

Controle de Políticas Públicas no Presidencialismo Brasileiro: Mecanismos de Alinhamento de Preferências em Governos Multipartidários¹

Victor Araújo²

Universidade de São Paulo

Resumo

O objetivo deste trabalho é mostrar que, no presidencialismo brasileiro, as políticas públicas implementadas pelo Executivo são resultantes do processo de agregação de preferências dos diferentes atores partidários que integram o gabinete de governo. Argumento que os partidos da coalizão de governo monitoram as áreas de *policy* dos seus parceiros de gabinete, na tentativa de diminuir a assimetria de informação e agregar suas preferências às políticas que lhes interessam. Para tanto, investigo de que forma os parlamentares utilizam uma de suas prerrogativas de controle horizontal - Requerimento de Informação (RIC) - para obter informações sobre a implementação de políticas nos ministérios dos partidos parceiros do gabinete. A análise compreende o período entre 1995 e 2014, nos governos Fernando Henrique Cardoso (FHC), Luís Inácio da Silva (LULA) e Dilma Rousseff (DILMA). Este trabalho contribui para uma adequada compreensão dos cálculos, estratégias e conflitos que envolvem a formulação e a implementação da agenda de políticas do Executivo, concluindo que não existem evidências de que as políticas públicas sejam um produto apenas das preferências do chefe do Executivo.

Palavras-chave: Presidencialismo, gabinetes, coalizões de governo, políticas públicas, controle horizontal.

Trabalho preparado para o VI Seminário Discente da Pós-Graduação em
Ciência Política da USP, 2 a 6 de maio de 2016

¹ Agradeço a Fernando Limongi, Marta Arretche, Andréa Freitas, Argelina Cheibub Figueiredo, Glauco Peres, Royce Carrol, Magna Inácio, Juliana Oliveira, Joyce Luz e Sérgio Simoni pela leitura das primeiras versões deste trabalho. Esta é uma versão síntese da dissertação de mestrado defendida no departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo. Trata-se do estudo de um aspecto específico de um processo mais amplo e complexo cujo tratamento não pode ser feito nos limites de um artigo.

² Doutorando em Ciência Política na Universidade de São Paulo. Email: victor.asaraujo@usp.br

Introdução

A análise realizada por Juan Linz (1990) lançou as bases para um entendimento equivocado da relação Executivo-Legislativo nas democracias presidencialistas. De acordo com este autor, o fato de o chefe do Executivo possuir um mandato fixo e independente da confiança do parlamento torna o presidencialismo um sistema rígido, onde Executivo e Legislativo competem por legitimidade. Desse modo, não haveria incentivos para a cooperação entre os dois Poderes, e, muito menos, incentivos para composição de coalizões de governo³.

Não obstante a seleção de casos pela variável dependente, a desconsideração dos possíveis impactos do sistema partidário e eleitoral e do evidente problema de endogeneidade⁴ presente em sua análise (Horowitz, 1990), a formulação Linziana deixou marcas indeléveis no campo da política comparada. As análises subsequentes, ainda que com maior nível de rigor e incorporação de mais dimensões explicativas, seguiram a tendência de caracterizar o regime presidencialista enquanto sistema com um *modus operandi* não cooperativo. Ou seja, um sistema em que a relação Executivo-Legislativo seria exclusivamente sustentada por elos de patronagem entre o chefe do Executivo e os partidos integrantes do gabinete de governo.

Shugart & Carey (1992) argumentam que a existência de dois agentes do eleitorado - uma assembleia e um presidente - que competem entre si seria a característica distintiva do sistema presidencialista. Para os autores, o elemento não cooperativo deste sistema seria explicado pela existência de presidentes com amplos poderes legislativos. Nos presidencialismos latino-americanos, o incentivo para a ação unilateral dos presidentes seria reforçado pela baixa disciplina partidária dos atores no Legislativo e a não predisposição destes para decidir sobre temas de importância nacional⁵. Mainwaring (1993) e Mainwaring & Shugart (1997) incluíram nessa conta os

³ O argumento defendido por Juan Linz (1990) de que no sistema presidencialista não existiriam incentivos para a cooperação entre os dois Poderes foi também sustentada por Shugart & Carey (1992), Mainwaring (1993), Stepan & Skach (1993) e Mainwaring & Shugart (1997). Para uma análise crítica dessa corrente da literatura ver Power & Gasiorowski (1997) e Cheibub & Limongi (2002). Para um balanço das análises sobre os efeitos da variável "sistema de governo" sobre o processo de tomada de decisão em democracias ver Elgie (2005) e Chaisty, Cheesman & Power (2014).

⁴ Os sistemas presidencialistas são menos estáveis ou os sistemas presidencialistas foram adotados em contextos políticos de menor estabilidade? Está uma questão inteiramente negligenciada pelo autor.

⁵ O que os autores denominam "Segredo Ineficiente" numa alusão ao termo "Segredo Eficiente", utilizado por Cox (1987) para explicar, na Inglaterra do período vitoriano (séc. XIX), o papel do gabinete na centralização da atividade legislativa, viabilizando a aprovação de políticas de interesse nacional embora o sistema eleitoral majoritário produzisse incentivos para a representação de interesses locais. Amorim

riscos provenientes do multipartidarismo. Num sistema pautado pela lógica não cooperativa entre os Poderes e pela falta de incentivo para a formação de coalizões governativas, presidentes suportados por minorias legislativas não teriam alternativa senão implementar a sua agenda de políticas unilateralmente.

Uma segunda geração de estudos não apenas contestou a utilização da variável "sistema de governo" como sendo capaz de prever a capacidade de tomada de decisão (Tsebelis, 1995), como também demonstrou a existência de incentivos para a formação de coalizões de governo (Cheibub; Limongi, 2002, Cheibub; Przeworski; Saiegh, 2004, Cheibub, 2007), para o comportamento disciplinado dos partidos no Legislativo (Figueiredo; Limongi, 2000), além de rechaçar a hipótese de que o multipartidarismo seria condição suficiente para a instabilidade política observada nos presidencialismos da América Latina (Power; Gasiorowski, 1997).

Esses estudos foram de fundamental importância para a erosão do argumento de que presidencialismos não poderiam funcionar sem crise e rupturas da ordem democrática. Todavia, os argumentos mobilizados por esta corrente em favor da governabilidade em sistemas presidencialistas foram também pautados nas capacidades excepcionais do chefe do Executivo.

O mecanismo explicativo utilizado por Figueiredo & Limongi (1995) para explicar as altas taxas de sucesso legislativo do Executivo brasileiro se assenta, em grande medida, nas prerrogativas constitucionais que conferem ao presidente a capacidade de controlar a agenda legislativa. O presidente, enquanto agente da maioria, seria o ator responsável por coordenar as ações da coalizão de governo, fornecendo para o gabinete e os partidos representados no Legislativo os *inputs* necessários para a aprovação da agenda de políticas do Executivo. Dentro dessa perspectiva, tanto o poder de agenda do presidente (idem, 1999), quanto a prerrogativa de formular e propor o orçamento federal (Limongi; Figueiredo, 2005, 2008) são considerados mecanismos para resolver os conflitos internos da coalizão e para viabilizar um pacto cooperativo - entre Executivo e Legislativo - em torno da formulação e implementação de políticas públicas. É bem verdade que o acordo cooperativo sugerido pelos autores pressupõe consequências comportamentais dos atores - a distribuição de portfólios no Executivo viabiliza um acordo político estável que garante apoio legislativo às propostas do Executivo votadas em plenário - , no entanto, não há indicações de como este acordo se

Neto & Santos (2003) refutam parcialmente a aplicação do argumento do "Segredo Ineficiente" no caso brasileiro.

mantém no tempo e nem de como os conflitos internos do gabinete influenciam o processo de formulação das políticas do governo.

Ainda na segunda geração de estudos sobre o presidencialismo, Amorim Neto (2000) sugere outro modelo cooperativo entre os Poderes Executivo e Legislativo. Para esse autor, os dispositivos constitucionais garantidores da tomada de decisão unilateral do presidente explicariam a falta de incentivos para a distribuição proporcional de recursos em gabinetes presidencialistas. A prerrogativa do chefe do Executivo para nomear e demitir os ministros do gabinete a qualquer tempo é interpretada como a principal razão para que os partidos da coalizão de governo aceitem receber uma quantidade de recursos para a implementação de políticas inferior ao seu peso legislativo.

No modelo sugerido por esse autor e por outros trabalhos que o sucederam (Melo; Pereira, 2013; Raile; Pereira; Power, 2011; Chaisty; Cheeseman; Power, 2014), a relação de cooperação entre os dois Poderes é instável e sustentada pela operação permanente de compra de apoio político. Dessa forma, estas análises acabaram por reforçar uma visão estereotipada do presidencialismo segundo a qual os partidos são pautados exclusivamente pela orientação *office-seeking*⁶. No limite, assume-se que não existe uma agenda do Executivo, mas uma agenda de políticas do presidente que é concretizada através de acordos escusos, sendo desconsideradas por completo as preferências dos partidos que ocupam o gabinete, e, quando consideradas, associadas unicamente aos retornos eleitorais que os partidos podem obter ocupando cargos no Executivo.

O presente trabalho é um empreendimento teórico e empírico que pretende mostrar que os conflitos existentes em gabinetes presidencialistas multipartidários são decorrentes do objetivo dos partidos de influenciar as políticas do Executivo. Busca-se, na esteira do que prescrevem Cheibub & Limongi (2010), mostrar que a relação entre os Poderes no presidencialismo não é um jogo de soma zero, em que o sucesso do Executivo ocorre às expensas do Legislativo, mas uma relação de cooperação estável no tempo e sustentada pela oportunidade dos partidos que integram o gabinete agregarem suas preferências às políticas públicas.

⁶ Perspectiva baseada no argumento sugerido por Downs (1957) e posteriormente desenvolvido por Riker (1962), segunda a qual os partidos ocupam cargos no governo com o objetivo exclusivo de converter dinheiro e influência em votos.

A relação de cooperação entre Executivo-Legislativo só é possível se ocorre a transferência de capacidade para influenciar as políticas do Executivo. Os partidos da coalizão de governo não agem apenas reativamente negando apoio às proposições do Executivo em situações de conflito, eles também atuam proativamente ao tentar agregar suas preferências às políticas do governo no momento da formulação e da implementação das políticas públicas.

Argumento que, no caso brasileiro, os partidos da coalizão de governo, via Poder Legislativo, controlam as ações de implementação de políticas públicas dos parceiros do gabinete para mitigar os problemas provocados pela delegação em governos multipartidários. A contribuição da presente análise é mostrar de que forma os conflitos intragabinete se traduzem em ações de controle de políticas públicas. Ao invés de focar na análise do processo de controle político das propostas de Leis, investigo de que forma os parlamentares utilizam as suas prerrogativas de controle horizontal - instrumentos do Poder Legislativo para controle das ações do Poder Executivo - para obter informações sobre a implementação de políticas nos ministérios dos parceiros do gabinete.

Para tanto, utilizo como medida de controle horizontal o Requerimento de Informação (RIC), um instrumento de correção de assimetria de informação à disposição dos congressistas brasileiros. A análise compreende o período entre 1995 e 2014, nos governos Fernando Henrique Cardoso (FHC), Luís Inácio da Silva (LULA) e Dilma Rousseff (DILMA). As evidências encontradas sugerem que a taxa de controle horizontal intragabinete varia positivamente com o grau de dispersão de preferências sobre *policy* dos partidos representados no governo. Ademais, os partidos que possuem mais recursos para a implementação de políticas públicas são também aqueles que recebem o maior volume de controle dos seus parceiros de gabinete de governo. Estas são evidências de que a formação dessas redes de monitoramento é uma consequência da motivação dos partidos para influenciar as políticas públicas.

Delegação em governos com múltiplas preferências: gabinetes multipartidários no presidencialismo brasileiro

Em contextos onde apenas um partido ocupa o governo, a missão do chefe da cadeia de delegação é alinhar as preferências dos seus companheiros de partido à agenda de políticas do gabinete. No caso dos governos multipartidários, a existência de múltiplos *principals* e agentes aliada à heterogeneidade de preferências observadas, é a

razão pela qual o déficit de informação em relação às ações praticadas pelos parceiros de governo é a regra, e não uma contingência como nos governos unipartidários (Epstein; O'halloran, 1999; Laver, 2008; Strom; Müller, 2010).

Nos modelos formais utilizados para explicar a tomada de decisão em governos parlamentaristas, assume-se que a agenda do gabinete é composta de maneira colegial⁷, o que significa que todos os ministros têm a oportunidade de externar suas preferências sobre as políticas do governo, antes que estas sejam levadas a cabo. No entanto, esse modelo só pode ser considerado razoável se assumirmos a premissa irreal de que o gabinete decide sobre um número limitado de assuntos (Andeweg, 1985; Mackintosh, 1969). Além disso, esse modelo parte do pressuposto de que o gabinete é o único ator que decide sobre políticas públicas. Evidências recentes mostram que, embora não exista separação formal entre a agenda do Executivo e a agenda do parlamento que sustenta politicamente o Primeiro Ministro, mesmo no modelo *Westminster* britânico as propostas de políticas que saem do gabinete são frequentemente alteradas pelos partidos no parlamento (Russell; Gover; Wollter, 2015).

É possível pensar também numa situação oposta ao que postula o modelo colegial. No modelo formulado por Laver & Shepsle (1994), a repartição de competências é uma exigência dos partidos que aceitam integrar o governo. Os partidos do gabinete recebem cargos e, em troca, concedem apoio político às políticas do chefe do Executivo. Levado ao extremo, nesse modelo não existe espaço para decisões colegiadas nem interesse dos partidos em supervisionar as áreas ministeriais dos partidos parceiros no gabinete. O chefe do Executivo delega ministérios para terceiros que os gerencia apenas de acordo com as suas próprias preferências, na expectativa de maximizar suas chances de sucesso eleitoral.

Esse modelo tem sido recorrentemente utilizado para analisar contextos presidencialistas. Dado que o presidente não depende da confiança dos integrantes do parlamento, o cálculo do chefe do Executivo para formar coalizões, assume-se, é baseado essencialmente na expectativa de garantir apoio legislativo para as políticas do governo. Assim, posto o objetivo dos partidos de usufruir dos recursos existentes na máquina pública e transformá-los em votos, o pacto de formação da coalizão de governo pode ser firmado. No entanto, ainda que os partidos possam pretender participar do governo com a finalidade de aumentar as chances de sucesso eleitoral (Downs, 1957;

⁷ Em seu uso original o modelo foi batizado de *Cabinet government*

Riker, 1962), o uso de cargos e recursos monetários se converte em capital político apenas por meio da formulação e execução de políticas públicas (Cheibub; Przeworski; Saiegh, 2004; Cheibub; Limongi, 2002; Laver; Schofield, 1998; Strom, 1990a).

As análises empíricas dos contextos parlamentaristas (Martin; Vanberg, 2004, 2005, 2011; Moury, 2013; Strom, 1990b) e dos casos presidencialistas (Alemán; Tsebelis, 2011; Araújo; Freitas; Vieira, 2015; Magar; Moraes, 2012) sugerem que o principal incentivo para que os partidos ocupem o gabinete de governo é a possibilidade de agregar suas preferências à agenda de políticas do Executivo. Depreende-se, pois, que os problemas de coordenação no interior do gabinete são decorrentes da não concretização dessa expectativa.

Isso não significa assumir que todos os partidos que ocupam o gabinete tenham uma agenda de políticas bem definida nem que as consequências dessas políticas sejam sempre positivas, mas que a expectativa de convergência é firmada num pacto político de transferências de recursos para a execução de políticas públicas (Luebbert, 1986; Strom, 1990b). É dizer, que para além do oferecimento de cargos e uma parcela do orçamento federal, o acordo envolve o compartilhamento da agenda de políticas do Executivo (Laver; Schofield, 1998; Müller; Strom, 1999).

A **tabela 1** descreve as principais características dos governos multipartidários formados no Brasil entre 1995 e 2014, o grau de partidarismo e o grau de heterogeneidade de cada um dos 15 gabinetes analisados. A taxa de partidarismo considera a proporção de ministros com apoio partidário no Legislativo. Gabinetes com baixas taxas de partidarismo são, na maior parte dos casos⁸, menos heterogêneos, em virtude do número reduzido de atores partidários que ocupam o governo. Nesse sentido, os dois indicadores são complementares, uma vez que o cálculo da heterogeneidade permite dimensionar o grau de dispersão destas preferências partidárias.

O grau de heterogeneidade do gabinete⁹ foi calculado a partir dos *scores* utilizados por Power e Zucco (2009) e Zucco e Lauderdale (2011), tendo como referência o posicionamento ideológico dos partidos representados no Congresso Nacional. O nível de dispersão das preferências do gabinete é o resultado da soma das diferenças entre o posicionamento ideológico do partido formador e o posicionamento

⁸ Apesar de a ocorrência ser improvável na prática, coalizões pequenas podem apresentar alto grau de heterogeneidade. Um partido formador de centro pode compor uma coalizão com um partido de extrema esquerda e outro partido de extrema direita, por exemplo.

⁹ A operacionalização do cálculo pode ser visualizada no apêndice A.

ideológico dos outros partidos que compõem um dado gabinete¹⁰, ponderado pelo número de partidos que integram o governo.

Nenhum dos três presidentes analisados - FHC, LULA e DILMA - foi capaz de construir uma rede de apoio político com partidos próximos no espectro ideológico. Todavia, a dispersão de preferências observada nos governos petistas é consideravelmente maior.

Os gabinetes formados durante os dois mandatos do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), do PSDB, foram compostos por um número médio de 4 partidos. As características distintivas desse período é a proximidade relativa das preferências dos partidos que integram o governo e a baixa média da taxa de partidarismo - 0,62. Os gabinetes do governo FHC apresentam um padrão menos heterogêneo - média de 0,57 - quando comparados aos gabinetes formados nos mandatos do presidente Luís Inácio da Silva (LULA) e da presidente Dilma Rousseff (DILMA), ambos do Partido dos Trabalhadores (PT). O padrão é explicado pelo elevado número de ministros com perfil técnico¹¹ nomeados naquele período.

A média de heterogeneidade dos gabinetes de 0,76 e 0,67, respectivamente, é resultante da formação de governos grandes – média de 7,3 partidos nos mandatos dos presidentes LULA e DILMA - e com preferências dispersas. Estes elevados *scores* de heterogeneidade são decorrentes das altas taxas de partidarismo registradas nos governos dos dois presidentes do PT.

¹⁰ Em termos técnicos, trata-se da soma das diferenças das distâncias Euclidianas.

¹¹ Ministros técnicos foram considerados como sendo da cota do Presidente. Isto é, assumo que esses ministros possuem as mesmas preferências do partido formador do gabinete.

Tabela 1. Características dos gabinetes formados no Brasil (1995 -2014).

Identificação do Gabinete ¹²	Partidos integrantes do Gabinete	% de Cadeiras da Coalizão na CD ¹³	Taxa de Partidarismo do Gabinete ¹	Heterogeneidade Ideológica do Gabinete
FHC I 1	PSDB - PFL - PMDB - PTB	0,56	0,58	0,73
FHC I 2	PSDB - PFL - PMDB - PTB - PPB	0,77	0,75	0,78
FHC II 1	PSDB - PFL - PMDB - PPB	0,68	0,78	0,50
FHC II 2	PSDB - PMDB - PPB	0,45	0,39	0,25
Lula I 1	PT - PL - PCdoB - PSB - PTB - PDT - PPS - PV	0,43	0,83	0,74
Lula I 2	PT - PL - PCdoB - PSB - PTB - PPS - PV - PMDB	0,62	0,83	0,91
Lula I 3	PT - PL - PCdoB - PSB - PTB - PV - PMDB	0,58	0,87	0,60
Lula I 4	PT - PL - PCdoB - PSB - PTB - PMDB	0,58	0,83	0,64
Lula I 5	PT - PL - PCdoB - PSB - PTB - PMDB - PP	0,70	0,78	0,79
Lula II 1	PT - PR - PCdoB - PSB - PTB - PMDB - PP - PRB	0,61	0,74	0,85
Lula II 2	PT - PR - PCdoB - PSB - PTB - PMDB - PP - PDT - PRB	0,68	0,83	0,85
Lula II 3	PT - PR - PCdoB - PSB - PMDB - PP - PDT - PRB	0,63	0,83	0,67
Dilma 1	PT - PR - PCdoB - PSB - PMDB - PDT - PP	0,64	0,88	0,60
Dilma 2	PT - PR - PCdoB - PSB - PMDB - PDT - PP - PRB	0,61	0,79	0,65
Dilma 3	PT - PR - PCdoB - PMDB - PDT - PP - PRB	0,56	0,79	0,77

Fonte: CEBRAP e Núcleo de Estudos Comparados e Internacionais (NECI/USP). ¹Proporção de ministros com apoio partidário no Legislativo.

A maior dispersão das preferências dos partidos no governo implica custos de coordenação desses atores e torna mais difícil o estabelecimento de processos de cooperação no gabinete (Huber, 1998). Mais do que isso, agrava o problema da assimetria de informação inerente à delegação (Epstein; O'halloran, 1999), criando fortes incentivos para o monitoramento *ex post* dos parceiros da coalizão (Müller; Strom, 2003; Strom; Müller, 2010).

O objetivo da próxima seção é mostrar de que forma a composição de gabinetes mais heterogêneos está relacionada com a maior incidência de controle mútuo entre os partidos parceiros da coalizão. Fazendo uso das prerrogativas de controle horizontal no Poder Legislativo, os partidos mitigam os problemas da delegação através do monitoramento das políticas públicas implementadas pelo Executivo.

¹² O critério utilizado neste trabalho para registrar o início e o fim de cada coalizão foi proposto por Müller & Strom (2003) para classificar gabinetes parlamentaristas na Europa e, posteriormente, adotado por Figueiredo (2007) para classificar os gabinetes multipartidários no Brasil. Um novo gabinete é formado sempre que (A) algum partido entra ou sai do gabinete; (B) ocorrem eleições presidenciais ou; (C) ocorre uma dissolução prematura do governo - um impeachment ou morte do Presidente, por exemplo.

¹³ Câmara dos Deputados.

Controle horizontal de políticas públicas via requerimento de informação (RIC)

Não obstante a crescente fragmentação do sistema partidário brasileiro colabore para a formação de gabinetes grandes e heterogêneos (Kinzo, 2006; Martínez-Gallardo, 2010; Palermo, 2000; Pereira; Mueller, 2003; Santos, 1997), os resultados observados da relação Executivo-Legislativo são indicativos de que os parceiros da coalizão dão suporte à aprovação das propostas de políticas públicas do Executivo (Figueiredo; Limongi, 1995,1999, 2000).

Estas evidências possuem duas principais implicações. Em primeiro lugar, as taxas de sucesso do Executivo não podem ser lidas como monopólio do partido formador do gabinete – o partido do presidente - sobre as propostas de políticas do governo, mas como capacidade do presidente de coordenar e filtrar as propostas oriundas dos ministérios gerenciados pelos parceiros da coalizão. A segunda implicação é decorrente da primeira. Ainda que a análise da gestão dos gabinetes no Brasil revele que o partido formador possui maior capacidade de agregar suas preferências às políticas formuladas no interior do Executivo (Batista, 2013, 2014; Lameirão, 2015), existem evidências das redes de cooperação que se formam entre os membros do gabinete para elaborar projetos em coautoria e integrar suas preferências ao portfólio de políticas do governo (Rennó; Wojcik, 2015).

Dessa maneira, os partidos têm a oportunidade de influenciar o resultado das políticas públicas tanto na fase proposição das políticas no interior do gabinete, quanto no transcurso da atividade legiferante do Poder Legislativo. Entretanto, embora, em sua fase de elaboração a agenda do Executivo seja compartilhada entre os parceiros de governo, o grau de participação de cada partido nos acordos do gabinete e no processo de formulação no Legislativo é, com alguma margem de imprecisão, função da força legislativa desses atores. Isto é, os maiores partidos são os atores com maior proeminência nas redes de formulação intragabinete (Gaylord; Rennó, 2015) e no processo de alteração de projetos no parlamento (Freitas, p.120, 2013).

O controle horizontal entre os parceiros de governo na fase da implementação permite que todos os partidos do gabinete tenham, mesmo passado o processo de formulação das políticas, a chance de influenciar os resultados das ações executadas por outros partidos que integram o Executivo. Na mesma linha dos trabalhos de Sartori (1994), O'Donnell (1998) e Lemos & Power (2013), utilizo o termo controle horizontal para me referir às prerrogativas constitucionalmente delegadas ao Poder Legislativo

para monitorar - solicitando informações e cobrando providências acerca da implementação de políticas públicas - as ações do Poder Executivo.

O requerimento de informação (RIC) é um dispositivo de controle horizontal à disposição dos parlamentares brasileiros. Qualquer Deputado¹⁴ em exercício pode protocolar junto à Mesa Diretora da Câmara dos Deputados pedido de investigação das ações de algum ministério e/ou órgão do Executivo. Apesar de seu baixo custo para a apresentação¹⁵, por meio do requerimento de informação, os parlamentares são capazes de exercer efetivo controle sobre as ações da burocracia ministerial (Lemos, 2005). Qualquer ato, ação ou programa relacionado à implementação de políticas públicas pode ser alvo de controle dos parlamentares¹⁶. Os órgãos notificados devem apresentar as devidas explicações sob a pena de crime de responsabilidade. Como prescreve o artigo 116 do regimento interno da Câmara dos Deputados,

“Os pedidos escritos de informação a Ministro de Estado, importando crime de responsabilidade a recusa ou o não atendimento no prazo de trinta dias, bem como a prestação de informações falsas, serão encaminhados pelo Primeiro-Secretário da Câmara, observadas as seguintes regras” (pag.98).

Ainda, de acordo com a Questão de Ordem¹⁷ 469/2004,

“nos casos de recusa ou não atendimento no prazo de 30 dias, referente a requerimento de informação a Ministro de Estado, comunica-se que tem sido procedimento da Casa deixar que o Deputado requerente da informação decida na qualidade de cidadão brasileiro, sobre a conveniência ou não de processar ministro de estado por crime de responsabilidade, perante o Supremo Tribunal Federal, uma vez que tem plena legitimidade para fazê-lo”.

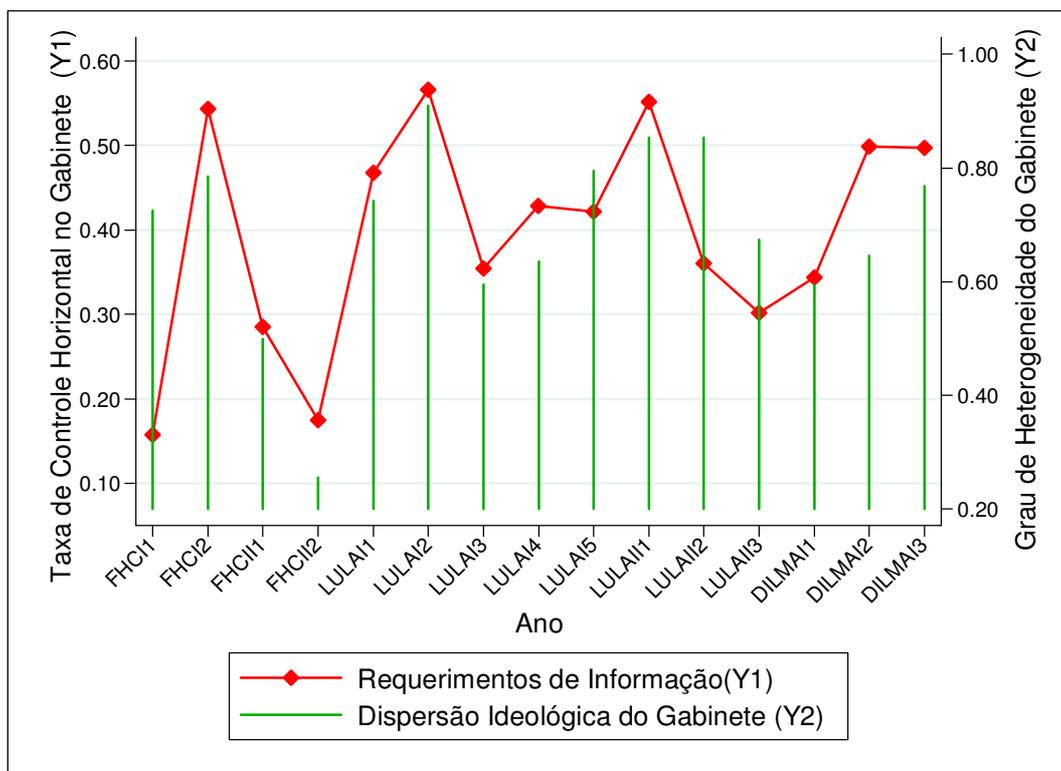
¹⁴ Os Senadores também podem apresentar requerimentos de informação, mas não serão analisados neste trabalho.

¹⁵ O requerimento de informação deve ser elaborado por escrito e apresentado no plenário de qualquer uma das Casas (Câmara dos Deputados ou Senado), onde será lido, submetido à votação e aprovado por maioria simples.

¹⁶ Trata-se de um mecanismo formal e efetivo para a correção de assimetrias informacionais, funcionando como uma eficiente ferramenta para forçar os ministros a revelar informações que de outra forma não seriam reveladas, criando constrangimentos e elevando os custos de ação do Poder Executivo.

¹⁷ As questões de ordem são utilizadas pelos parlamentares para suscitar, em qualquer momento da sessão, dúvida a respeito de interpretação ou aplicação do regimento em caso concreto, relacionada com a matéria tratada na ocasião.

Gráfico 1. Variação do número de requerimentos de informação em função do grau de heterogeneidade ideológica do gabinete de governo (1995-2014).



Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados da Câmara dos Deputados

No **gráfico 1**, pode ser visualizada a tendência do uso de requerimentos de informação pelos partidos da coalizão, para controlar as ações da burocracia ministerial dos seus parceiros de gabinete. Foram consideradas todas as 22.688 ações de controle apresentadas pelos parlamentares da Câmara dos Deputados entre 1995 e 2014. A linha vermelha é a variação da proporção de requerimentos de informação apresentados pelos partidos da coalizão, denominada "*Taxa de Controle Horizontal no Gabinete*" e representado no eixo (Y1). Os traços de cor verde representam os gabinetes de governo formados no Brasil no mesmo período. A extensão desses traços representa o grau de dispersão ideológica, indicador do grau de heterogeneidade de preferências em cada gabinete¹⁸ (Y2).

A análise no tempo dos eixos (Y1) e (Y2) evidencia a forte correlação entre a taxa de controle da burocracia ministerial e o grau de heterogeneidade dos gabinetes. Medido pelo coeficiente de *Pearson*, as duas linhas apresentam correlação de 0.81¹⁹

¹⁸ Assim como na **tabela 1**, a heterogeneidade ideológica dos gabinetes foi calculada a partir dos dados presentes em Power & Zucco (2009); Zucco & Lauderdale (2011).

¹⁹ No nível de $p < 0.01$.

numa escala que varia entre 0 e 1. Isso indica que os partidos da coalizão intensificam o controle sobre a burocracia ministerial dos seus parceiros de governo quando o gabinete é composto por preferências mais dispersas e/ou extremas.

Entre 1996 e 2002, verifica-se uma tendência de queda no controle da burocracia ministerial, fato que está relacionado com a formação de gabinetes menos heterogêneos - com partidos que possuem preferências ideológicas menos extremas à preferência do partido formador. A tendência verificada entre 2003 e 2014 é contrária. Nesse período houve aumento médio das taxas de controle da burocracia ministerial efetuado pelos parceiros da coalizão. Esta tendência está associada com a formação de gabinetes maiores e mais heterogêneos - com a presença de vários atores partidários com preferências ideológicas extremas às do partido formador. Os dados indicam que, para além da natureza *accountable* das ações de controle empreendidas pelos partidos da coalizão, o uso dessa prerrogativa de controle guarda relação com a expectativa de perda de informação dos partidos que ocupam o gabinete. Três pontos de inflexão representados no **gráfico 1** são sintomáticos a esse respeito.

No primeiro ponto, no gabinete FHCII2 (1996), foi registrado o primeiro pico de controle das ações da burocracia ministerial. Nesse período, a taxa de controle horizontal mais que triplicou, variando de 16,2% no gabinete FHCII1 para 54,1% no gabinete FHCII2. Este efeito é decorrente da entrada do PPB no governo, um partido com preferência extrema ao partido formador e que desempenhou um papel ativo nas ações de controle (como pode ser visto na **figura 1**).

No segundo ponto, gabinete FHCII2 (2002), a taxa de controle da burocracia cai bruscamente²⁰ em função do governo menos heterogêneo formado neste período. Por opção do presidente à época, Fernando Henrique Cardoso (PSDB), inúmeras pastas ministeriais foram distribuídas para ministros técnicos de sua cota pessoal. A nomeação destes técnicos foi viabilizada pela saída de um dos principais partidos parceiros no governo, o PFL, e pelo grande apoio legislativo de que gozava o presidente neste período. O governo passou a ser composto, principalmente, por ministros do partido do presidente ou por ministros técnicos por ele indicados. Assim, em decorrência da baixa taxa de partidarismo do gabinete, os incentivos para o controle horizontal foram reduzidos.

²⁰ A taxa de controle horizontal no gabinete registrada neste ponto do tempo foi de 0,18%.

O terceiro ponto de inflexão ocorreu no gabinete LULAII, o primeiro formado pelo presidente em 2003. Diferente do período FHC, o plano de conseguir implementar uma extensa agenda de políticas sociais foi viabilizado por uma densa rede de apoio político, razão pela qual o governo foi ocupado por partidos de diferentes matizes ideológicas e distintas preferências sobre políticas (Melo; Nunes, 2009). Esse gabinete registrou a maior taxa de partidarismo desde o início da série em 1995. O controle *ex post* sobre a implementação das políticas públicas foi uma estratégia recorrente entre os partidos integrantes do gabinete. No primeiro mandato da presidente DILMA, também um governo marcado pela composição de gabinetes grandes e heterogêneos, é possível observar a mesma tendência de altas taxas de controle horizontal intragabinete em função da assimetria de informação decorrente da composição de governos multipartidários.

Está claro, portanto, que, na trajetória recente da democracia brasileira a formação de gabinetes grandes e com preferências dispersas produz incentivos para a ocorrência de controle horizontal entre os partidos.

As redes de controle horizontal no presidencialismo brasileiro

Nesta seção, apresento as redes de controle formadas a partir do monitoramento mútuo entre os partidos que integram o gabinete de governo. Mais especificamente, a partir da coleta de informações diádicas e da composição de sociomatrizes, foi possível mapear as redes de controle horizontal na fase de implementação das políticas públicas do Executivo.

Dado um número M de atores que integram a rede de controle horizontal em cada gabinete formado entre 1995 e 2014, uma sociomatriz é composta pela interseção de N relacionamentos entre os partidos do gabinete - $M \times M$ -, em que cada célula representa o relacionamento entre dois atores (partidos) e a força dessa relação. A força da relação é determinada pelo número de vezes que cada partido realiza ações de controle em relação a outro ator da rede.

Por exemplo, numa matriz (uma rede) hipotética CM , a força da relação entre o partido X e o partido Y será dada pelo número de ações de controle que cada partido executa sobre o outro. Se nessa mesma matriz hipotética S é controlado 50 vezes e G é controlado 10 vezes, S estará necessariamente numa posição de maior centralidade na rede. A posição na rede é definida, dessa forma, pela intensidade de controle que cada

ator executa e recebe. Atores mais centrais são aqueles que, num dado gabinete, foram mais controlados pelos outros partidos presentes no governo.

Alguns esclarecimentos adicionais acerca da composição das redes são necessários. As redes construídas são do tipo *one mode*²¹ e bidirecionais. No lugar de fazer uma rede *two mode* entre partidos e ministérios, optou-se por sempre considerar o partido do ministro que comanda o ministério. Dessa forma, falar que o PT controla o PMDB significa falar que o PT controla as ações de algum ministério - ou alguns ministérios - do PMDB. Todas as redes são compostas por *nodes*²² que representam partidos e as setas representam o sentido do controle. Na primeira rede da **figura 1**, por exemplo, o PSDB é controlado por PL, PCdoB, PMDB, PSB, PPR e PT. O PSDB, por sua vez, controla o PFL, razão pela qual a seta sai do *node* deste partido (PSDB) em direção ao partido por ele controlado (PFL).

A **tabela 2** apresenta as descritivas básicas das redes formadas nos 15 gabinetes analisados, nos governos FHC, LULA e DILMA. As redes foram construídas a partir de uma seleção aleatória estratificada²³, levando em consideração os seguintes critérios: i. número de partidos que integram o gabinete; ii. duração do gabinete e; iii. peso de cada partido no gabinete em função do tempo de duração do gabinete. No total, foram amostradas 817 ações de controle do universo de 22.688 requerimentos de informação apresentados na Câmara dos Deputados entre 1995 e 2014.

O número de atores da rede informa quantos partidos participaram das ações de controle horizontal. Esse número será sempre maior que o número de partidos da coalizão em função dos partidos que não ocupam o governo, mas também realizam ações de controle. O número de relações da rede é o número de conexões estabelecidas pelos atores da rede. Esse número será sempre maior ou igual ao número de atores da rede. Isso porque cada ator pode controlar as ações de mais de um partido na mesma rede.

As colunas CEC²⁴ e CEO²⁵ da **tabela 2** informam o controle efetivo dos partidos da coalizão (CEC) e o controle efetivo dos partidos da oposição (CEO). Tanto o CEC

²¹ Redes compostas apenas por um tipo de elemento. Neste caso, a unidade de análise fundamental em cada rede é o partido do ministro.

²² São as unidades gráficas que representam a unidade de análise fundamental de cada rede. Nas redes deste trabalho cada *node* represente um partido.

²³ Os estratos são os 15 gabinetes analisados. Em termos operacionais, isso significa que os sorteios foram realizados para cada gabinete considerando os critérios expostos acima.

²⁴ O valor de CEC é dado pelo número de ações de controle dos partidos da coalizão [A], ponderado pelo número de partidos da coalizão que realizaram ações de controle [B]. Em termos aritméticos: (A/B)/10.

como o CEO têm a finalidade de ponderar a quantidade de ações de controle da coalizão e da oposição pelo número de partidos que integram a rede. Se numa rede qualquer os partidos da coalizão realizam 15 ações de controle através de 3 partidos, e os partidos da oposição realizam as mesmas 15 ações de controle através de 10 partidos, o controle executado pela coalizão é considerado mais efetivo, uma vez que os partidos da coalizão foram capazes de realizar, no mesmo tempo, a mesma frequência de controle com um número menor de atores na rede. Desse modo, os dois indicadores devem ser analisados de forma conjunta: *vis-à-vis* aos valores do CEO, maiores valores do CEC indicam maior controle efetivo dos partidos da coalizão.

Como informa a **tabela 2**, o peso da coalizão nas redes de controle horizontal foi maior ou igual ao da oposição em 73.3% (11)²⁶ dos gabinetes formados. Embora os partidos da oposição também desempenhem um papel no controle das ações ministeriais, a maior densidade das redes é explicada pelo controle executado pelos partidos da coalizão. Ou seja, as políticas públicas executadas pelo Executivo são, predominantemente, monitoradas pelos partidos da coalizão de governo. Este dado vai de encontro à visão corrente de que são os partidos da oposição os atores mais interessados em escrutinar as ações de implementação do Executivo.

As redes formadas nos gabinetes foram classificadas em função da sua densidade. A densidade é definida pela razão entre as relações existentes em toda a rede e as relações possíveis de se existir (k^2)²⁷. Assim, quanto mais densa for a rede, mais coesa será a cadeia de vínculos entre estes atores (Wasserman; Faust, 1994). O indicador "densidade (Z)" presente na **tabela 2** corresponde às densidades padronizadas²⁸ das redes analisadas. Por meio da padronização foi possível estabelecer um critério claro para a classificação das redes. As redes com valores acima de um desvio padrão positivo foram consideradas de alta densidade. Redes com valores acima de um desvio padrão negativo foram consideradas de baixa densidade. Redes com números entre 0 e 1 (positivo ou negativo) foram considerados de média densidade.

²⁵ O valor de CEO é dado pelo número de ações de controle dos partidos da oposição [C], ponderado pelo número de partidos da oposição que realizaram ações de controle [D]. Em termos aritméticos: $(C/D)/10$.

²⁶ Considerando a medida alternativa de tempo, o controle exercido pela coalizão foi mais efetivo em 5.817 (76%) dos 7.655 dias de duração do gabinete, entre 1995 e 2014.

²⁷ O cálculo das relações possíveis (R) é realizado a partir da multiplicação do número total de atores da rede (N) pelo número total de atores menos 1 [N-1]. Enquanto fórmula, $R=N \times N-1$. Esta última subtração faz-se necessária pela impossibilidade de algum ator relacionar-se consigo mesmo.

²⁸ A padronização em *Z scores* indica quantos desvios padrões um dado valor X de densidade se afasta da média padronizada de todas as redes analisadas.

Tabela 2. Descritivas das redes de controle horizontal (RIC).

Gabinete	N. Atores	N. Relações	N. Ações de Controle	N. Coalizão [A]	Partidos Coalizão [B]	N. Oposição [C]	Partidos Oposição [D]	CEC	CEO	Densidade	Densidade(Z)
FHC I 1	10	15	20	3	3	17	7	0,10	0,24	16,67	-0,30
FHC I 2	9	15	63	33	4	30	5	0,83	0,60	16,88	-0,28
FHC II 1	10	17	47	25	4	22	6	0,63	0,37	18,89	-0,01
FHC II 2	6	6	9	4	2	5	4	0,20	0,13	7,20	-1,56
Lula I 1	14	19	65	24	7	41	7	0,34	0,59	20,46	0,20
Lula I 2	14	18	64	38	8	26	6	0,48	0,43	19,38	0,06
Lula I 3	8	8	13	7	4	6	4	0,18	0,15	9,14	-1,30
Lula I 4	7	7	6	3	5	3	3	0,06	0,10	8,17	-1,43
Lula I 5	10	24	68	37	7	31	3	0,53	1,03	26,67	1,02
Lula II 1	8	9	26	19	8	7	3	0,24	0,23	10,29	-1,15
Lula II 2	15	27	72	17	8	55	7	0,21	0,79	28,93	1,33
Lula II 3	14	25	116	60	7	56	7	0,86	0,80	26,92	1,06
DilmaI1	14	20	84	43	7	41	7	0,61	0,59	21,54	0,34
DilmaI2	16	23	73	26	7	47	14	0,37	0,34	24,53	0,74
DilmaI3	17	27	91	33	6	58	11	0,55	0,53	28,69	1,29

Fonte: elaborado pelo autor a partir dos dados da Câmara dos Deputados.

O que qualifica o grupo das redes de baixa densidade é o pequeno número de atores e a baixa frequência de relações entre os atores. O baixo grau de heterogeneidade do gabinete FHCII2 é explicado pela pequena quantidade de atores e relações observados nessa rede. Em tais contextos, ainda que presente, a expectativa de perda de informação dos partidos que integram o governo é menor.

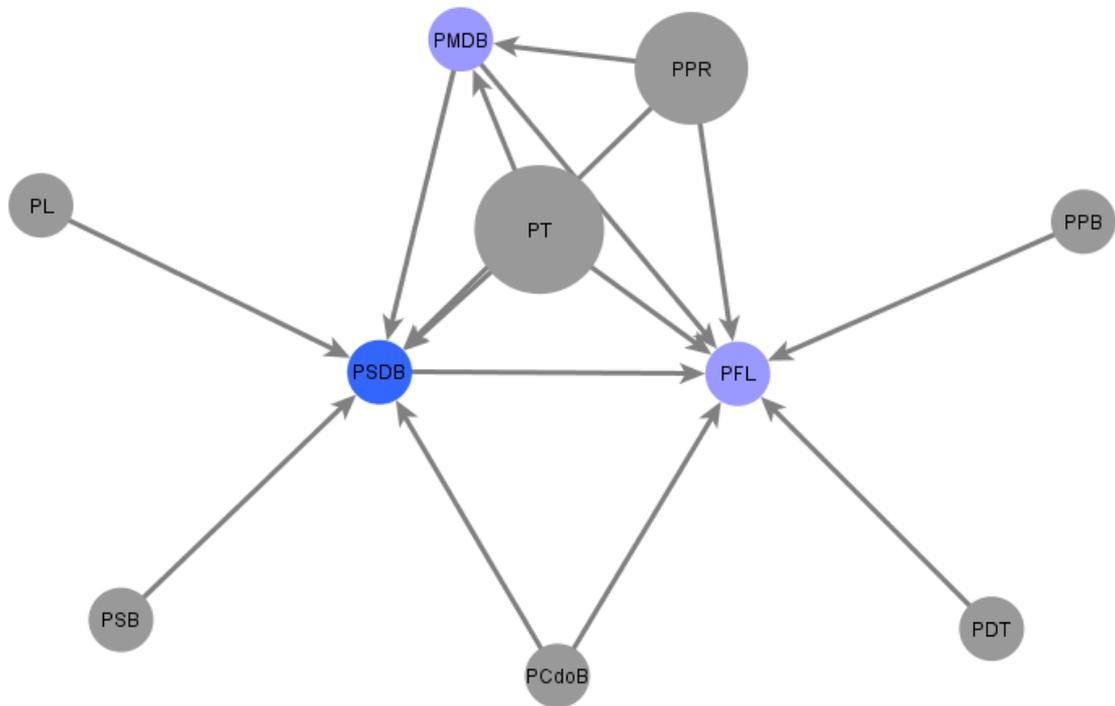
No caso das três redes (LULAI3, LULAI4 e LULAI1) de baixa densidade formadas durante os mandatos do presidente LULA, é preciso considerar o pouco tempo de duração destes gabinetes. Ainda que nesses governos o nível de dispersão das preferências ideológicas seja alto, a média de 86 dias de duração dos gabinetes não configura tempo suficiente para que os conflitos intragabinete possam se expressar na arena parlamentar e suscitar controle por parte dos partidos da coalizão. Sendo assim, apenas as redes com média e alta densidade seguem apresentadas na sequência²⁹.

As redes de média densidade do período FHC se distinguem das redes formadas nos governos LULA e DILMA pela magnitude da densidade. No primeiro caso, as redes de média densidade sempre apresentam densidades padronizadas negativas; ao passo que nos outros dois casos, as densidades padronizadas são sempre positivas. Isso indica, em primeiro lugar, que o número de atores e relações entre os partidos observados nas redes dos governos LULA e DILMA é sempre maior. Significa, também, que a prática de controle mútuo entre os parceiros de gabinete é mais comum quando comparado com os gabinetes formados no governo FHC. Nesses governos, o controle mútuo intragabinete ocorre de forma mais recorrente e com maior intensidade.

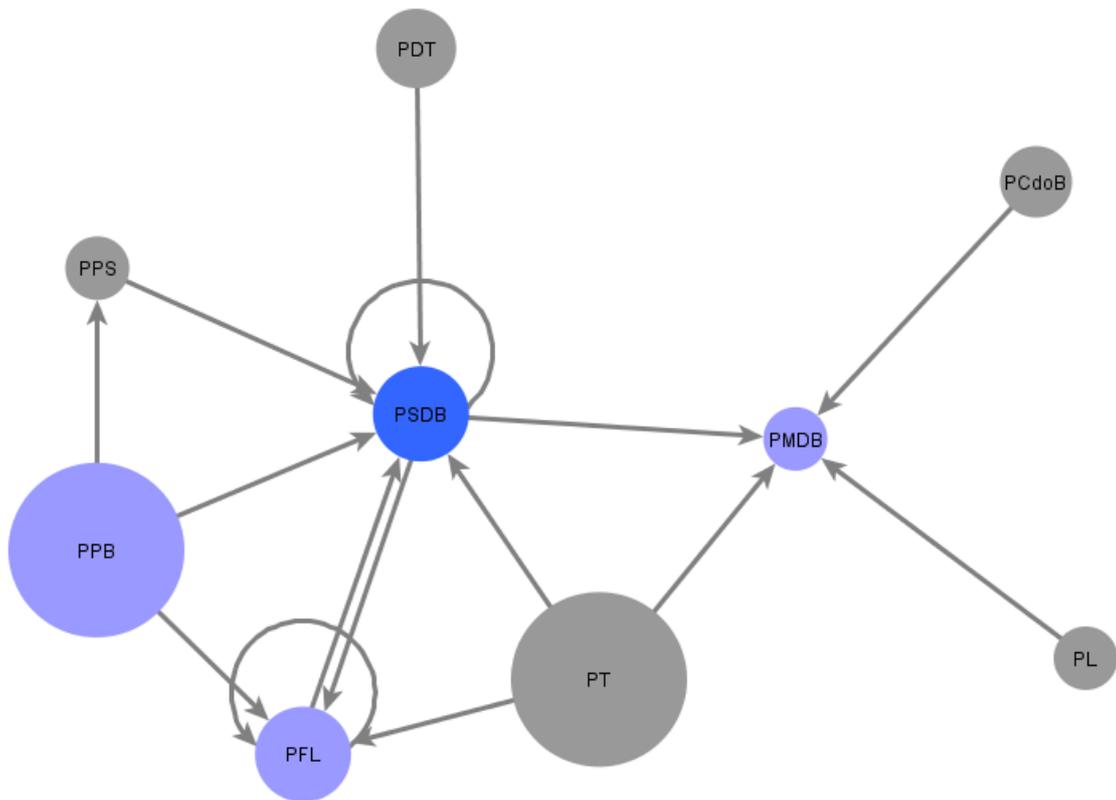
²⁹ As redes de baixa densidade podem ser visualizadas no Apêndice B.

Figura 1. Redes de média densidade.

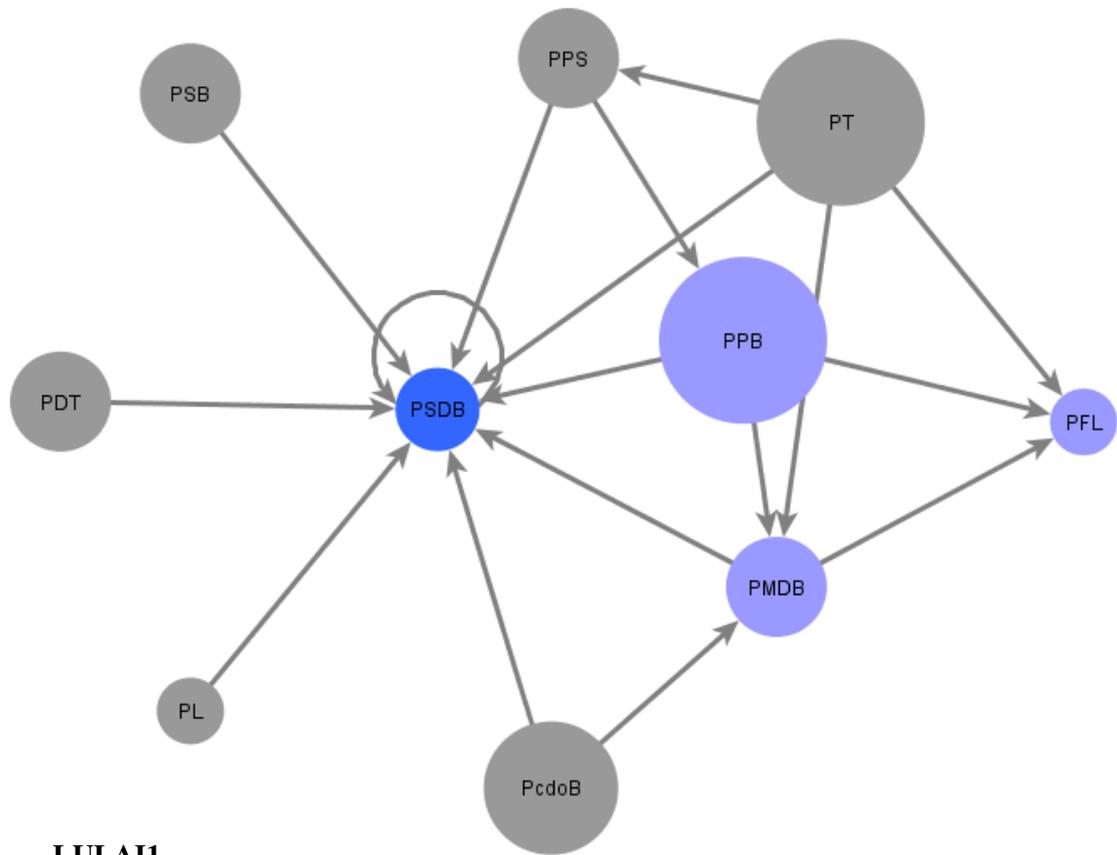
FHCI1



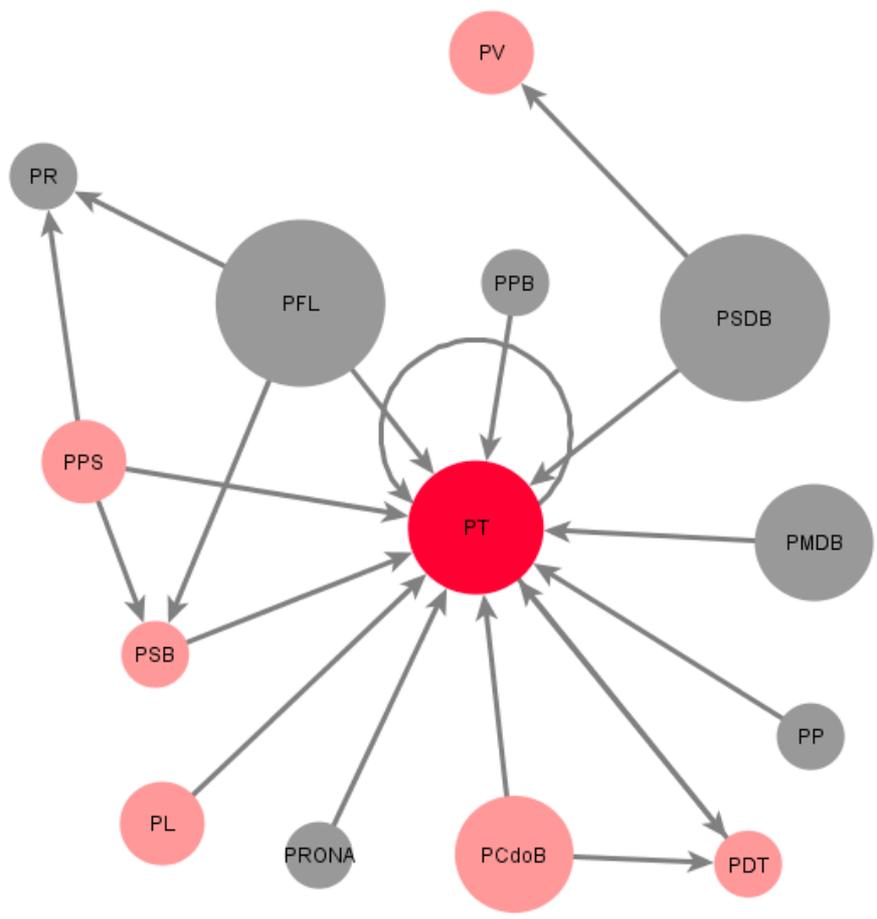
FHCI2



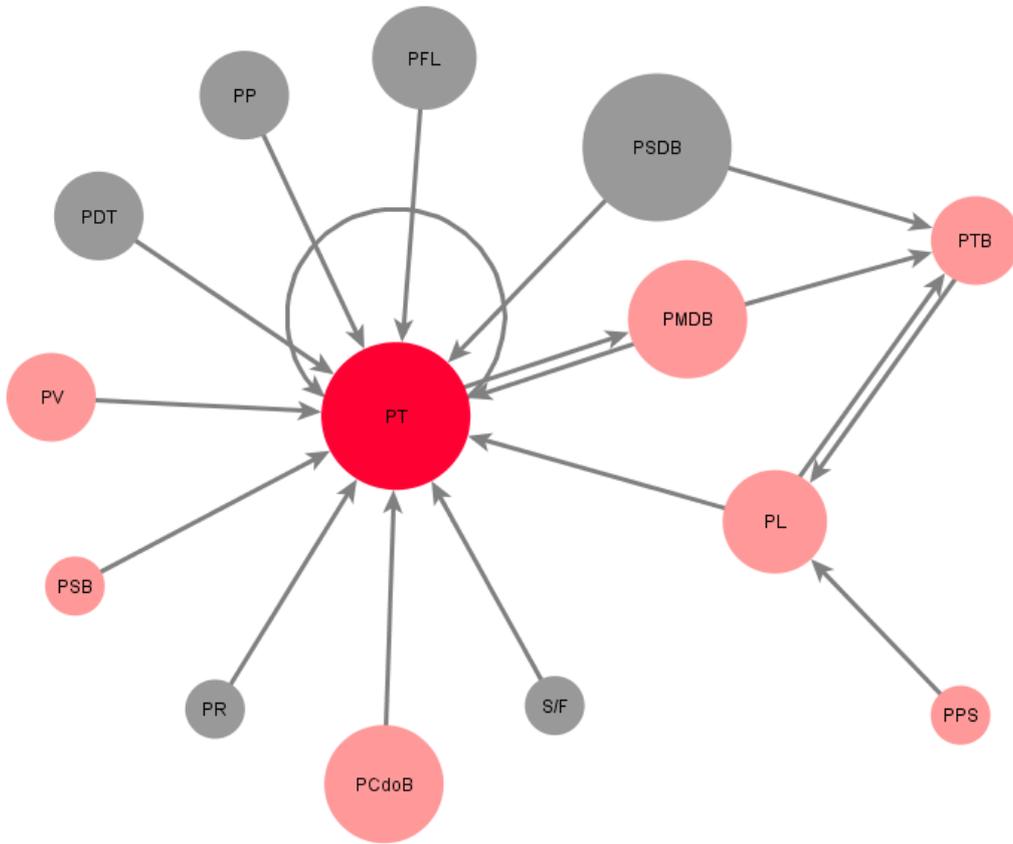
FHCII1



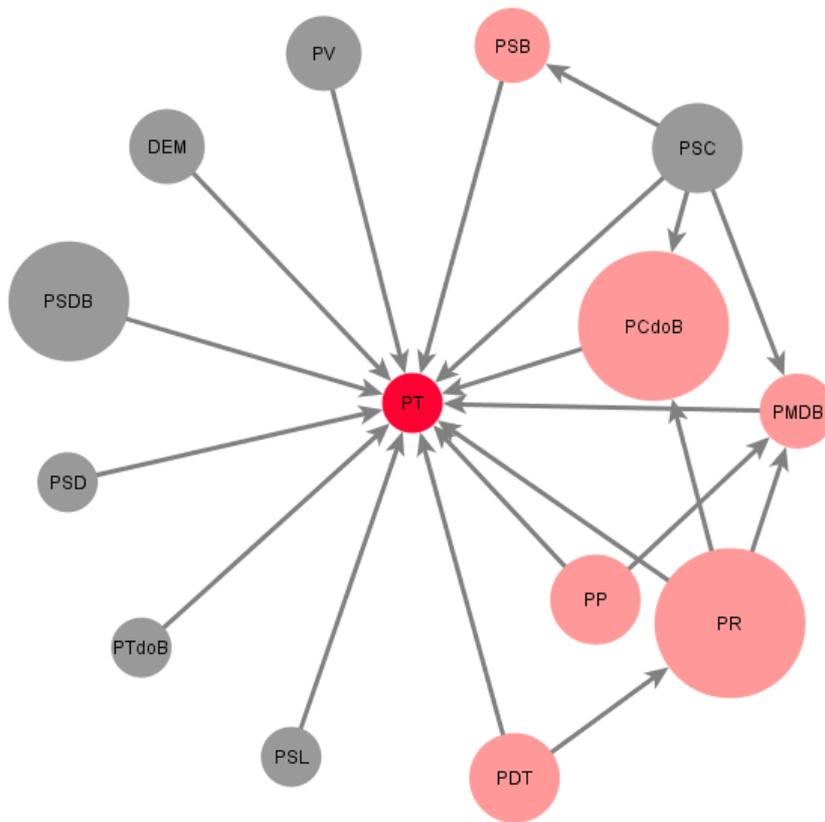
LULAI1



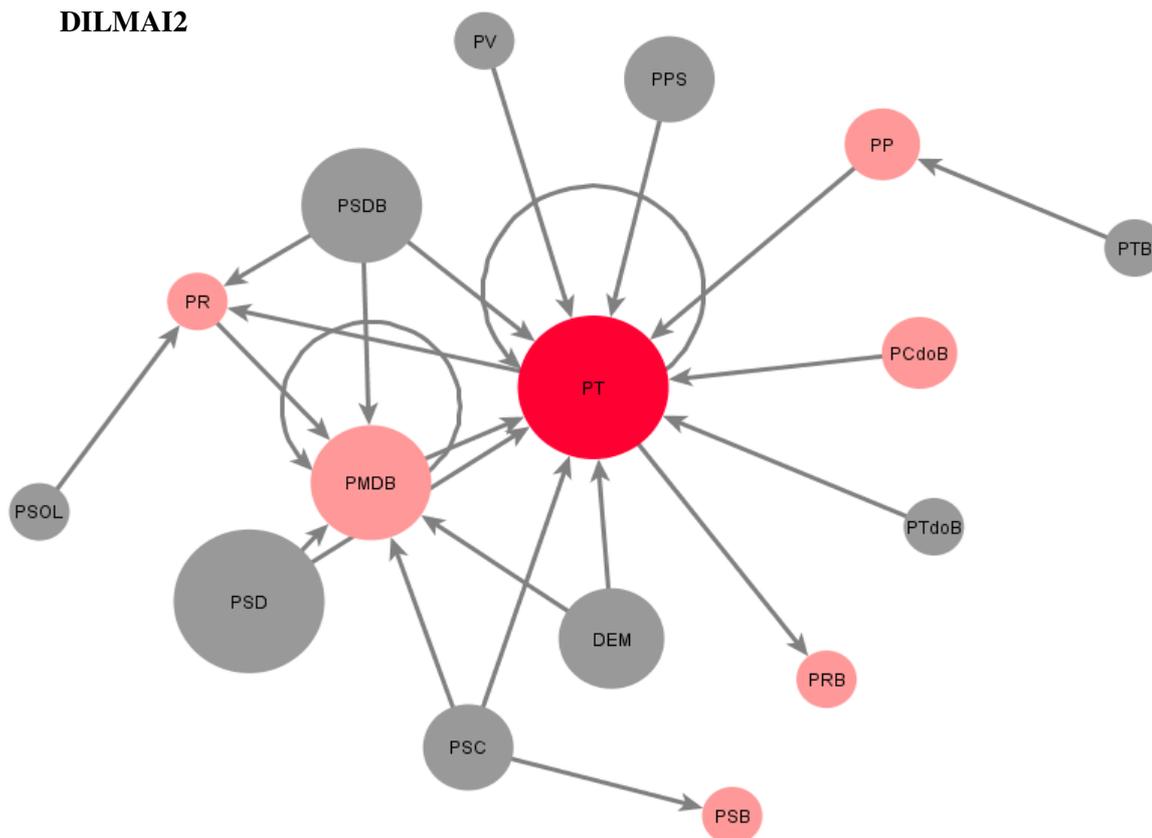
LULAI2



DILMAI



DILMAI2



Nos gabinetes dos governos LULA e DILMA, para além dos fluxos de controle na direção do partido formador, observa-se a cristalização da tendência do fluxo inverso. O partido formador passa a controlar de forma persistente as áreas de *policy* delegadas para outros atores, inclusive aquelas entregues para ministros do seu próprio partido³⁰. Essas redes mais densas de controle observadas não são particulares aos governos petistas, mas uma decorrência dos custos envolvidos na constituição de complexas cadeias de delegação. Gabinetes heterogêneos aumentam a expectativa de assimetria de informação dos partidos integrantes do gabinete e fomentam o mútuo controle durante o processo de implementação de políticas públicas.

Outro fluxo observado de maneira mais intensa nos gabinetes dos governos LULA e DILMA é o aumento do controle entre os parceiros do gabinete, exclusive o partido formador. Nesse sentido, destaca-se o movimento de aumento do controle sobre o principal partido parceiro³¹ do chefe de governo. É demonstrativo disso, o deslocamento progressivo do PMDB para o centro da rede e o protagonismo do PCdoB

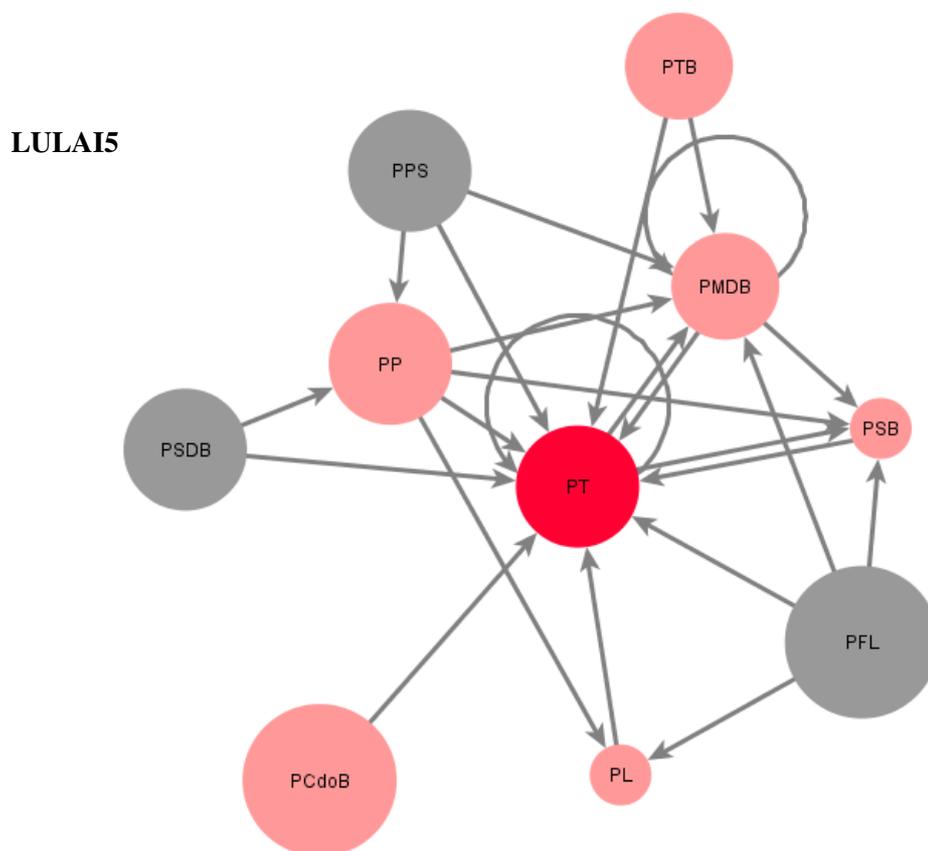
³⁰ O Controle das áreas ministeriais controladas por ministros do próprio partido é indicado na rede pelas setas que saem e entram no mesmo *node* de um determinado ator. Estas setas são chamadas de *Tie Loop*.

³¹ Neste trabalho, o termo “principal partido parceiro do gabinete” será utilizado para se referir ao partido que, depois do partido do Presidente, mais recebe recurso para implementar políticas.

- o partido com menor média³² de recursos do orçamento federal entre 2003 e 2014 - nas iniciativas de controle das redes de controle horizontal.

Entre 2003 e 2014, o PCdoB só não recebeu menos recursos da LOA³³ nos gabinetes DILMAI2 e DILMAI3, os dois últimos do primeiro mandato da presidente Dilma Rousseff³⁴. Ser o partido com menos recursos para *policy* significa também estar distante do processo de implementação de uma série de importantes áreas ministeriais. O controle das ações de implementação de políticas públicas é uma alternativa para diminuir a assimetria de informação em relação aos parceiros de gabinete com mais recursos. O controle horizontal é a forma menos custosa e eficiente de conhecer as políticas dos parceiros da coalizão e de monitorar as ações de diferentes ministérios de acordo com as prioridades do partido.

Figura 2. Redes de alta densidade.

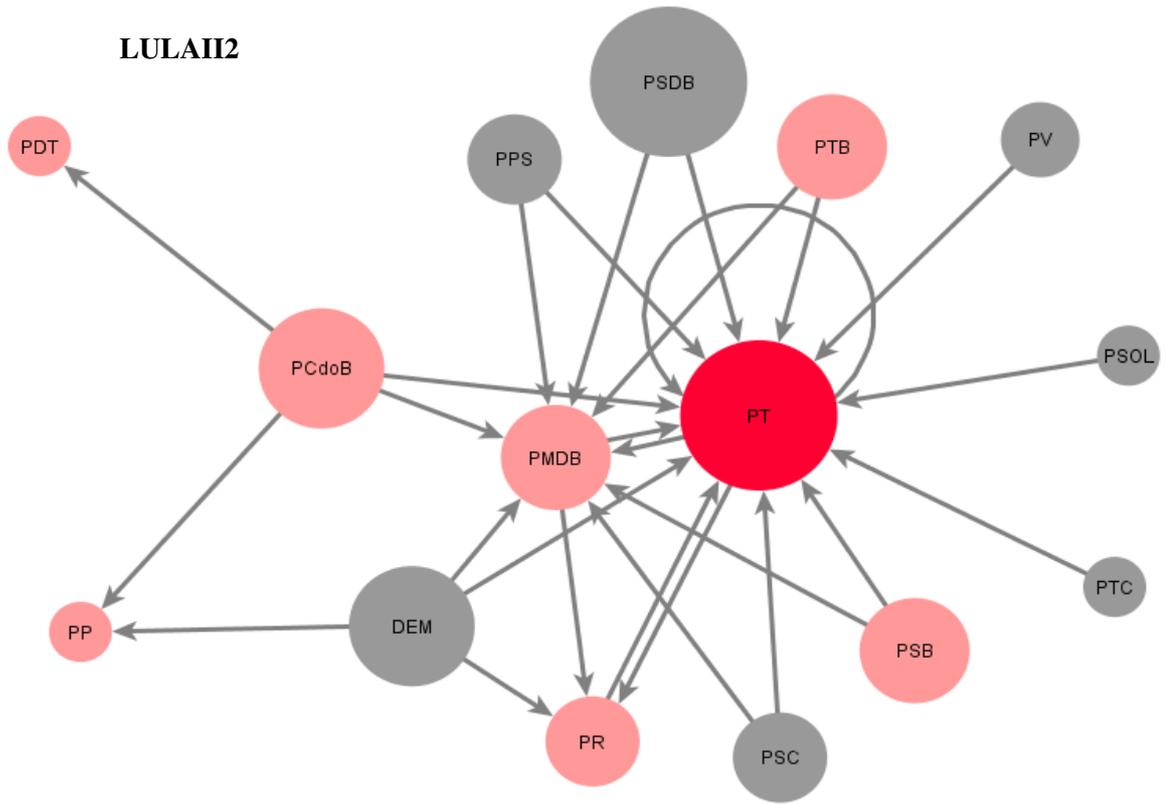


³² Média de 0,39% da LOA.

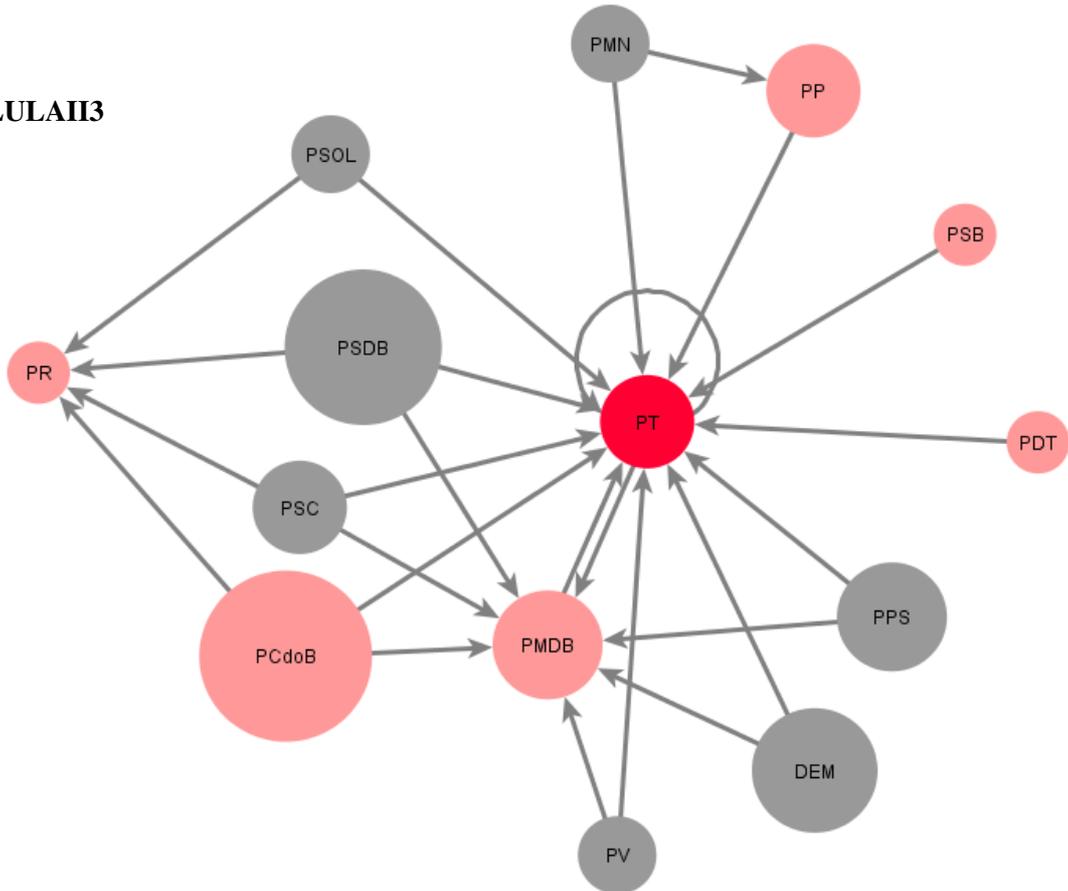
³³ Lei Orçamentária Anual.

³⁴ Nessas ocasiões, o PRB, que controlava a pasta da pesca e aquicultura, teve à sua disposição apenas 0,09% e 0,12%, respectivamente, do orçamento federal para a realização de políticas.

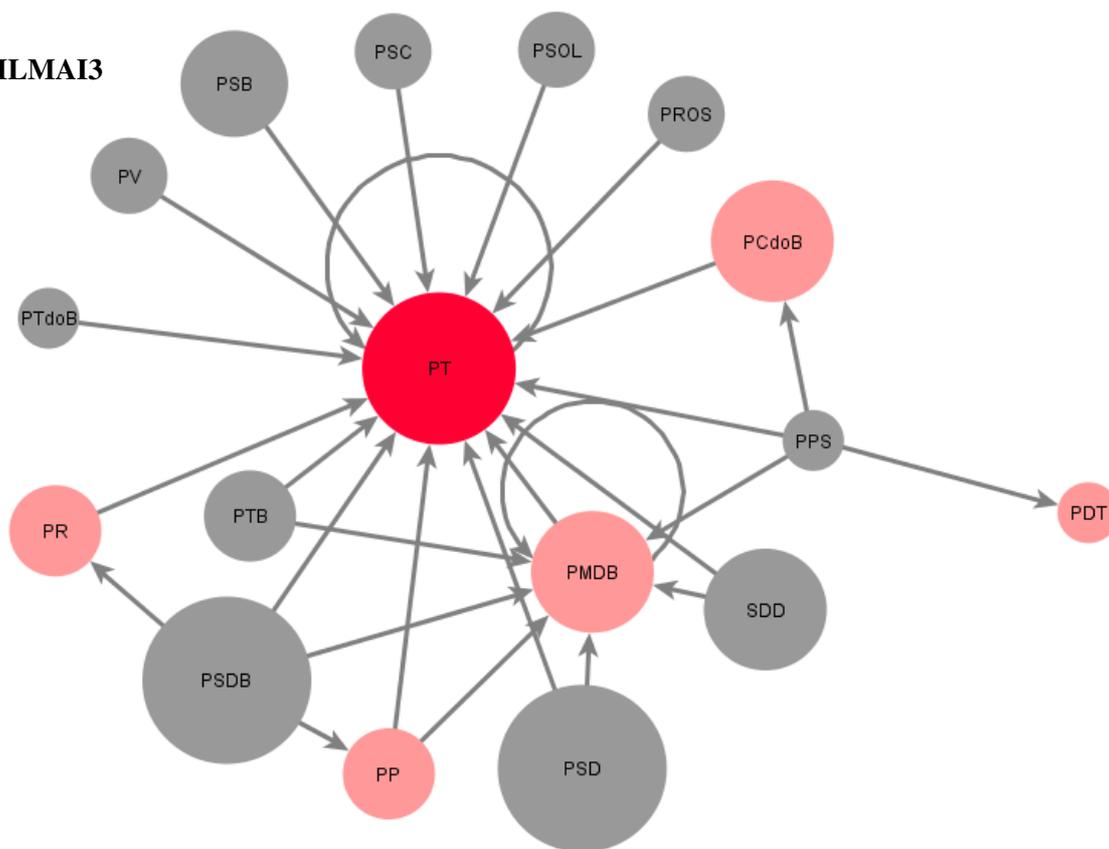
LULAII2



LULAII3



DILMAI3



Até este momento, a relação sugerida entre a constituição de redes de controle mais densas e o grau de dispersão de preferências no gabinete esteve assentada numa derivação teórica extraída dos modelos formais de delegação³⁵. O objetivo das próximas duas seções é consubstanciar a correlação sugerida a partir de testes empíricos inferenciais. Feito isso, os atributos e fluxos observados nas redes de controle horizontal poderão ser utilizadas como evidências empíricas do mecanismo causal sugerido neste trabalho.

Hipóteses

A principal hipótese deste trabalho é a de que a probabilidade de controle das ações de implementação dos partidos parceiros de governo será maior em gabinetes mais heterogêneos - isto é, a incidência de controle horizontal será maior em governos compostos por preferências mais heterogêneas [H1]. Isso porque à medida que aumenta a distância entre as preferências ideológicas dos partidos que compõem a coalizão de governo, crescem os incentivos para o monitoramento das ações de implementação de políticas públicas dos parceiros de governo.

³⁵ *Priori Logical Modeling*

Adicionalmente, assumindo que o que explica a posição de centralidade dos atores nas redes de controle intragabinete é a quantidade de recursos para *policy* que estes atores dispõem, espero que os partidos com mais recursos para a implementação de políticas recebam mais controle dos seus parceiros do gabinete de governo [H2].

Dados e Métodos

Na seções anteriores, discuti as principais características das redes de controle horizontal constituídas nos 15 gabinetes multipartidários formados nos governos FHC, LULA e DILMA. Argumentei que a variação do grau de densidade das redes está relacionada com a dispersão das preferências partidárias no gabinete de governo.

Nesta subseção, testo, de forma sistemática, a hipótese de que os partidos da coalizão intensificam o controle quando a expectativa de assimetria de informação aumenta. Trata-se da seguinte questão: a probabilidade de que ações de controle de políticas públicas sejam executadas por um partido da coalizão aumenta nos contextos em que o gabinete de governo é composto por preferências ideológicas dispersas?

Para responder a questão, utilizo o modelo multivariado que se segue:

$$\Pr[S_i = 1] = \text{logit}^{-1} [\alpha + \beta_1 hi_i + \beta_2 np_i + \beta_3 tc_i + \beta_4 dc_i + \beta_5 do_i + \varepsilon_i]$$

A variável dependente S_i assume o valor 1 quando o parlamentar que apresenta o requerimento de informação - a proposta de controle horizontal - pertence ao partido da coalizão. Se o parlamentar pertence a qualquer outro partido S_i assume o valor 0. A probabilidade de ocorrência desse evento é uma função das seguintes variáveis:

[hi] - medida do grau de heterogeneidade ideológica dos partidos que integram o gabinete de governo. Esse é o mesmo indicador utilizado por Power e Zucco (2009) e Zucco e Lauderdale (2011) e presente na **tabela 1** deste capítulo:

[np] - número de partidos que compõe o gabinete de governo;

[tc] - proporção de partidos representados no Legislativo e que integram a coalizão de governo;

[dc] - indicador que mensura a taxa de apoio – disciplina legislativa - dos partidos da coalizão às propostas de políticas do Executivo³⁶;

³⁶ A taxa de apoio nos indicadores [dc] e [do] é mensurada através do Índice de Rice, da forma como foi operacionalizado por Figueiredo & Limongi (1999) para investigar a disciplina partidária no Congresso

[do] - indicador que mensura a taxa de apoio – disciplina legislativa - dos partidos da oposição às propostas de políticas do Executivo.

O principal regressor do modelo é o indicador de heterogeneidade ideológica [hi] do gabinete. Espero que quanto maior a dispersão das preferências partidários no gabinete, maior a probabilidade de controle horizontal executado por parlamentares de partidos da coalizão. Os indicadores [np] e [tc] são medidas alternativas de heterogeneidade do gabinete. Portanto, também espero sinal positivo e significativo nos dois casos.

A inclusão dos indicadores que predizem o relacionamento entre Executivo e Legislativo tem por objetivo controlar o teste de hipótese por duas medidas que explanam argumentos rivais. Em relação à primeira delas, [dc], espero que não haja correlação estatisticamente significativa desta variável com a probabilidade dos partidos realizarem ações de controle horizontal. Não apoiar as propostas enviadas pelo Executivo ao Congresso é uma medida drástica e relacionada com o processo de formulação das políticas. Mesmo que os partidos da coalizão se comportem de maneira disciplinada em todas as votações no Legislativo, dado o objetivo de monitorar os parceiros do gabinete responsáveis pelas políticas de seu interesse, os partidos empreenderão ações de controle horizontal. Dessa forma, os partidos têm interesse em monitorar até mesmo as políticas por eles endossadas no Congresso.

No caso do segundo indicador da relação Executivo - Legislativo [do], pelo mesmo raciocínio desenvolvido no caso do indicador [dc], espero que não haja uma correlação significativa entre esse indicador e a probabilidade de redução do controle efetuado pelos parceiros da coalizão. No caso dos partidos da oposição, o argumento pode ser radicalizado em virtude do menor - ou nenhum - compromisso dos partidos da oposição com a agenda de políticas do Executivo, e pelo maior afastamento deste das ações implementadas pela burocracia do governo. Para estes partidos, a falta de informação sobre as políticas do seu interesse executadas pelo governo é ainda maior.

brasileiro. Operacionalmente, trata-se de, a partir das votações nominais, avaliar a adesão dos partidos da coalizão (ou da oposição) aos projetos de iniciativa do Executivo.

Tabela 3. Descritivas das variáveis utilizadas nos modelos Logit e *Poisson*.

Variáveis	N	Média	Desvio Padrão	Min	Max
Modelos Logit					
V. Dependente	817	0.3782	0.4852	0	1
Ciclo Eleitoral	817	695.77	436.41	18.39	1454.12
dc	817	0.8342	0.0751	0.6919	0.9207
hi	817	0.7237	0.1163	0.25	0.91
honey	817	0.3170	0.4655	0	1
np	817	6.95	1.28	3	8
tc	817	0.6209	0.0825	0.4269	0.7719
Modelos Poisson					
V. Dependente	80	313.01	193.77	37	1219
Ciclo Eleitoral	80	693.21	423.71	2	1397
dc	80	0.8291	0.1090	0.4848	0.9890
hi	80	0.4912	0.1363	0.1301	0.7065
honey	80	0.25	0.4357	0	1
np	80	6.26	1.76	3	8
Popularidade	80	42.98	16.05	13.75	83
tc	80	0.6367	0.0905	0.4260	0.7719

Fonte: CEBRAP. ¹Elaborado pelo autor a partir de Power e Zucco (2009).

A **tabela 4** apresenta os resultados dos modelos logísticos ajustados. No primeiro modelo (I), o indicador de heterogeneidade ideológica do gabinete foi regredido apenas na presença dos controles de tempo, Ciclo Eleitoral e Honey. O primeiro deles é uma tentativa de controlar algum viés proveniente da proximidade ou não com as eleições. No caso do controle Honey, busca-se controlar o efeito temporal do mandato, sob a hipótese de que nos primeiros doze meses de governo do presidente as ações de fiscalização do Legislativo são menos intensas. Nesse modelo, o indicador [hi] é positivo e significativo. A cada acréscimo de um ponto na escala de heterogeneidade ideológica, a probabilidade de um partido da coalizão efetuar controle horizontal sobre um parceiro aumenta 90% (ou 6.7 vezes).

No segundo modelo (II), os outros indicadores de heterogeneidade de preferências partidárias foram acrescentados e regredidos na presença dos controles de tempo. Assim como o esperado, [np] e [tc] apresentam sinal positivo. No entanto, apenas [tc] apresenta significância. Importa salientar que, na presença dos novos controles, o indicador [hi] mantém seu efeito positivo e significativo. O acréscimo de um

ponto na escala de heterogeneidade ideológica implica aumento de 55% (ou 4.75 vezes) na probabilidade de um partido da coalizão realizar controle horizontal da burocracia ministerial. Em consonância com este resultado, à medida que o tamanho da coalizão de governo aumenta 1%, a probabilidade de um parlamentar de um partido dessa mesma coalizão empreender uma ação de controle aumenta 190% (ou 18.2 vezes).

Por fim, no terceiro modelo (III), foram acrescentados os controles [dc] e [do] relacionados às hipóteses rivais. Em conformidade com a expectativa teórica deste trabalho, os dois indicadores não apresentam significância estatística. Além disso, os indicadores [hi] e [tc] mantêm o sinal e efeitos apresentados nos dois modelos anteriores.

Mantidos todos os fatores constantes, o incremento de um ponto na escala de heterogeneidade ideológica produz um acréscimo de 28,8% (ou 3,6 vezes) na probabilidade de um parlamentar do partido da coalizão efetuar controle horizontal. Da mesma forma, aumentar o tamanho da coalizão em 1% implica acréscimo de 149% (ou 12,1 vezes) na probabilidade do controle da burocracia ministerial ser realizado por um partido da coalizão de governo.

Tabela 4. Modelos Logit multivariados.

Variáveis	(I)	(II)	(III)
V. Dependente ³⁷ = Se o partido que executa o controle faz parte da Coalizão			
Características do Gabinete			
[hi] Heterogeneidade Ideológica	1.905*** (0.657)	1.559** (0.707)	1.334* (0.773)
[np] Número de Partidos do Gabinete		0.0498 (0.0656)	0.124 (0.139)
[tc] Tamanho da Coalizão		2.903*** (1.042)	2.755** (1.253)
Relação Executivo - Legislativo			
[dc] Disciplina da Coalizão			0.00617 (0.0275)
[do] Disciplina da Oposição			-0.00868 (0.0287)
Controles			
Ciclo Eleitoral	Sim	Sim	Sim
Honey	Sim	Sim	Sim
Constante	-2.114*** (0.492)	-4.036*** (0.960)	-4.422*** (1.448)
Log likelihood	-535.1	-530.8	-530.2
N	817	817	817

Erro padrão robusto entre parênteses

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Temos, portanto, que, *ceteris paribus*, os incentivos para que os partidos do gabinete empreendam ações de controle da burocracia ministerial de seus parceiros aumentam consideravelmente quando existe maior expectativa de perda de informação. No entanto, é preciso averiguar, ainda, se, de fato, gabinetes mais heterogêneos

³⁷ A variável dependente é categorizada da seguinte forma: Controle = 1 se o deputado que pratica a ação de controle pertence a um partido da coalizão. Controle = 0 se o deputado pertence a qualquer outro partido com representação no Legislativo.

implicam maiores taxas de incidência de controle horizontal. Para tanto, foram ajustados quatro modelos de *Poisson* apresentados na **tabela 5**.

Os 22.688 requerimentos de informação apresentados na Câmara dos Deputados, entre 1995 e 2014, foram agrupados em 80 unidades de tempo trimestrais, com o objetivo de captar o efeito da heterogeneidade do gabinete sobre a incidência de ações de controle de políticas públicas. Além dos controles [hi], [np] e [tc] apresentados na **tabela 3** e incluídos nos modelos logísticos (**tabela 4**), foi incluída uma variável ("Popularidade") como controle de fator exógeno, que mensura a taxa de aprovação do chefe de governo em cada uma das unidade de tempo. O objetivo é avaliar se o efeito dos indicadores de heterogeneidade se mantém na presença dos controles endógenos - indicadores do gabinete e da relação Executivo-Legislativo - e exógenos - popularidade do Presidente.

$$P_r(r, t) = \frac{e^{-\lambda} \lambda^k}{k!}$$

$$[\alpha + \beta_1 hi_i + \beta_2 np_i + \beta_3 tc_i + \beta_4 pop_i \beta_5 gov_i + \varepsilon_i]$$

No primeiro modelo (I), o indicador de heterogeneidade ideológica [hi] do gabinete foi regredido na presença dos controles de tempo, Ciclo Eleitoral e Honey, e do controle de fator exógeno Popularidade. As outras medidas de heterogeneidade do gabinete, [np] e [tc], também foram incluídas neste modelo. Os resultados evidenciam que, a cada acréscimo de um ponto na escala de heterogeneidade ideológica, a taxa de incidência (IRR)³⁸ de controle de políticas públicas - via requerimentos de informação - aumenta cerca de 1,15. Isso significa que, em relação à média, o número de ações de controle mais que dobra. O impacto dos indicadores [np] e [tc] é de, respectivamente, 1,16 e 1,91.

Nos modelos II, III e IV os mesmos controles são mantidos, variando os efeitos fixos de cada governo. No modelo II, quando o governo FHC é considerado, o indicador [hi], apesar de positivo, não é significativo. Nos governos LULA (modelo III) e DILMA (modelo IV) o mesmo indicador é positivo e significativo. Este resultado pode ser explicado pela menor dispersão ideológica e, conseqüentemente, menor incidência de ações de controle executadas pelos partidos da coalizão no governo FHC.

³⁸ Incidence Rate Ratios.

Tabela 5. Modelos Poisson multivariados.

Variáveis	(I)	(II)	(III)	(IV)
V. Dependente = Número de RIC apresentados em cada unidade de tempo				
Características do Gabinete				
	[IRR]			
[hi]	1.1538** (0.0789)	1.0344 (0.0731)	2.5552*** (0.2046)	3.2015*** (0.2745)
[np]	1.1620*** (0.0070)	1.2705*** (0.0192)	1.2130*** (0.0076)	1.0829*** (0.0074)
[tc]	1.9147*** (0.1756)	1.7131*** (0.1587)	1.0881 (0.1030)	1.2079** (0.1139)
Fator Exógeno				
Popularidade	0.9868*** (0.0006)	0.9860*** (0.0006)	0.9877*** (0.0006)	0.9885*** (0.0006)
Controles				
Ciclo Eleitoral	Sim	Sim	Sim	Sim
Honey	Sim	Sim	Sim	Sim
FHC	Não	Sim	Não	Não
LULA	Não	Não	Sim	Não
DILMA	Não	Não	Não	Sim
Constante	114.99*** 6.783	69.610*** 7.122	76.688*** 5.684	93.874*** 6.783
N	22.688	22.688	22.688	22.688
Unidades				
Tempo	80	80	80	80
Log likelihood	-3630.93	-3610.27	-3397.93	-3401.54

Erro padrão robusto entre parênteses

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Dado que a grande variação nas taxas de controle é explicada pelos requerimentos de informação apresentados pelos partidos que integram o gabinete, a incidência de controle nos governos LULA e DILMA é significativamente maior. Os resultados da análise de variância apresentados na **tabela 5** testificam este argumento

No lugar de apresentar um teste de médias agregado para todas as categorias, através do teste de *Tukey* é possível comparar e testar se a diferença da proporção de

controle realizada pela coalizão em cada governo é estatisticamente significativa. A **tabela 6** apresenta o teste de diferença das proporções entre as dez combinações possíveis, nos dois mandatos do presidente FHC e LULA e no primeiro mandato da presidente DILMA. As maiores diferenças verificadas estão entre o segundo mandato do presidente FHC (FHCII) e os três mandatos dos presidentes petistas (LULAI, LULAI, DILMAI). Diferenças, todas elas estatisticamente significantes, que podem ser explicadas pela menor heterogeneidade observada nos gabinetes compostos no último quadriênio de governo FHC.

É preciso ressaltar, ainda, a diferença estatisticamente significativa registrada entre os dois mandatos do presidente FHC. A saída do PFL da coalizão de governo e a nomeação de um elevado número de ministros técnicos (da cota do presidente) explicam a menor incidência de controle da categoria FHCII. No caso das comparações realizadas entre as categorias referentes aos presidentes LULA e DILMA, como era de se esperar, a diferença das proporções é baixa e não apresenta significância estatística, em razão de os dois governos terem sido igualmente marcados pela composição de gabinetes grandes e heterogêneos, razão pela qual a proporção de controle é similar.

Tabela 6. Teste de *Tukey* (análise de variância) - proporção de controle (RIC) executado pela coalizão em cada governo (FHC, LULA e DILMA).

Categoria	Diferença (prop)	SD	T	p value	Inter. Confiança (95%)	
FHCII vs FHCI	-0.1205	0.0425	-2.83	0.045	-0.2391	-0.0018
LULAI vs LULAI	-0.0430	0.0310	-1.38	0.640	-0.1296	0.0436
DILMAI vs LULAI	-0.0013	0.0310	-0.04	1.000	-0.0880	0.0853
DILMAI vs LULAI	0.0416	0.0347	1.20	0.752	-0.0552	0.1385
LULAI vs FHCI	0.0545	0.0388	1.40	0.682	-0.0538	0.1628
DILMAI vs FHCI	0.0961	0.0388	2.67	0.058	-0.0121	0.2045
LULAI vs FHCI	0.0975	0.0356	2.74	0.057	-0.0018	0.1968
LULAI vs FHCII	0.1750	0.0388	4.50	0.000	0.0666	0.2833
DILMAI vs FHCII	0.2166	0.0388	5.57	0.000	0.1083	0.3250
LULAI vs FHCII	0.2180	0.0356	6.12	0.000	0.1186	0.3173

Fonte: elaborado pelo autor a partir dos dados do NECI/USP.

Em suma, todas as evidências apontam na direção da principal hipótese deste trabalho. A delegação em governos com múltiplas preferências desencadeia conflitos intragabinete que se expressam no parlamento sob a forma de controle horizontal. Os partidos da coalizão não são indiferentes às áreas ministeriais controladas por seus parceiros e monitoram, por meio dos requerimentos de informação, as políticas públicas do seu interesse. Na próxima seção, qualificarei essas ações de controle a partir da

consideração dos atributos dos partidos representados nas redes. O que torna um partido do gabinete potencial alvo de controle dos seus parceiros?

Atributos dos atores nas redes de controle horizontal

Nesta seção, analiso os atributos dos atores centrais nas redes de controle intragabinete. O que determina a centralidade - receber maior volume de controle horizontal - de um ator nestas redes? Seria a posição na rede de controle horizontal uma função da quantidade de recursos para *policy* que esses atores dispõem?

A **tabela 7** apresenta o ranking dos partidos em cada gabinete, de acordo com o grau de centralidade³⁹ dos partidos nas redes de controle horizontal. O ranking está disposto em ordem decrescente, do partido que recebeu mais controle dos seus parceiros do gabinete (1), para o partido que recebeu menor volume de controle dos parceiros do gabinete (4). Além do ordenamento dos partidos de acordo com o seu nível de centralização, esta tabela traz informações sobre a porcentagem de recursos⁴⁰ aprovados no orçamento (LOA) que cada partido controlava no momento da formação do gabinete, e a porcentagem de controle recebido por cada um dos partidos ranqueados. Se a hipótese - a de que partidos com mais recursos para a implementação de políticas são mais controlados pelos seus parceiros do gabinete - levantada for verdadeira, deve-se esperar observar uma relação diretamente proporcional entre a quantidade de recursos para *policy* controlada por cada partido e a porcentagem de controle recebida (o grau de centralidade).

É justamente esse o padrão verificado nas redes analisadas. Dos 15 gabinetes formados no Brasil entre 1995 e 2014, em apenas três deles (FHCI1, FHCI2 e LULAI4) o partido formador e o seu principal parceiro não receberam a maior porcentagem de controle horizontal. Isto é, em 86% dos gabinetes as redes de controle mútuo se constituem a partir do objetivo de monitorar os partidos que possuem mais recursos para implementar políticas. Dito de forma mais clara, o controle intragabinete não segue um padrão aleatório, os partidos monitoram seus parceiros de gabinete que controlam mais recursos para políticas públicas. Isso explica porque o partido formador e o seu principal parceiro de governo receberam, em média, 82% do monitoramento observado em todas

³⁹ A operacionalização do cálculo para definir o grau de centralidade de cada ator na rede pode ser visualizada no Apêndice C.

⁴⁰ Estes recursos correspondem à soma dos recursos do Executivo que um partido controla. Se forem delegados para um partido X os ministérios da Educação e Meio Ambiente, e estas pastas corresponderem a, respectivamente, 7% e 4% dos recursos do governo aprovados na LOA, considero que este partido possui 11% de recursos para *policy*.

as redes de controle analisadas. A intensidade do monitoramento recebido pelos partidos é dada por uma relação diretamente proporcional ao volume de recursos delegados a esses atores.

No caso dos gabinetes formados durante os dois mandatos do presidente FHC, em dois (FHCI2 e FHCII2) dos quatro gabinetes formados o principal parceiro foi o PTB⁴¹. Nos outros dois (FHCIII1 e FHCIII2), PFL e PMDB foram, respectivamente, os parceiros principais do PSDB, o partido formador do gabinete. Nos dois mandatos do presidente LULA e no primeiro mandato da presidente DILMA, houve apenas dois principais parceiros. Nos quatro primeiros (LULAI1, LULAI2, LULAI3 e LULAI4) gabinetes formados no período LULA, o Partido Liberal (PL), partido do então Vice-Presidente da República José Alencar, assumiu o papel de principal parceiro do governo.

Depois disso, em todos os gabinetes formados no período LULA e DILMA, o papel de principal parceiro foi ocupado pelo PMDB. Como observa Figueiredo (2007), embora o PMDB tenha sido integrado ao governo ainda na coalizão LULAI2 (2004), num primeiro instante não houve entre os integrantes do partido consenso acerca do espaço que a legenda deveria ocupar no governo. Esses conflitos foram sendo paulatinamente dissolvidos e o número de áreas delegadas para esse parceiro tornou-se progressivamente maior. O processo de ratificação desse movimento se deu através do escândalo do "mensalão", momento de grande desgaste político do presidente LULA, que demandou a reconfiguração do pacto político de sustentação do governo (Pereira; Power; Raile, 2009). Esse novo pacto envolveu a transferência de recursos do até então principal parceiro de gabinete, PL, para as mãos do PMDB.

⁴¹ Por ter seus recursos contingenciados com gastos previdenciários obrigatórios, o Ministério da Previdência Social - delegado ao PFL neste período - não foi considerado como uma área com recursos para *policy*. Por esta razão, em dois dos quatro gabinetes formados durante os dois mandatos do presidente FHC, o PTB - e não o PFL - foi considerado o principal parceiro do partido formador do gabinete.

Tabela 7. Posição dos atores nas redes de controle horizontal (FHC, LULA, DILMA).

		FHCI1		FHCI2		FHCII1		FHCII2						
Ranking	Partido	% Recursos	% Controle	Partido	% Recursos	% Controle	Partido	% Recursos	% Controle	Partido	% Recursos	% Controle		
1	PFL	0,62	52,38	PSDB	13,21	56,25	PSDB	8,26	63,27	PSDB	18,46	75		
2	PSDB	11,96	38,10	PFL	0,65	20,31	PFL	3,53	22,45	PMDB	2,42	12,5		
3	PMDB	2,06	9,52	PMDB	2,17	12,50	PMDB	1,87	10,20	PPB	0,8	12,5		
4	PTB	3,79	4,76	PTB	4,56	4,69	PPB	2,45	2,04					
		LULAI1		LULAI2		LULAI3		LULAI4						
Ranking	Partido	% Recursos	% Controle	Partido	% Recursos	% Controle	Partido	% Recursos	% Controle	Partido	% Recursos	% Controle		
1	PT	12,02	69,70	PT	8,1	82,81	PT	9,14	85,71	PT	9,18	73,33		
2	PL	1,1	9,09	PL	2,47	9,38	PL	2,01	7,14	PMDB	0,23	16,67		
3	PDT	0,2	4,55	PTB	0,03	6,25	PMDB	0,23	7,14	PL	2,01	10		
4	PV	0,04	4,55	PMDB	0,14	1,56								
		LULAI5		LULAI1		LULAI2		LULAI3						
Ranking	Partido	% Recursos	% Controle	Partido	% Recursos	% Controle	Partido	% Recursos	% Controle	Partido	% Recursos	% Controle		
1	PT	6,08	65,22	PT	6,01	56,25	PT	6,06	61,64	PT	8,55	43,52		
2	PMDB	5,09	20,29	PMDB	6,72	12,5	PMDB	6,72	28,77	PMDB	8,34	43,52		
3	PSB	0,2	7,25	PR	0,57	6,25	PR	0,57	5,48	PR	0,81	11,11		
4	PL	0,57	2,90	PSB	0,11	6,25	PP	0,17	2,74	PP	0,64	0,93		
		DILMAI1		DILMAI2		DILMAI3								
Ranking	Partido	% Recursos	% Controle	Partido	% Recursos	% Controle	Partido	% Recursos	% Controle					
1	PT	13,05	81,82	PT	13,64	66,67	PT	15,03	77,57					
2	PMDB	4,2	6,49	PMDB	3,98	21,33	PMDB	4,67	14,95					
3	PSB	0,28	3,90	PR	1,04	6,67	PP	1,18	4,67					
4	PP	1,12	1,30	PP	1,02	2,67	PDT	2,15	0,93					

Fonte: elaborado pelo autor a partir da Câmara dos Deputados

Por fim, apresento, na **tabela 8**, o teste bivariado entre o grau de centralidade dos atores na rede e o volume de recursos do orçamento (LOA) recebido por cada um. Nesse exercício, a unidade de análise é o partido da coalizão que foi monitorado nas redes de controle horizontal⁴². O objetivo é analisar, nas redes de controle intra-gabinete, qual o impacto do volume de recursos que cada partido do gabinete possui para implementar políticas públicas sobre o seu grau de centralidade - volume de monitoramento recebido.

Tabela 8. Grau de centralidade nas redes de controle horizontal em função do volume de recursos do orçamento (LOA).

Variáveis	(I) Completo	(II) FHC	(III) LULA	(IV) DILMA
% de recursos (LOA)	0.497*** (0.0455)	0.334*** (0.0619)	0.655*** (0.0743)	0.563*** (0.0418)
Constante	0.401* (0.208)	0.910 (0.635)	0.241 (0.150)	-0.0495* (0.246)
N	159	35	58	66
R²	0.69	0.55	0.76	0.95

Erro padrão robusto entre parênteses

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Os testes bivariados realizados a partir de modelos *Ordinary Least Squares* (OLS) evidenciam a forte correlação entre as duas dimensões. A cada acréscimo de um ponto percentual na parcela de recursos do orçamento que cada partido detém, observa-se um aumento de 0.50 (completo), em média, numa escala de centralidade que varia entre 0 e 1. O efeito observado é maior no governo LULA (0.65) e menor no governo FHC (0.33). Os valores do R² indicam a alta capacidade explicativa da variável utilizada como preditora do grau de centralidade nas redes.

Em suma, o que explica o grau de centralidade dos partidos nas redes de controle horizontal do gabinete de governo é a quantidade de recursos para executar políticas que os atores acessam. Isso explica por que o partido formador recebe sempre maior volume

⁴² Nessa análise são considerados apenas os partidos que receberam controle pelo menos uma vez, exclusive os partidos que apenas realizaram controle sobre algum ator das redes constituídas.

de controle nas redes, e porque o principal partido parceiro do chefe de governo tem suas ações mais escrutinadas quando comparado aos outros parceiros do gabinete.

As evidências apresentadas nesta seção indicam que os partidos não estão preocupados apenas com os cargos que eles podem ocupar e/ou lotear nas pastas ministeriais que recebem. Os partidos do gabinete de governo sempre procuram influenciar os resultados das políticas públicas que lhes interessam, mesmo aquelas sob o controle de outros partidos.

Conclusão

O fato de não haver interdependência entre os dois Poderes nos sistemas presidencialistas não nos autoriza a realizar análises que desconsiderem a relação de cooperação entre o Executivo e o Legislativo. É dizer que o maior entendimento dos conflitos deflagrados no gabinete passa pela melhor compreensão das estratégias adotadas pelos partidos da coalizão de governo no Legislativo.

Embora esse entendimento não seja recente e tenha sido lançado, no Brasil, pela análise seminal realizada por Figueiredo & Limongi (1995), a análise das taxas de sucesso do Executivo é apenas a ponta do *iceberg* de um arranjo institucional sustentado por governos de coalizão, com distintos atores partidários e múltiplas preferências. O acúmulo teórico e empírico dos últimos vinte anos nos permite pensar em desenhos de pesquisa mais ambiciosos, que permitam compreender o processo de construção das decisões, as estratégias de dissolução de conflitos e os mecanismos de alinhamento de preferências em governos multipartidários.

O sistema político brasileiro não é, como sugeriu Abranches (1988), um caso discrepante nas democracias contemporâneas. O termo "Presidencialismo de Coalizão", cunhado pelo referido autor e equivocadamente elevado à condição de categoria analítica, apenas contribuiu para diagnósticos superficiais e mal fundamentados do funcionamento das instituições políticas brasileiras. Da mesma forma que no parlamentarismo, no presidencialismo multipartidário brasileiro os partidos que integram o governo competem por influência na agenda de políticas do Executivo. E, a despeito das prerrogativas do presidente brasileiro para tomar decisões de forma unilateral, as políticas públicas congregam, inevitavelmente, as preferências dos vários atores partidários que assumem os riscos e custos de integrar as coalizões de governo.

O presente trabalho contribui, portanto, para uma adequada compreensão dos cálculos, estratégias e conflitos que envolvem a formulação e a implementação da

agenda de políticas do Executivo, concluindo que não existe nenhuma evidência de que, no arranjo institucional brasileiro, as políticas públicas sejam um produto apenas das preferências do chefe do Executivo.

Referências

- ABRANCHES, Sérgio. (1988), Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados*, 31(1), 5-38.
- ALEMÁN, Eduardo; TSEBELIS, George. (2011), Political parties and government coalitions in the Americas. *Journal of Politics in Latin America*, 3(1), 3–28.
- AMORIM NETO, Octávio. (2000), Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil. *Dados*, 43(3), 479-519.
- _____. (2006), The presidential calculus executive policy making and cabinet formation in the Americas. *Comparative Political Studies*, 39(4), 415-440.
- _____; SANTOS, Fabiano. (2003), O segredo ineficiente revisto: o que propõem e que aprovam os deputados brasileiros. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol.46, n° 4, pp.661a698.
- ANDEWEG, Rudy. (1985), *The Netherlands: Cabinet Committees in a Coalition Cabinet. Unlocking the Cabinet: Cabinet Structures in Comparative Perspective*. London, Sage.
- ARAÚJO, Victor; FREITAS, Andréa; VIEIRA, Marcelo. (2015), Parties and control over policy: The presidential logic of government formation. Presented at 73rd Annual Conference of the Midwest Political Science Association, Chicago.
- BATISTA, Mariana. (2013), O poder no Executivo: uma análise do papel da Presidência e dos Ministérios no presidencialismo de coalizão brasileiro (1995-2010). *Opinião Pública*, 19(2), 449–473.
- _____. (2014), O mistério dos ministérios: a governança da coalizão no presidencialismo brasileiro. Tese de Doutorado. Universidade Federal de Pernambuco. Recuperado de <http://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/12073>.
- BRASIL. (2004), Congresso. Câmara dos Deputados. Questão de Ordem 469/2004. Câmara dos Deputados: Centro de Documentação e Informação.
- BRASIL. (2015), Congresso. Câmara dos Deputados. Regimento interno da Câmara dos Deputados (Vol. 104). Edições Câmara.
- CHAISTY, Paul; CHEESEMAN, Nic; POWER, Timothy. (2014), Rethinking the ‘presidentialism debate: conceptualizing coalitional politics in cross-regional perspective. *Democratization*, 21(1), 72-94.
- CHEIBUB, José Antônio. (2007), *Presidentialism, parliamentarism, and democracy*. Cambridge University Press.

- _____; LIMONGI, Fernando. (2002), Democratic institutions and regime survival: Parliamentary and presidential democracies reconsidered. *Annual Review of Political Science*, 5(1), 151–179.
- _____; LIMONGI, Fernando. (2010), From Conflict to Coordination: Perspectives on the Study of Executive-Legislative Relations. *Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos*, 1(1), 38-53.
- _____; PRZEWORSKI, Adam; SAIEGH, Sebastian. (2004), Government Coalition under Parliamentarism and Presidentialism. *British Journal of Political Science*, (34), 565–587.
- COX, Gary. (1987), *The Efficient Secret: The Cabinet and the Development of Political Parties in Victorian England*. Cambridge University Press.
- DOWNS, Antony. (1957), An economic theory of political action in a democracy. *The journal of political economy*, 135–150.
- ELGIE, Robert. (2005), From Linz to Tsebelis: three waves of presidential/parliamentary studies? *Democratization*, 12(1), 106–122.
- EPSTEIN, David; O'HALLORAN, Sharyn. (1999), *Delegating Powers: a transaction costs politics approach to policy making under separate powers*. New York: Cambridge University Press.
- FIGUEIREDO, Argelina. (2007), Government Coalitions in Brazilian Democracy. *Brazilian Political Science Review*, 1(2), 182–216.
- _____; LIMONGI, Fernando. (1995), Mudança Constitucional, Desempenho do Legislativo e Consolidação Institucional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 29, 175–200.
- _____. (1999), *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Editora FGV Rio de Janeiro.
- _____. (2000), Presidential power, legislative organization, and party behavior in Brazil. *Comparative Politics*, 151-170.
- FREITAS, Andréa. (2013), *O presidencialismo da coalizão*. Universidade de São Paulo. Recuperado de <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-08112013-102939/en.php>.
- GAYLORD, Sylvia; RENNÓ, Lucio. (2015), Opening the Black Box: Cabinet Authorship of Legislative Proposals in a Multiparty Presidential System. *Presidential Studies Quarterly*, 45(2), 247–269.
- HOROWITZ, Donald. (1990), Comparing democratic systems. *Journal of Democracy*, 1(4), 73-79.
- HUBER, John. (1998), How does cabinet instability affect political performance? Portfolio volatility and health care cost containment in parliamentary democracies. *American Political Science Review*, 92(03), 577–591.

- INÁCIO, Magna; REZENDE, Daniela. (2015), Partidos Legislativos e Governo de Coalizão: Controle Horizontal das Políticas Públicas. *Opinião Pública*, 21(2), 296–335.
- KINZO, Maria Dalva. (2006), Partidos, eleições e democracia no Brasil pós-1985. *RBCS Vol. 19 nº. 54*.
- LAMEIRÃO, Camila (2015). A Casa Civil e a gestão da coordenação política governamental no presidencialismo de coalizão brasileiro, 1995-2010. *Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos*, 4(1).
- LAVER, Michael. (2008), Governmental politics and the dynamics of multiparty competition. *Political research quarterly*, 61(3), 532–536.
- _____; SHEPSLE, Kenneth. (1994), Cabinet ministers and parliamentary government. Cambridge: Cambridge University Press.
- _____; SCHOFIELD, Norman. (1998), Multiparty government: The politics of coalition in Europe. University of Michigan Press.
- LEMOS, Leany. (2005), Controle Legislativo em Democracias Presidencialistas: Brasil e EUA em perspectiva comparada. Tese de doutorado. Brasília: UnB.
- _____; POWER, Timothy. (2013), Determinantes do Controle Horizontal em Parlamentos Reativos: O Caso do Brasil (1988-2005). *DADOS - Revista de Ciências Sociais*, 56(2), 383–412.
- LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. (2005), Processo orçamentário e comportamento legislativo: emendas individuais, apoio ao Executivo e programas de governo. *Dados*, 48(004), 737-776.
- _____.(2008), Política Orçamentária no Presidencialismo de Coalizão. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- _____.(2009), Poder de agenda e políticas substantivas. *Legislativo brasileiro em perspectiva comparada*. Belo Horizonte: UFMG, 77–104.
- LINZ, Juan. (1990), The perils of presidentialism. *Journal of democracy*, 1(1), 51–69.
- LUEBBERT, Gregory. (1986), Comparative democracy: policymaking and governing coalitions in Europe and Israel. Columbia University Press.
- MACKINTOSH, John. (1969), A rejoinder. *The British Prime Minister*.
- MAGAR, Eric; MORAES, Juan Andrés. (2012), Factions with clout: Presidential cabinet coalition and policy in the Uruguayan parliament. *Party Politics*, 18(3), 427–451.
- MAINWARING, Scott. (1993), Presidentialism, Multipartism, and Democracy The Difficult Combination. *Comparative political studies*, 26(2), 198–228.
- _____; SHUGART, Matthew. (1997), Presidentialism and democracy in Latin America. Cambridge University Press.

- MARTIN, Lenin. W; VANBERG, Georg. (2004), Policing the Bargain: Coalition Government and Parliamentary Scrutiny. *American Journal of Political Science*, 48(1), 13–27.
- _____. (2005), Coalition policymaking and legislative review. *American Political Science Review*, 99(01), 93–106.
- _____. (2008), Coalition government and political communication. *Political Research Quarterly*, 61(3), 502–516.
- _____. (2011), *Parliaments and coalitions: The role of legislative institutions in multiparty governance*. Oxford University Press.
- MARTÍNEZ-GALLARDO, Cecilia. (2010), Inside the Cabinet: the influence of ministers in the policymaking process. In: Scarrascini, E; Stein; M. Tommasi; A. *How Democracy Works: Political Institutions, Actors, and Arenas in Latin American Policymaking*, 119–146.
- MELO, Carlos Ranulfo; NUNES, Felipe. (2009), Ideologia e distância entre preferências: uma comparação dos governos Lagos e Lula. In Magna Inácio e Lucio Rennó (eds.), *Legislativo Brasileiro em perspectiva comparada* (1º ed, Vol. 1). Belo Horizonte: Editora UFMG.
- MELO, Marcos André; PEREIRA, Carlos. (2013), *Making Brazil Work: Checking the President in a Multiparty System*. Palgrave Macmillan.
- MOURY, Catherine. (2013), *Coalition Government and Party Mandate: How coalition agreements constrain ministerial action*. Routledge.
- MÜLLER, Wolfgang; STROM, Kaare. (1999), *Policy, office, or votes?: how political parties in Western Europe make hard decisions*. Cambridge University Press.
- _____; STROM, Kaare. (2003), *Coalition governments in western Europe*. Oxford University Press.
- O'DONNELL, Guillermo. (1998), Accountabilty Horizontal e Novas Poliarquias. *Lua Nova*, nº 44. Recuperado de <http://www.scielo.br/pdf/ln/n44/a03n44>.
- PALERMO, Vicente. (2000), *Como se governa o Brasil?: o debate sobre instituições políticas e gestão de governo*. Dados v.43 n.3.
- PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. (2003), Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no Brasil. *DADOS—Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol.46, nº 4, pp.735a771.
- _____; POWER, Timothy; RAILE, Eric. (2009), Presidencialismo de coalizão e recompensas paralelas: explicando o escândalo do Mensalão. In: Inácio & Rennó, *Legislativo brasileiro em perspectiva comparada* (pp. 207-234). Editora UFMG.
- POWER, Timothy; GASIOROWSKI, Mark. (1997), Institutional design and democratic consolidation in the Third World. *Comparative Political Studies*, 30(2), 123–155.

- _____; ZUCCO, Cesar. (2009), Estimating ideology of Brazilian Legislative parties, 1990–2005: a research communication. *Latin American Research Review*, 44(1), 218–246.
- RAILE, Eric; PEREIRA, Carlos; POWER, Timothy. (2011), The executive toolbox: Building legislative support in a multiparty presidential regime. *Political Research Quarterly*.
- RENNÓ, Lucio; WOJCIK, Stefan. (2015), The Changing Role of Ministers in the Legislative Agenda in Brazil. *Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos*, 4(1).
- RIKER, William. (1962), *The theory of political coalitions*. Yale University Press.
- RUSSELL, Meg; GOVER, Daniel; WOLLTER, Kristina. (2015), Does the Executive Dominate the Westminster Legislative Process?: Six Reasons for Doubt. *Parliamentary Affairs*.
- SANTOS, Fabiano. (1997), Patronagem e poder de agenda na política brasileira. *Dados*, 40(3).
- SARTORI, Geovanni. (1994), *A teoria da democracia revisitada: as questões clássicas*. Tradução de Dinah de Abreu Azevedo. São Paulo: Editora Ática.
- SHUGART, Matthew; CAREY, John. (1992), *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge University Press.
- STEPAN, Alfred; SKACH, Cindy. (1993), Constitutional frameworks and democratic consolidation: Parliamentarism versus presidentialism. *World Politics*, 46(01), 1–22.
- STROM, Kaare. (1990a), *Minority government and majority rule*. Cambridge University Press.
- _____.(1990b), A behavioral theory of competitive political parties. *American journal of political science*, 565–598.
- _____; MÜLLER, Wolfgang. (2010), Parliamentary Control of Coalition Governments. *Annual Review Political Science*, 13, 517–535.
- TSEBELIS, G. (1995), Decision making in political systems: Veto players in presidentialism, parliamentarism, multicameralism and multipartyism. *British journal of political science*, 25(03), 289-325
- ZUCCO, Cesar; LAUDERDALE, Benjamin. (2011), Distinguishing between influences on Brazilian legislative behavior. *Legislative Studies Quarterly*, 36(3), 363–396.
- WASSERMAN, Stanley; FAUST, Katherine. (1994), *Social network analysis: Methods and applications* (Vol. 8). Cambridge university press.

Apêndice A

Cálculo do grau de heterogeneidade do gabinete.

Grau de Heterogeneidade do Gabinete [varia entre 0 e 1] - quanto maior o *valor deste indicador*, maior a distância entre as preferências dos atores presentes no Gabinete.

$$\sum_{n=1}^n \left| \frac{x - x_i}{n} \right|$$

Onde;

x = preferência (*score*) do partido formador;

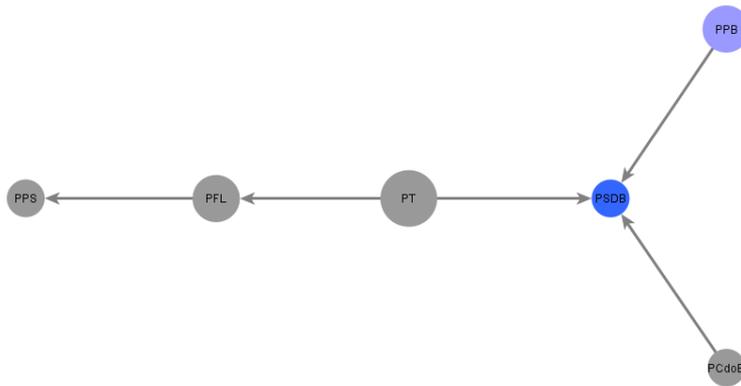
x_i = preferência do partido (x) integrante do gabinete;

n = número de partidos que integram o gabinete.

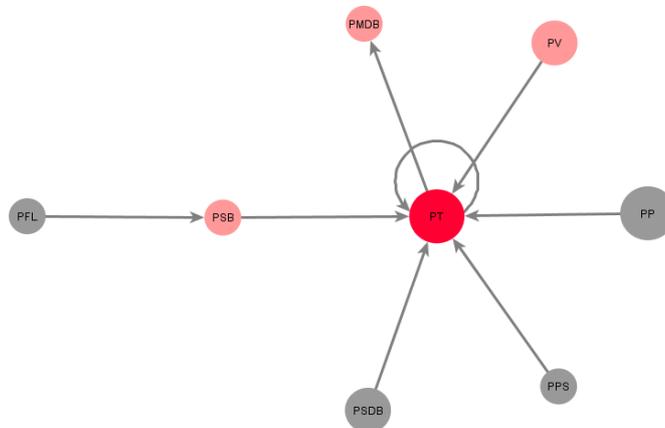
Apêndice B

Redes de baixa densidade.

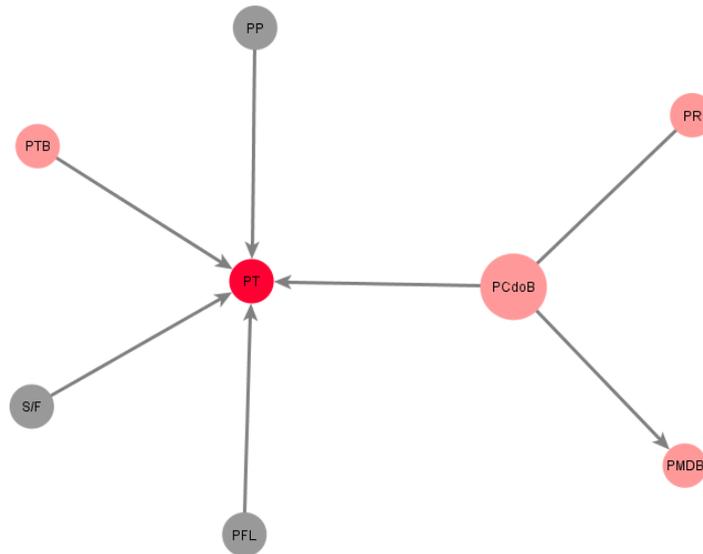
FHCII2



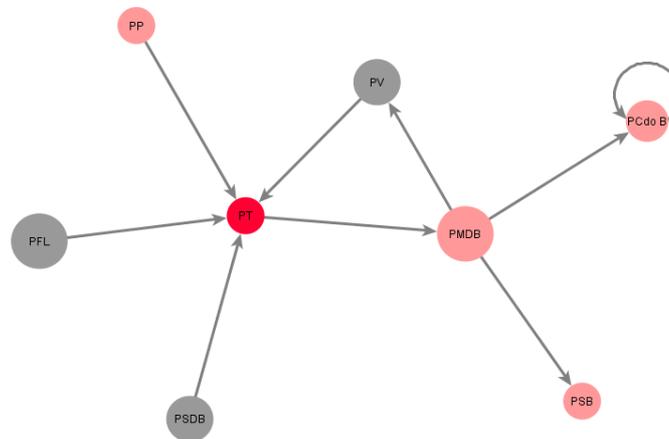
LULAI3



LULAI4



LULAI11



Apêndice C

Cálculo do grau de centralidade do ator na rede.

Medida padronizada do grau de centralidade dos atores partidários que integram as redes de controle intragabinete [varia entre 0 e 1]. Quanto maior o valor deste indicador, maior o grau de centralidade de um dado ator na rede.

$$C'D(n_i) = \frac{X_i + 1}{g - 1} \quad C'D(n_i) = \frac{\sum_{ij}}{g - 1}$$

Onde,

x_i = número relações observadas na rede;

g = número de relações possíveis.