última coalizão de Rousseff, 53, e o mais coalescente foi o primeiro gabinete de Temer, 71.

Definidas a variável dependente e a principal variável independente, a análise terá por base um modelo de regressão multivariada, que parte do pressuposto de que a realidade não é explicada por um único fator (variável independente), mais que existem fatores agregados que também podem ajudar a explicar a realidade melhor do que uma única variável. Portanto, uma regressão múltipla é uma técnica que permite que variáveis adicionais entrem na análise para que o efeito de cada uma possa ser estimada e assim melhor “controlada” (Kellstedt & Whitten, 2015).

Por isso, incluímos “Heterogeneidade”, “Tamanho” e “Popularidade” ao modelo como controles. A heterogeneidade da coalizão são de dados de Power e Zucco (2011), calculados com base nas respostas dos próprios parlamentares no *Brasilian Legislative Survey*. Com esses dados de posicionamento ideológico dos partidos calculamos a heterogeneidade utilizando o “coeficiente de variação (uma razão entre desvio-padrão e média) das ideologias de todos os partidos que compunham a coalizão” (Bertholini & Pereira, 2017), “tamanho” como a porcentagem de cadeiras dos partidos na Câmara que fazem parte da coalizão e “popularidade” foi mensurada com base na porcentagem de pessoas que aprovavam os governos Rousseff e Temer, obtida pela reposta a pergunta “Na sua opinião o presidente fazendo um governo ótimo, bom, regular, ruim ou péssimo?”, realizadas de maneira igual nos mandatos dos presidentes aqui estudados.

Abaixo segue a tabela 2 que resume as principais variáveis que serão utilizadas nesse artigo, e como esperamos que elas se comportem no modelo proposto:

Tabela 2 – Quadro de Variáveis

Variável	**Fonte**	**Sinal esperado**
Disciplina	Câmara dos Deputados	VD
Proporcionalidade	Biblioteca do Planalto	+
Tamanho	Câmara dos Deputados	+
Popularidade	DataFolha	+
Heterogeneidade	Power & Zucco, 2011	-

Fonte: elaboração do autor.

Com base nessas variáveis apresentadas acima, o artigo apresentará quatro modelos. O primeiro modelo será uma regressão linear entre as variáveis dependente e independente. O segundo modelo será a equação de regressão completa, como pode ser observada abaixo:

$$Disciplina\ Partidária = \alpha + \beta_1 Proporcionalidade + \beta_2 Heterogeneidade + \beta_3 Tamanho + \beta_4 Popularidade + \varepsilon$$

Os dados foram sistematizados e analisados com a utilização do *software* R, e os dados se encontram disponíveis na plataforma do Havard Dataverse[3].

4. Como os presidentes minoritários gerenciam coalizões multipartidárias?

O Brasil é um perfeito exemplo de caso para se estudar o presidencialismo multipartidário, pois desde do período de redemocratização, os presidentes brasileiros tem a necessidade de formar coalizão e partilhar ministérios entre os partidos que a compõem, para que dessa forma possam obter o apoio legislativo necessário para aprovar sua agenda política e assim cumprir suas promessas de campanha.

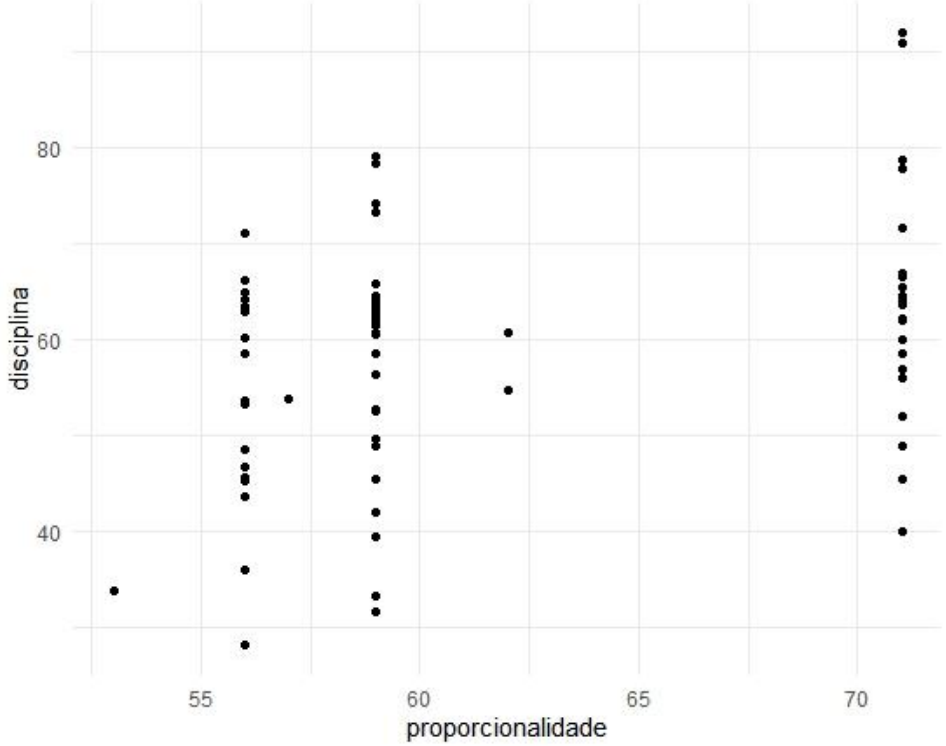
O modelo de regressão aqui proposto para verificar a hipótese, apresenta como variável dependente a disciplina partidária da coalizão (subentendida, como o apoio

[3] https://dataverse.harvard.edu/dataset.xhtml?persistentId=doi:10.7910/DVN/HJ10XP

legislativo ao presidente) e como independente a proporcionalidade da distribuição de ministérios, entre os anos de 2015 a 2018.

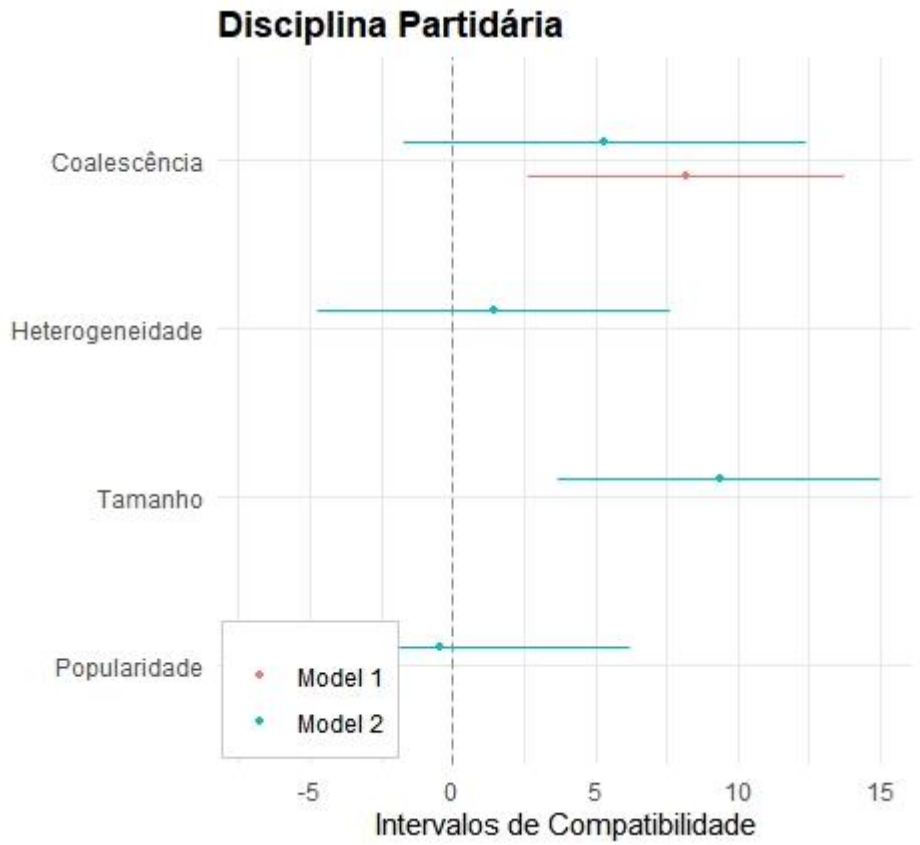
Podemos observar com o gráfico de dispersão abaixo a relação entre as principais variáveis do modelo:

Gráfico 1 – Proporcionalidade X Disciplina



O gráfico de dispersão indica que a relação de linearidade entre as variáveis não é tão forte, entretanto, o teste de correlação aponta uma relação positiva de 0.32 ao nível de significância de 0.004. O teste-t apontou também resultados significativos: e dessa forma, podemos constatar que durante o período analisado a proporcionalidade de distribuição de ministérios tem relação com a disciplina da coalizão.

Realizamos dois modelos para testar a nossa hipótese. O primeiro modelo apresenta apenas a relação entre a variável dependente e a independente, enquanto o segundo modelo, além das duas variáveis, apresenta os controles mencionados ao longo do texto. Os dois modelos podem ser resumidos no gráfico abaixo:



O primeiro modelo apresenta que os presidentes minoritários possuem 18.07% do apoio, quando o efeito de X é 0[4], bem acima da quantidade de cadeiras que ambos os partidos possuem na Câmara de Deputados (o PT de Rousseff apresenta 13.45% e o PMDB de Temer tem 12.67), quando analisamos o efeito da variável "proporcionalidade", essa produz um aumento de 6.5% ao apoio à agenda do presidente. O modelo 1 tem um r^2 de 0.11, ou seja, o modelo explica 11% dos casos analisados, e o RMSE de 11.87.

Quando as variáveis de controle são acrescentadas ao modelo, notamos que há uma queda no apoio "instântaneo" (quando apenas é considerado o valor de α), chegando a – 47.98. Quando observamos, a relação esperada das variáveis do modelo, apenas "proporcionalidade" e "tamanho" apresentaram o sinal esperado, fazendo aumentar o apoio ao programa dos presidentes, enquanto heterogeinidade e popularidade apresentaram sinais diferentes ao esperado. O modelo possui um r^2 de 0.23, explicando 23% dos casos e um RMSE de 11.26.

[4] Essas informações podem ser observadas na tabela de regressão, no Apêndice B.

Entretanto, não podemos afirmar com clareza que a nossa hipótese possa vim a ser confirmada, isso porque o modelo apresenta provaveis falhas: como a não-linearidade e variáveis que não foram levadas em consideração, como o contexto político, questões orçamentárias e a personalidade dos governantes. Bem como, não apresentou dados completos desde o período da redemocratização;

Considerações Finais

O presente artigo deve como intenção analisar como presidentes minoritários governam em sistemas multipartidários, para isso, optou por analisar o sistema político brasileiro entre os anos de 2015 a 2018, período que compreende ao mandato da presidente Rousseff e do presidente Temer, onde se apresentou uma alta taxa de fragmentação partidária acarratendo em uma maior necessidade dos presidentes formarem coalizões para assim governar.

A hipótese do trabalho era que uma quanto mais proporcional for a coalizão, maior o apoio dado ao presidente. Entretanto, com os dados da pesquisa podemos concluir que a principal variável independente – proporcionalidade – não é suficiente para explicar a taxa de apoio dado ao presidente, e entre as variáveis do modelo, o tamanho da coalizão se mostra como um importante preditor da variavel dependente.

Entretanto, o trabalho apresenta enormes falhas, pois não mensurar por nenhuma variavel o contexto de crise política que o Brasil atravessou ao longo dos anos estudados. Além de não incluir outras “ferramentas” importantes de como os presidentes minoritários constroem coalizões, como a gestão orçamentária (Figueiredo & Limongi, 2008; Pereira & Muller, 2002) ou até mesmo se os temas da agenda do presidente possui algum impacto sobre o apoio da coalizão. Outra possível falha, possa ser não ter incluido outros presidentes, que tiveram uma maior governabilidade e não atravessaram por crises políticas tao intensas, como os aqui estudados.

Por fim, acrescento que o trabalho lança uma enorme agenda de pesquisa ao autor. Que dela se servirá para compor importantes pesquisas para apresentações e elaboração da sua dissertação, bem com o apredizado sobre como executar uma regressão, algo que nunca tenha feito antes.

Referências Bibliográficas

Abranches, S. 2018. *Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro*. 1ed. São Paulo: Companhia das Letras.

Abranches, S. 1988. *Presidencialismo de Coalizão: o dilema institucional brasileiro*. Dados 31, 5 – 38.

Ames, B. 2003. *Os entraves da democracia no Brasil*. 1ed. FGV Editora.

Amorim Neto, O. 2000. *Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislative no Brasil*. Dados – Revista Brasileira de Ciências Sociais, n. 43, pp. 479 – 519.

Amorim Neto, O. 2002. *Presidential Cabinets, Electoral Cycles, and Coalition Discipline in Brazil*. In Legislative Politics in Latin America, edited by Scott Morgenstern and Benito Nacif, pp. 48–78. Cambridge: Cambridge University Press.

Amorim Neto, O. 2006. *The Presidential Calculus: Executive Policy-Making and Cabinet Formation in the Americas*. Comparative Political Studies 39 (4): 415–40.

Axelrod, R. 1970. *Conflict of interest*. Chicago: Markham.

Batista, M. 2017. *Taking portfolio differences seriously: a composite measure based on policy, office, and budget in Brazil*. Brazilian Political Science Review 11(1): 1-28.

Batista, M. 2018. *Who Gets what and how Does it Matter? Importance-Weighted Portfolio Allocation and Coalition Support in Brazil*. Journal of Politics in Latin America, 10(3), 99–134.

Bertholini, F. & Pereira, C. 2017. *Pagando o Preço de Governar: Custos de Governabilidade no Presidencialismo de Coalizão Brasileiro*. Revista de Administração Pública v. 51, n. 4, pp. 528–550.

Bond, J.; Fleisher, R. & Wood, B. 2003. *The marginal and time-varying effect of public, approval on presidential success in Congress*. The Journal of Politics, n. 65, v. 1, pp. 92 -110.

Chaisty, P.; Cheeseman, N. & Power, T. 2014. *Rethinking the 'Presidentialism Debate': Conceptualizing Coalitional Politics in Cross-Regional Perspective*. Democratization v. 21, pp. 72–94.

Chaisty, P. & Power, T. 2018. *Flying Solo: Explaining Sigle-Party Cabinets under Minority Presidentialism*. European Journal of Political Research n. 58, v. 1, pp. 163 – 183.

Chaisty, P.; Cheeseman,P. & Power, T. 2018. *Coalitional presidentialism in comparative perspective: minority presidents in multiparty systems*. Oxford: Oxford University Press.

Cheibub, J.; Przeworski, A. & Saigeh, M. 2004. *Government Coalitions and Legislative Success under Presidentialism and Parlamentarism*. British Journal of Political Science, v. 34, n. 4, pp. 565 – 587.

Figueiredo, A. & Limongi, F. 1999. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Editora FGV: Rio de Janeiro.

Figueiredo, A. & Limongi, F. 2008. *Política Orçamentária no presidencialismo de coalizão*. FGV Editora: Rio de Janeiro.

Figueiredo, A.; Salles, D. & Vieira, M. 2010. *Presidencialismo de coalizão na América Latina*, in: Insight Inteligência. v. 12, pp. 126–133.

Freitas, A.; Medeiros, D.; Izumi, M. 2013. *How coalitions structure preferences? Study on legislative behavior in Brazil (1988 – 2010*). Presented at the ECPR joint sessions of Workshops, Mainz.

Kellstedt, P. & Whitten, G. 2015. *Fundamentos de Pesquisa em Ciência Política*. São Paulo: Blucher.

Kinzo, M. 1997. *Governabilidade, estrutura institucional e processo decisório no Brasil*. Parcerias Estratégicas, v. 2, n. 3, p. 9-25–25.

Lamounier, B. 1987. *Perspectivas da consolidação democrática: o caso brasileiro*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 2, n. 4, 1987.

Linz, J. 1990. *The Perils of Presidentialism*. Journal of Democracy, v. 1, n. 1, pp. 51–69.

Limongi, F. & Figueiredo, A. 2017. *A Crise Atual e o Debate Institucional*. Novos estudos. CEBRAP, n. 36, v.3, pp. 79-97.

Limongi, F. 2017. *Impedindo Dilma*. Novos Estudos. CEBRAP, v. especial, pp. 5 – 13.

Lovett, J.; Bevan, S. & Baumgartner, F. 2015. *Popular presidents can affect congressional attention, for a Little White*. Policy Stud Journal, v. 43, pp. 22 – 43.

Mainwaring, S. 1993. *Presidentialism, Multipartism and Democracy: The Difficult Combination*. Comparative Political Studies, n. 26, v.2: 198–228.

Mainwaring, S. 2001. *Sistemas partidários em novas democracias: o caso do Brasil*. Porto Alegre, RS; Rio de Janeiro, RJ: Mercado Aberto; FGV.

Manin, B.; Przeworski, A. & Stokes, S. 2006. *Eleições e representação*. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, (67), 105-138

Mauerberg Junior, A.; Pereira, C. & Biderman, C. 2015.*The evolution of theories about the Brazilian multiparty presidential system.* Journal of Politics in Latin America, v. 7, n. 1, p. 143-161.

Mayhew, D. 1974. *Congress: the electoral connection*. New Haven: Yale University Press.

Pereira, C. & Muller, B. 2002. *Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre Executtivo e Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro*. Dados – Revista Brasileira de Ciências Sociais, n. 45, v. 2, pp. 265 – 301.

Pereira, C. & Muller, B. 2003. *Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no Brasil*. Dados – Revista Brasileira de Ciências Sociais, n. 46, v. 4, pp. 735 – 771.

Pereira, C.; Melo, M. & Bertholini, F. 2018. *Congruent we Govern: coalitional management in multiparty presidentialism*. Manuscrito apresentado na X ABCP.

Power, Timothy J. 2010. *Optimism, Pessimism, and Coalitional Presidentialism: Debating the Institutional Design of Brazilian democracy*. Bulletin of Latin American Research v. 29, pp. 18–33.

Power, T. & Zucco, C. 2011. *Brazilian Legislative Surveys (1990-2013)*. https://doi.org/10.7910/DVN/T2PW7F, Harvard Dataverse, V5, UNF:5:VWkkenGqJz8okIV/iX0+yQ== [fileUNF]

Riker, W. 1962. *The Theory of Political Coalitions*. New Haven: Yale University Press

Shugart, M. & Carey, J. *Presidents and Assemblies: constitutional design and electoral dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.

Warwick, P. & Druckman, J. 2006. *The portifolio allocation paradox: an investigation into the nature of a very strong but puzzling relationship*. European Journal of Political Research, v. 45, pp. 635 – 665.

Zucco, C. 2009. *Ideology or What? Legislative Behavior in Multiparty Presidential Settings*. The Journal of Politics, n. 71, v. 3, pp. 1076 – 1092.

Apêndice A – Coalizões analisadas:

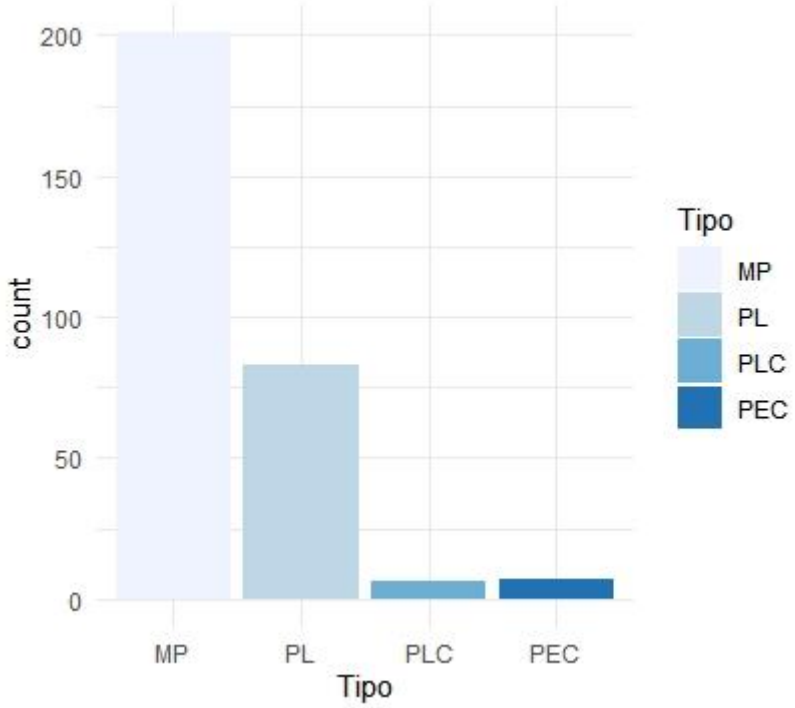
Coalizão	Partidos	Tamanho
Rousseff 2 I	PT – PMDB – PCdoB – PDT – PR – PRB – PP – PROS – PSD – PTB	64
Rousseff 2 II	PT – PMDB – PCdoB – PDT – PR – PRB – PP – PSD – PTB	61
Rousseff 2 III	PT – PMDB – PCdoB – PR – PP – PSD - PTB	56
Rousseff 2 IV	PT – PCdoB – PDT – PR – PP – PSD - PTB	45
Rousseff 2 V	PT – PCdoB – PDT – PR – PSD – PTB	36
Temer I	PMDB – PPS – DEM – PSDB – PRB – PR – PSD – PTB – PP	61
Temer II	PMDB – DEM – PSDB – PRB – PR – PSD - PTB	59

Fonte: elaboração do autor a partir de dados do CEBRAP

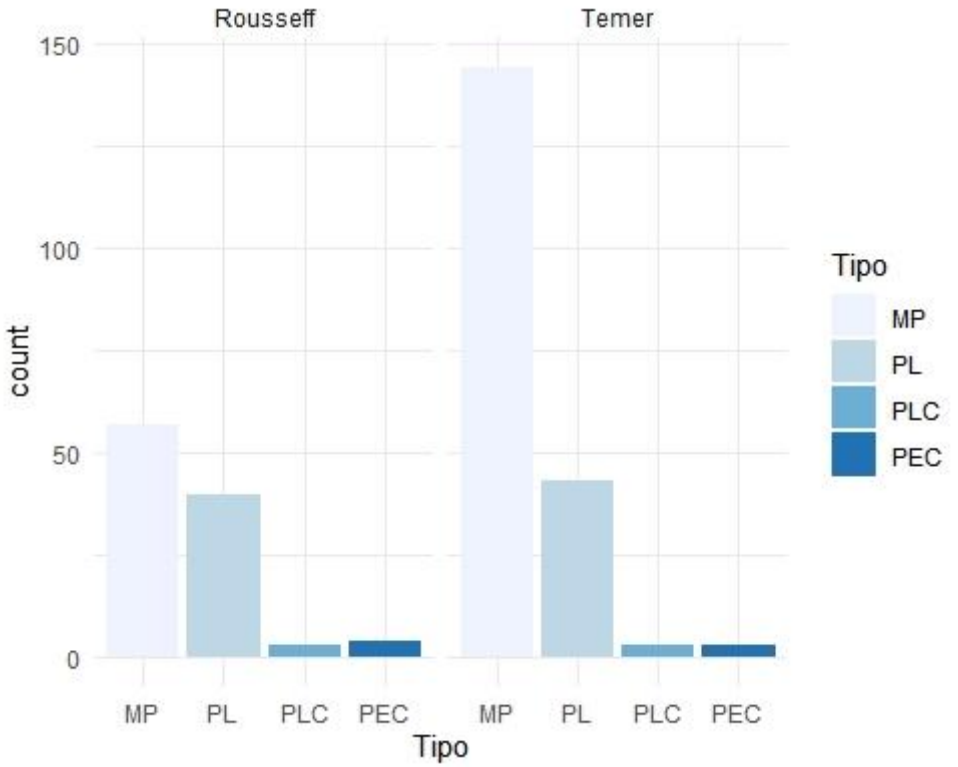
Apêndice B – Detalhes Metodológico

1. Análise Exploratória

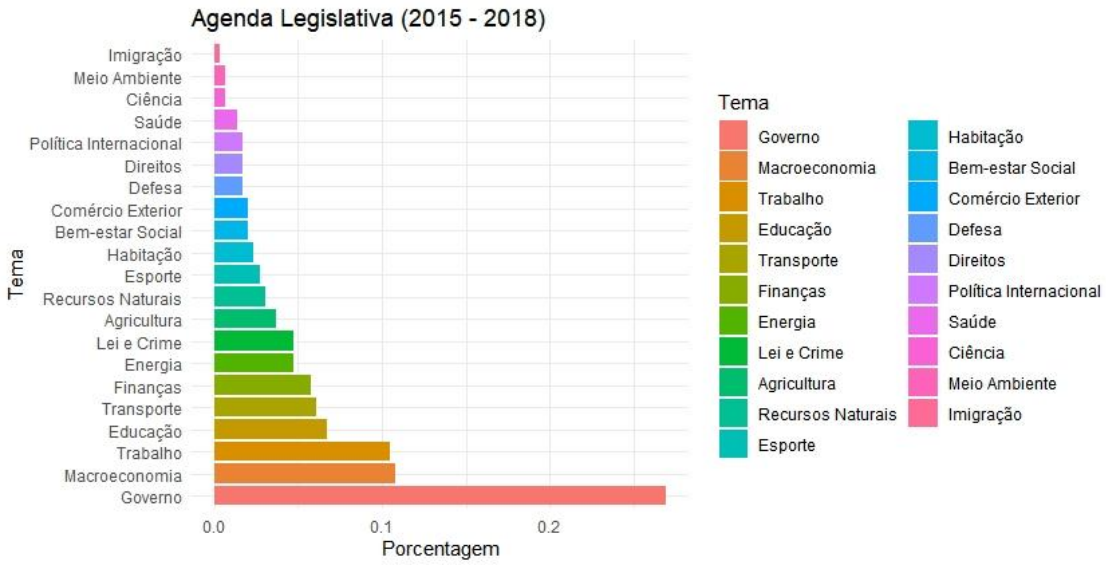
- Tipo de Proposição:



- Tipo de Proposição por presidente:

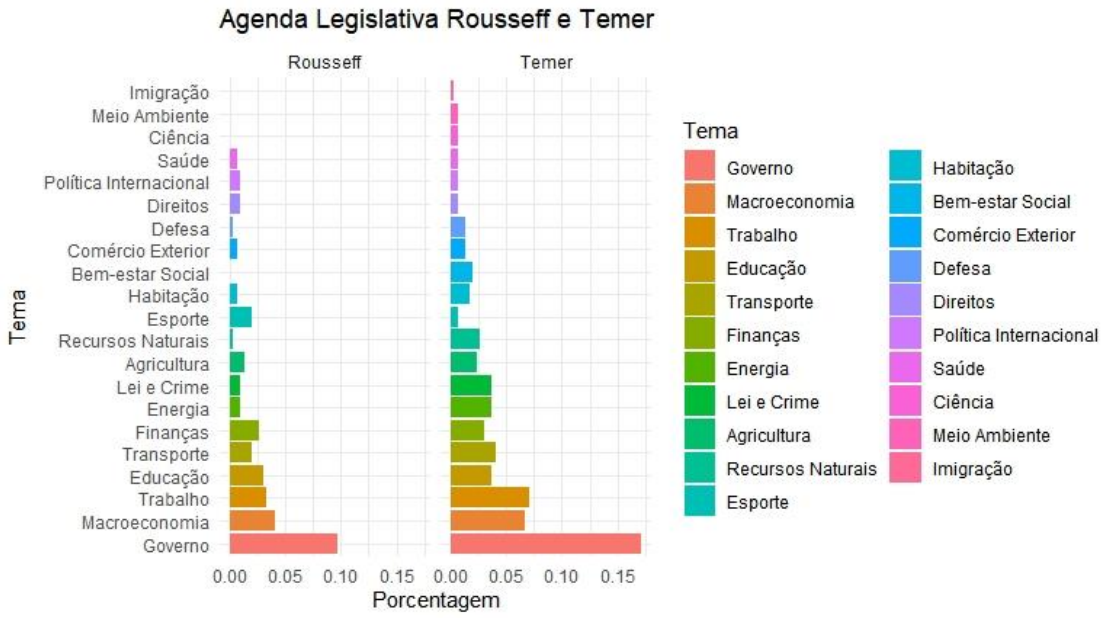


Agenda Legislativa do Presidente:



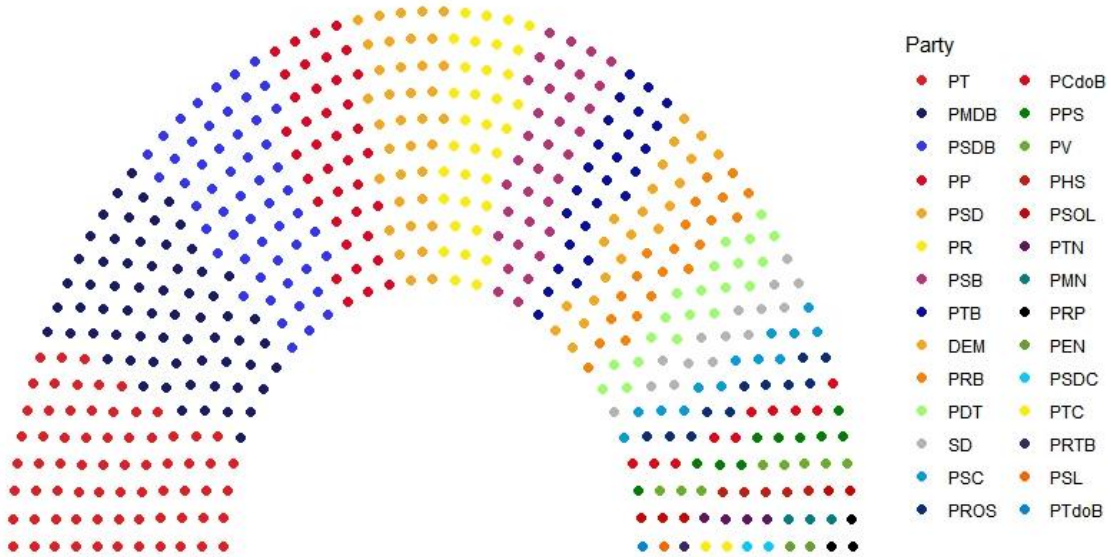
Temas que mais foram legislados pelos presidentes

- Agenda Legislativa por Presidente:



Temas legislados por ambos os presidentes.

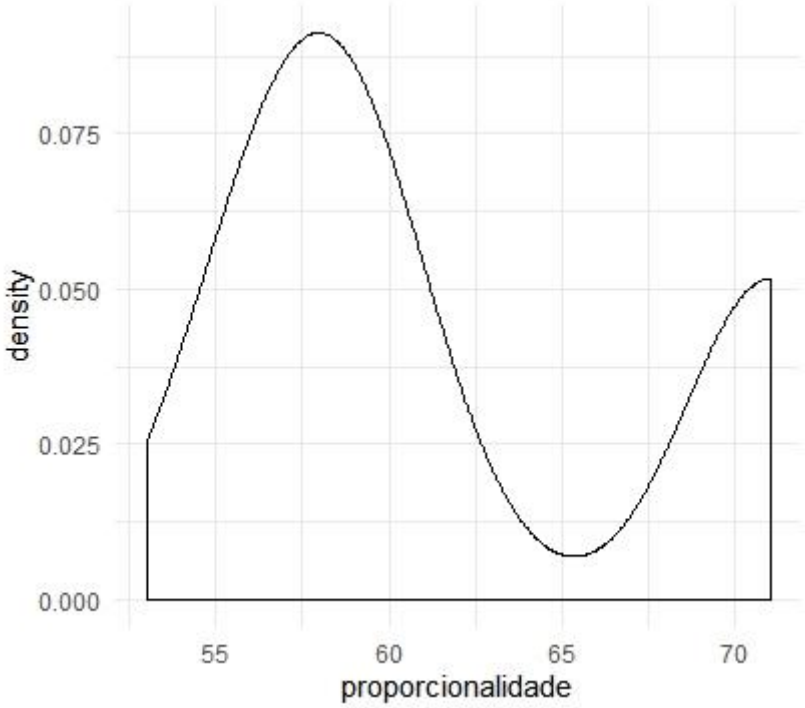
- Composição da Câmara (2015 a 2018):



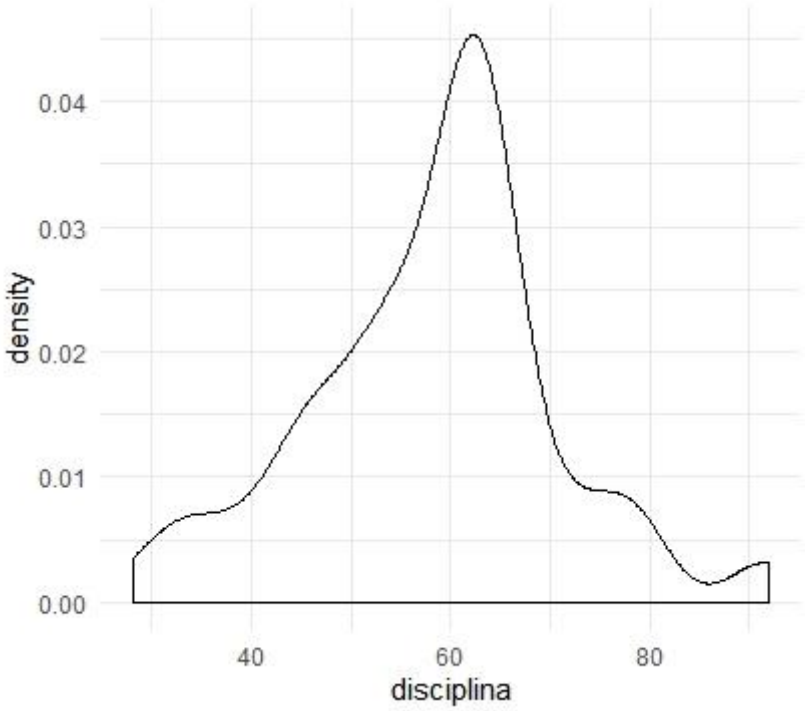
Com esse gráfico, notamos a composição fragmentada da Câmara de Deputados brasileira, demonstrando o quanto seria necessário que ambos os presidentes analisados, Rousseff e Temer, formassem governos de coalizão.

- **<u>Variaveis do Modelo de Regressão</u>**:

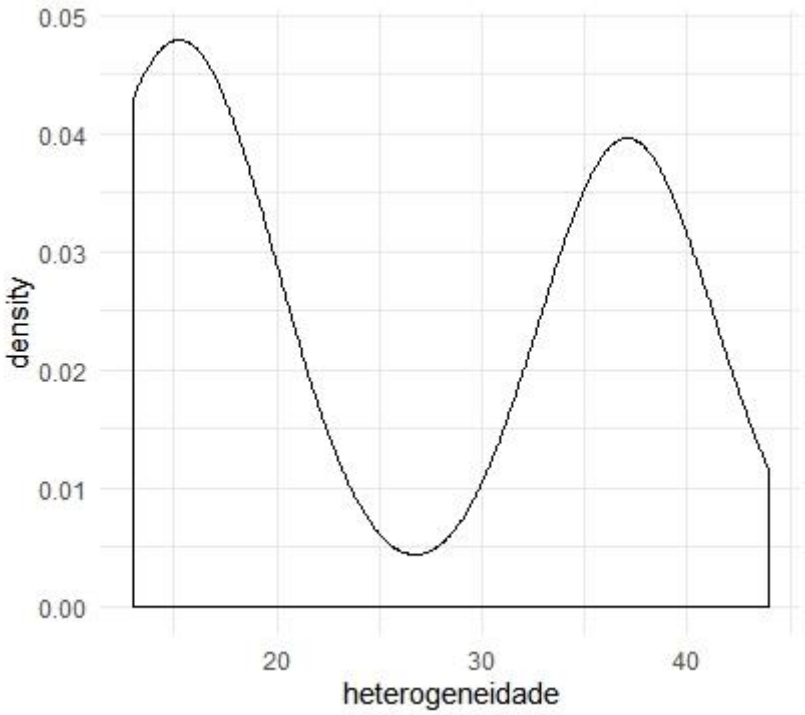
- **Distribuição da variável “proporcionalidade”:**



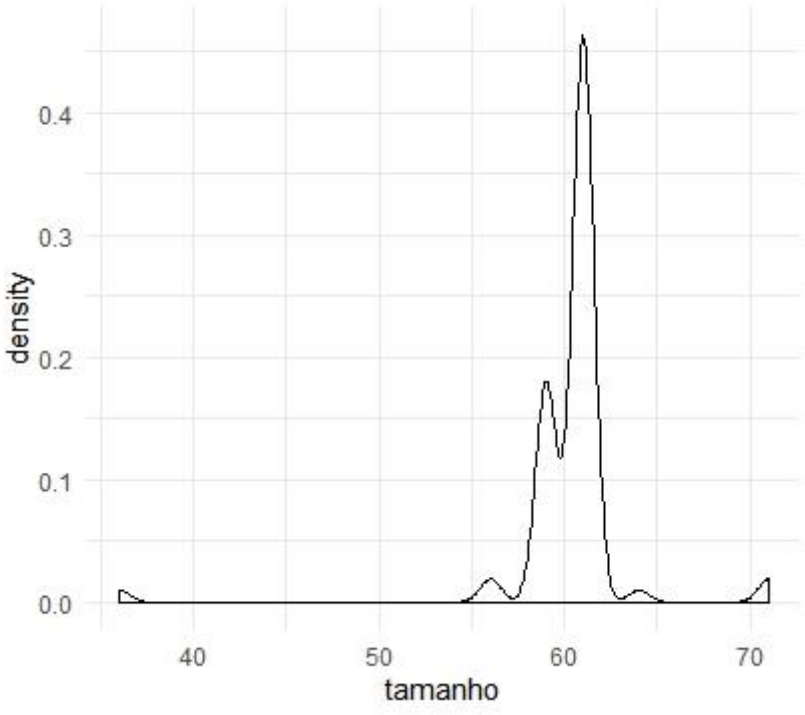
-Distruição da variável “disciplina” :



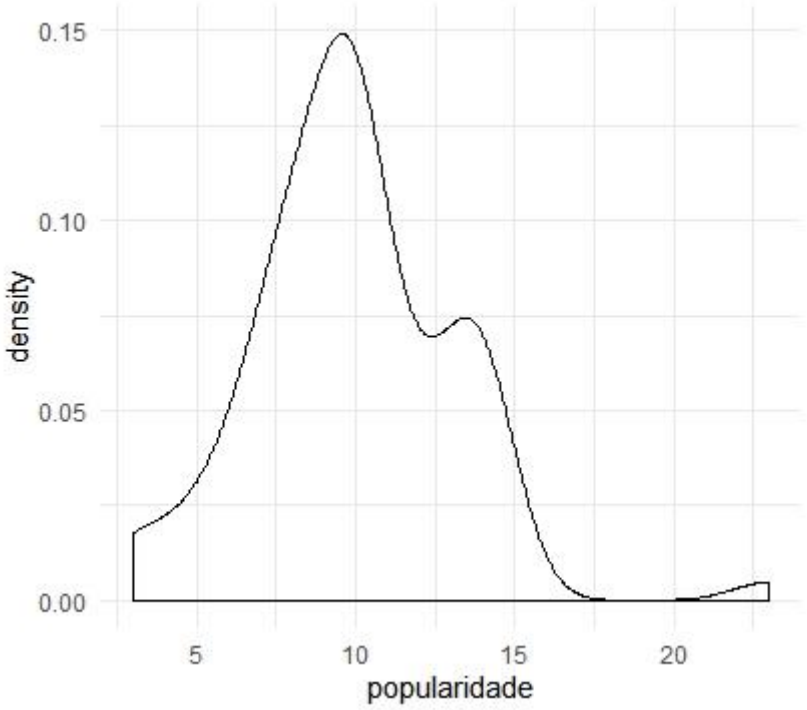
- Distribuição da variável “heterogeneidade”:



- Distribuição da variavel “tamanho”:



- Distribuição da variável “popularidade”



-

2. Tabela de Regressão

	Model 1	Model 2
(Intercept)	18.07	-47.98
	(13.71)	(24.85)
proporcionalidade	0.65 **	0.42
	(0.22)	(0.28)
heterogeneidade		0.07
		(0.14)
tamanho		1.31 **
		(0.40)
popularidade		-0.07
		(0.52)
R^2	0.11	0.23
Adj. R^2	0.10	0.19
Num. obs.	74	74
RMSE	11.87	11.26

*** p < 0.001, ** p < 0.01, * p < 0.05

3. Pressupostos do Modelo

Modelo 1 – linear (vd: disciplina, vi: propocionalidade):

1. Presspusto da Média residual:

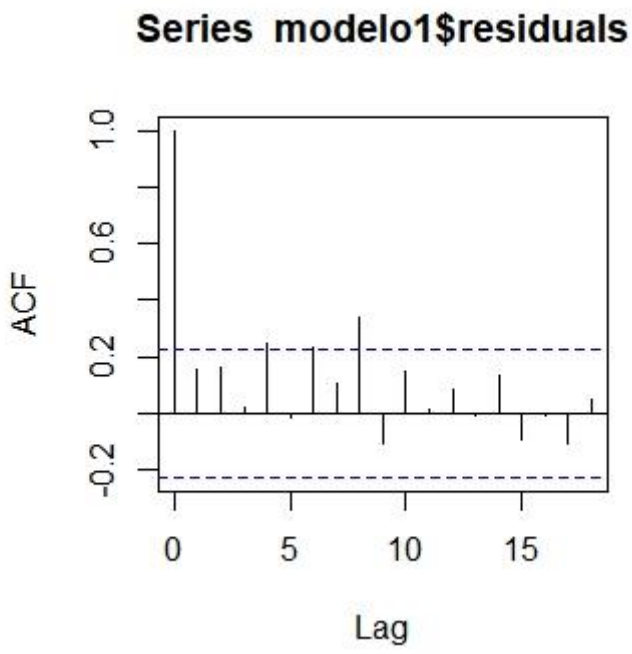
a média residual é próxima de 0, indicando que os resíduos se comportam de maneira normal e atende os requisistos do modelo.

= - 2.818

2. Pressuposto da Homocedasticidade: o p-valor obtido pelo teste foi maior que 0,05 indicando que o modelo linear, cumpre esse pressuposto.

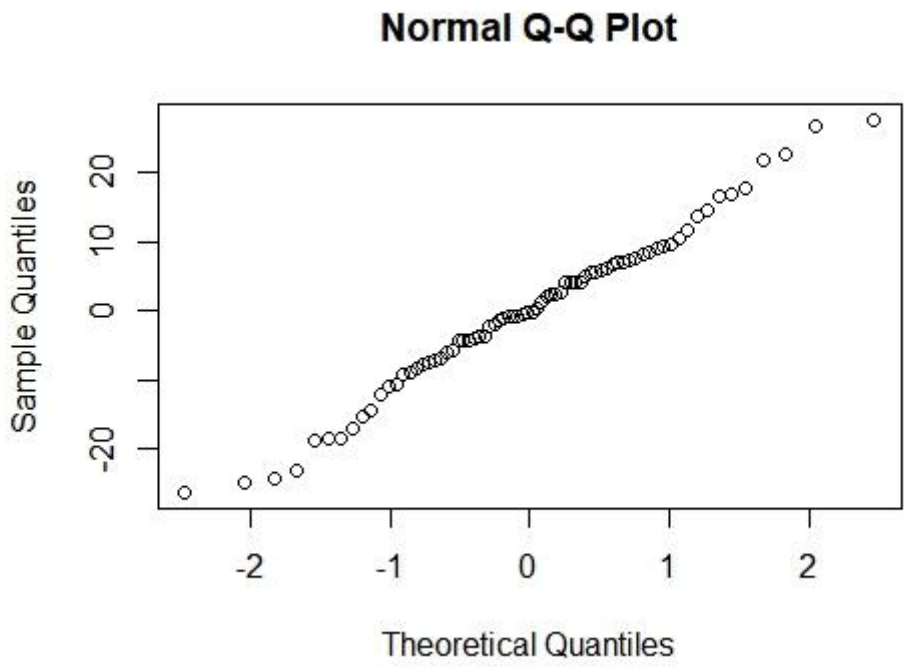
= p – 0.74095

3. Modelo sem auto-correlação:



4. Pressuposto de independencia: o p-valor foi maior que 0.05

5. Pressuposto da normalidade:

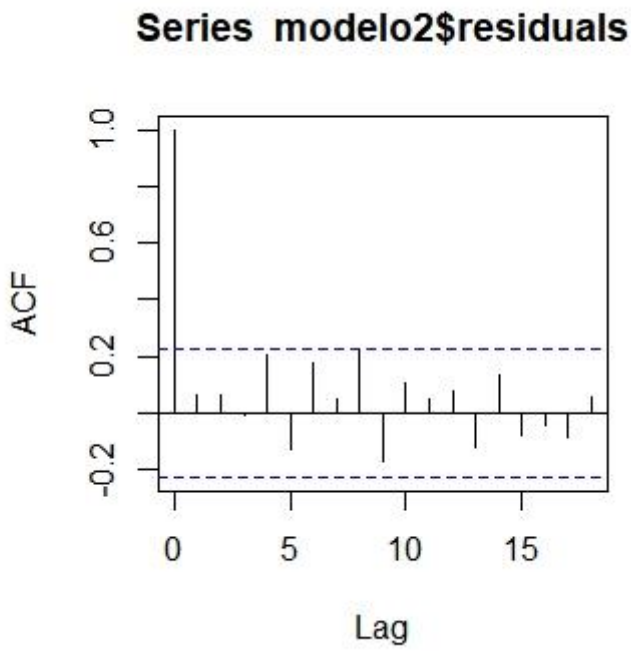


Modelo II – modelo completo.

1. Pressuposto da média residual – que tem que ser próximo de 0, e nesse caso, o modelo atendeu porque se aproximou de 1.41

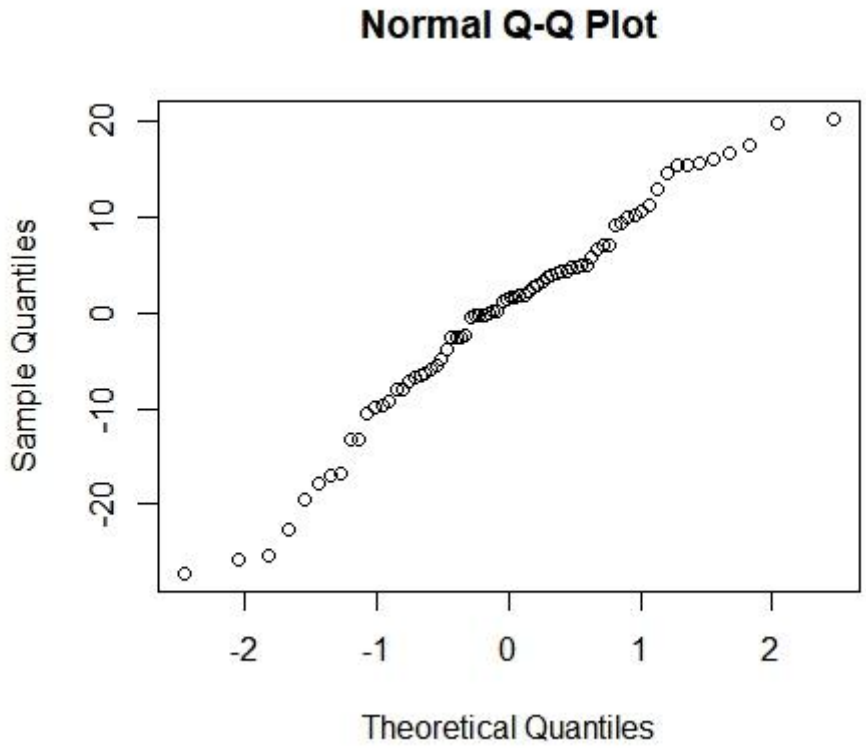
2. Pressuposto da Homocedasticidade – o p-valor foi maior que 0.05, ou seja, ele foi atendido, tendo p = 0.64

3. Pressuposto da autocorrelação:



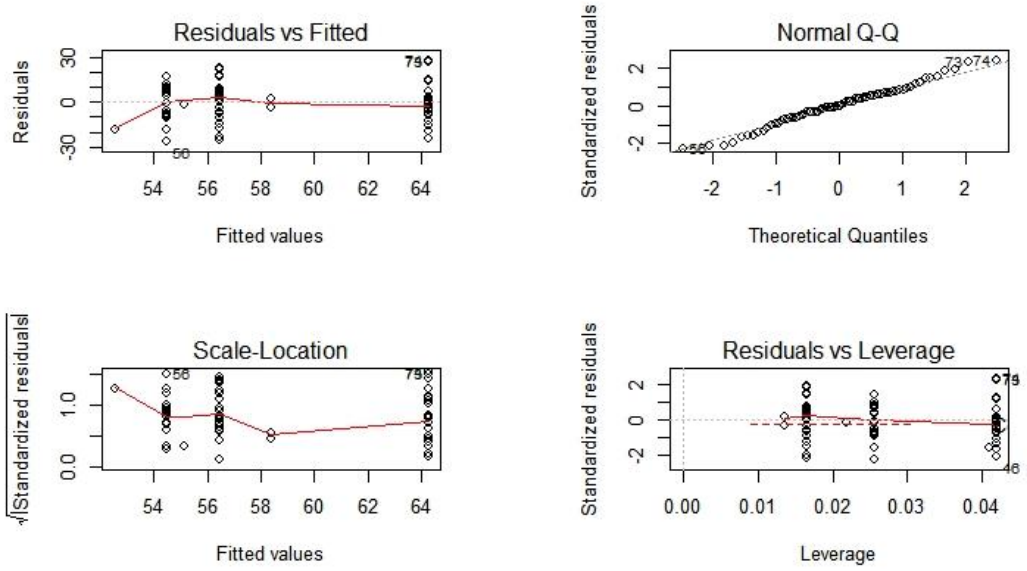
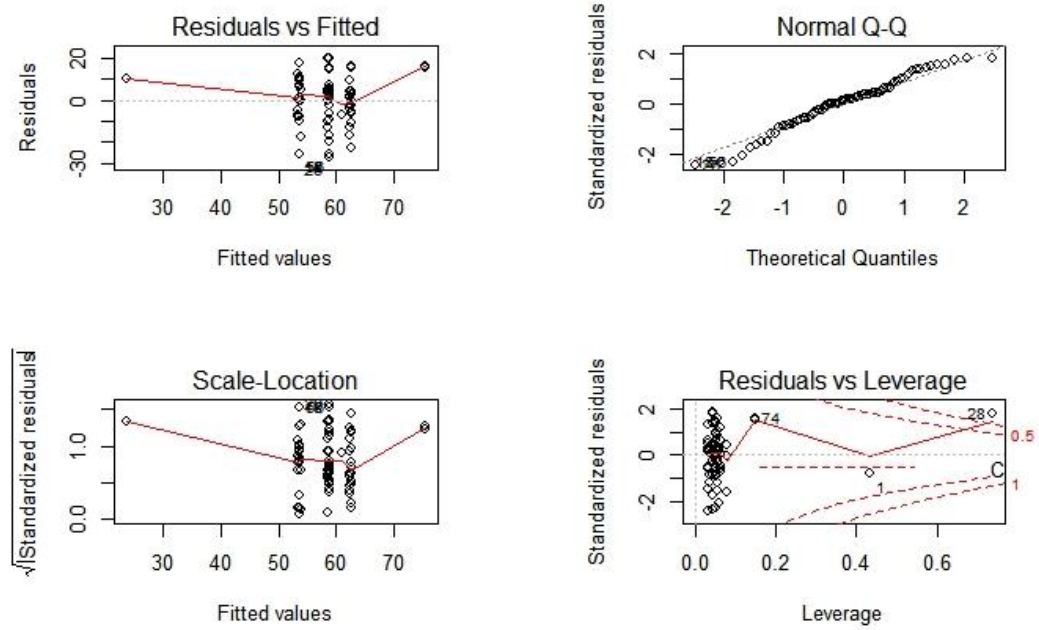
4. Pressuposto da Independência: com o p = 0.3 ele foi maior, e logo o pressuposto foi atendido.

6. Pressuposto da Normalidade:



Plot dos Modelos

Modelo 1:



Modelo 2: