

# **Multipartidarismo, Coordenação de Preferências e *Police-Patrol* em Sistemas Presidencialistas<sup>1</sup>**

**Victor Araújo<sup>2</sup>**

*Universidade de São Paulo*

---

<sup>1</sup> Trabalho preparado para o V Seminário Discente da Pós-Graduação em Ciência Política da USP, 4 a 8 de maio de 2015, São Paulo.

<sup>2</sup> Mestrando em Ciência Política na Universidade de São Paulo e Pesquisador do Núcleo de Estudos Comparados e Internacionais (NECI/CEBRAP). Email: [victor.asaraujo@usp.br](mailto:victor.asaraujo@usp.br)

# **Multipartidarismo, Coordenação de Preferências e *Police-Patrol* em Sistemas Presidencialistas**

**Victor Araújo**

*Universidade de São Paulo*

## **Resumo**

Existe relação entre a acomodação das preferências dos atores que compõe o gabinete de governo e o controle que o Poder Legislativo exerce sobre a burocracia subordinada ao Poder Executivo? Assumindo que em contextos multipartidários os problemas de cooperação e coordenação de preferências do gabinete se refletem no comportamento dos atores partidários no parlamento (MARTIN; VANGERB, 2011), eu argumento que, no caso brasileiro, a utilização de *police patrol* pelos parlamentares varia de acordo com a possibilidade dos partidos da coalizão incluírem suas preferências nos projetos do Executivo. Para tanto, utilizo um banco de dados com 28.320 mil requerimentos de informação protocolados pelos parlamentares brasileiros, entre 1991 e 2014, nos governos Collor, Itamar, FHC, Lula e Dilma. Os resultados indicam que, a centralização da decisão sobre políticas do Executivo nas mãos do partido formador está associada com o aumento da incidência de *Police patrol* do Poder Legislativo sobre a burocracia subordinada ao Poder Executivo.

**Palavras-Chave:** Multipartidarismo, Presidencialismo, Coordenação de Preferências e *Police Patrol*.

## Introdução

No dia 26 de fevereiro de 2015, em matéria ressaltando os problemas de coordenação da base aliada enfrentados pela presidenta Dilma Rousseff, a versão brasileira online do jornal "El País" destacou as seguintes razões para o comportamento indisciplinado do principal parceiro na coalizão de governo:

*... "Insatisfeitos com a perda de espaço para duas legendas recém-criadas, PROS e PSD, e com uma menor participação na formulação de políticas no Governo Dilma Rousseff (PT), os peemedebistas prepararam uma série de ações que colocam a presidenta contra a parede" (grifo meu)...*

*... "Em janeiro de 2011, o partido tinha seis ministérios que respondiam por quase 15% do orçamento da União. Já no início deste ano, o número de ministérios é o mesmo, mas a receita administrada é de apenas 2%" (grifo meu)...*

A matéria em questão resalta o problema fundamental de governos constituídos por múltiplos atores partidários: a coordenação das diferentes - e muitas vezes heterogêneas - preferências sobre *policy* dos atores que integram o gabinete de governo. Dadas às limitações de recursos, tempo e espaço, é impossível que a totalidade de preferências de todos os atores seja levada em consideração no processo de tomada de decisão. Se quisermos adotar uma perspectiva ainda mais pragmática, é possível dizer ainda que, a cooperação entre os atores que compõe o gabinete de governo é um produto dos esforços individuais de cada ator partidário para aproximar as decisões sobre políticas das suas preferências ideais.

Isto é, se os partidos participantes do governo tem a percepção de que existe um movimento sistemático de negação das suas preferências no processo de formulação e implementação de políticas, é bastante provável que os termos de cooperação entre o chefe do Executivo e os partidos aliados tornem-se frágeis. No entanto, a cooperação entre estes atores, ao contrário do que as análises superficiais costumam concluir, não pode ser garantida pela distribuição de cargos na estrutura do governo.

Trocar apoio legislativo por cargos é uma condição *sine qua non* para que o pacto entre atores partidários possa se dar. No entanto, este é apenas um aspecto ligado à cooperação entre as partes que selam o pacto de apoio político. Se esta relação não é edificada em termos bilaterais, o pacto se desfaz; ou, mesmo que não se desfça, funciona em condições precárias. Mesmo recebendo cargos na estrutura do governo, se estes cargos não são se convertem em condições efetivas para influenciar políticas, dados os custos

eleitorais envolvidos, os incentivos para que partidos permaneçam no governo tornam-se reduzidos.

Isso significa assumir em primeira instância que, estar no governo não é um fim em si mesmo para os atores envolvidos. Partidos acessam o governo para fazer políticas (Laver & Schofield, 1998; Müller & Strøm, 1999; Strom, 1990). Em última instância, significa assumir que ter influência sobre *policy* envolve pelo menos três dimensões: A. participação nas decisões produzidas pelo gabinete; B. acesso a recursos monetários e; C. acesso a cargos na estrutura do governo.

Em sistemas onde o gabinete de governo possui uma composição unipartidária, o partido do chefe do Executivo - doravante também chamado de partido formador - arca sozinho com os custos e benefícios das decisões sobre políticas. Em sistemas multipartidários, ainda que não uniformemente, estes custos e benefícios são distribuídos entre os partidos que integram o gabinete (Martin & Vanberg, 2011; Moury, 2009; Strom & Muller, 2010).

Os custos não se distribuem uniformemente em função da correspondência feita por eleitores entre as ações do governo e o chefe do Executivo (MOE, 1985). Em virtude dos custos eleitorais que precisa arcar, é presumível que o partido formador tente aumentar seus benefícios decorrentes do acesso à *policy* em detrimento dos ganhos dos outros atores que compõe o gabinete. O risco envolvido nesta estratégia do partido formador é a exigência de certa acurácia para extrair seu máximo benefício sem, no entanto, desencadear um cenário de grande desequilíbrio entre as preferências dos partidos presentes na coalizão e um comportamento não cooperativo desses atores.

O objetivo deste trabalho é mostrar que este risco é sempre iminente e implica reação dos atores partidários presentes no gabinete. Assumindo que problemas de cooperação e coordenação de preferências do gabinete se refletem no comportamento parlamentar dos partidos desses atores (Martin & Vanberg, 2011), eu argumento que, no caso brasileiro, a incidência de *Police-Patrol* - ações do Poder Legislativo para controlar a burocracia subordinada ao Poder Executivo - varia em função do espaço concedido aos atores do gabinete para influenciar as propostas de políticas do Executivo. É dizer que, os partidos da coalizão intensificam o controle sobre a burocracia nas ocasiões onde o partido formador desequilibra a relação de forças representadas no gabinete e concentra a capacidade de influenciar políticas. Mantido constante o acesso a cargos e a recursos

financeiros, os atores partidários reagem quando são marginalizados no processo decisório.

Utilizando o Brasil como unidade de análise, este trabalho terá como foco governos multipartidários em sistemas presidencialistas. No entanto, na contramão de um conjunto de analistas que insistem em reverberar a hipotética excepcionalidade do caso brasileiro, anunciada seminalmente por Sérgio Abranches (1988), o Brasil será enquadrado num "universo" analítico mais amplo. A análise comparada das democracias estruturadas sobre governos multipartidários mostra que, no que tange à atuação dos atores partidários no processo decisório, o Brasil está longe de ser um caso atípico.

Alguns críticos poderão sugerir, de saída, que existem diferenças substanciais entre os sistemas parlamentaristas e presidencialistas, o que inviabilizaria a comparação do Brasil com outros sistemas multipartidários, sobretudo aqueles existentes em contextos parlamentaristas. No entanto, apesar de haver diferenças no que diz respeito às condições de estruturação do governo, o processo de tomada de decisão assenta-se nos mesmos moldes nos dois modelos de democracia (Cheibub, 2007).

Dois outros argumentos podem ser utilizados em detrimento da hipótese de extrema disparidade entre os dois sistemas. Em primeiro lugar, é possível produzir características semelhantes entre diferentes regimes de governo por meio da combinação de aspectos institucionais (Tsebelis, 2002). Nesta perspectiva, o número de *veto players* - atores com capacidade de veto - envolvidos no processo decisório importa mais para a produção de políticas do que o regime de governo adotado.

Em segundo lugar, as análises empíricas do caso brasileiro sugerem que a capacidade dos governos para obter apoio legislativo é a mesma observada em sistemas onde o Primeiro Ministro é o chefe de governo (Figueiredo & Limongi, 1999). Nas palavras de Limongi (2003), "*o sucesso legislativo dos chefes do executivo, presidentes ou primeiros ministros, pode ser explicado com base em modelos similares. A referência é a mesma, qual seja, a delegação da maioria*" (pag.38).

Ou seja, não existe nenhuma razão explícita, de natureza teórica ou empírica, para que os presidencialismos multipartidários sejam tratados enquanto categoria isolada e operacionalmente distante dos modelos utilizados para compreender os sistemas

multipartidários em geral. Isso significa assumir, no limite, que os aspectos institucionais que produzem incentivos para que governos sejam multipartidários ou unipartidários são os mesmos nos dois regimes de governo (Chuibub, Przeworski, & Saiegh, 2004). Depreende-se, portanto, que o ganho teórico e analítico derivado do enquadramento do Brasil numa perspectiva geral compensa os riscos envolvidos nessa empreitada.

### **Modelos de Tomada de Decisão: quem controla a agenda do gabinete?**

Como são processadas as decisões no interior do gabinete? Responder esta questão passa, em primeiro lugar, pelo entendimento de que diferentes tipos de composição de gabinetes implicam diferentes estratégias de coordenação dos atores partidários envolvidos. Ainda que não haja clareza a respeito dos processos internos que produzem estes resultados, é possível argumentar que governos multipartidários - em virtude da multiplicidade de interesses envolvidos - complexificam o processo de tomada de decisão (Epstein & O'halloran, 1999; Figueiredo & Limongi, 2008; Laver & Schofield, 1998; Muller & Strom, 2003; Muller; Bergman; Strom, 2010; ).

Os primeiros modelos formulados para explicar o processo de constituição das decisões em gabinetes foram formatados em função da operação de governos unipartidários. Nesta linha, dois modelos antípodas se destacam. O primeiro deles, inspirado no caso britânico e denominado Governo de Gabinete (*Cabinet government*), postula que as decisões coletivas são tomadas depois da deliberação dos atores que compõe o gabinete. No entanto, como argumenta Mackintosh (1969), esse modelo só pode ser considerado razoável se assumirmos que o gabinete decide sobre um número limitado de assuntos e que a autoridade do chefe de governo é relativamente limitada. Ainda que a variação das condições políticas possa tornar o segundo pressuposto válido em algumas circunstâncias, a extensão e complexidade dos assuntos que precisam ser discutidos e decididos pelos governos atuais tornam esse modelo distante da realidade.

Mas, apenas como exercício, aceitemos o pressuposto de que governos decidem sobre poucas questões e precisam gerenciar a atuação de um número limitado de burocratas. Mesmo nestas condições, se o gabinete tivesse uma composição multipartidária, dadas as preferências particulares de cada ator representado no governo, a probabilidade de uma decisão consensual se tornaria extremamente pequena. Ou, ainda que fosse

possível chegar a um consenso, as decisões seriam demasiadamente custosas e demandariam muito tempo.

O segundo modelo, denominado Governo do Primeiro Ministro (*Prime ministerial government*), postula o contrário do primeiro modelo apresentado. Em detrimento das ações deliberadas e processadas conjuntamente, o chefe de governo possui discricionariedade para decidir sobre as políticas, a despeito da vontade do gabinete enquanto ator coletivo (Dunleavy & Rhodes, 1990). Num contexto multipartidário, este seria o "pior dos mundos", dado que as preferências de todos os outros atores do gabinete seriam negligenciadas.

Se é pouco razoável presumir que o gabinete produz decisões consensuais, fruto de deliberações coletivas, tão pouco é possível sustentar que o chefe do Executivo tenha discricionariedade absoluta sobre as decisões do governo. Mesmo nos contextos unipartidários, as facções internas do partido do Primeiro Ministro ou do Presidente podem minorar a capacidade decisória<sup>3</sup> destes dois atores. Nos contextos multipartidários, a concentração das decisões sobre política nas mãos do chefe de governo induz a não cooperação entre os atores participantes do gabinete, acarretando consequências para a dinâmica do processo decisório como um todo.

Ao assumir o pressuposto de que partidos integram o governo para fazer políticas<sup>4</sup> (Laver & Schofield, 1998; Strom, 1990), é preciso também considerar a consequência derivada desse pressuposto: se as propostas e decisões sobre política que nascem no Executivo, são produzidas sem levar em consideração as preferências de outros atores partidários que compõe o governo, é esperado que estes atores implementem um conjunto de medidas não cooperativas - retirada (ou diminuição) do apoio partidário em votações no parlamento, discursos e declarações contra o governo e Controle da Burocracia subordinada ao chefe do Executivo.

No entanto, uma primeira pergunta relevante faz-se necessária: é razoável esperar que os atores partidários que integram o governo tenham a mesma capacidade de decidir

---

<sup>3</sup> É equivocado presumir que gabinetes formados por apenas um partido estão livres de qualquer problema de coordenação (Strom & Muller, 2010). Ainda que uma definição dos partidos enquanto atores unitários seja operacionalmente mais adequada (Laver & Schofield, 1998), é preciso ter em conta que as variações internas de um mesmo partido podem ser um fator complicador da tomada de decisões, mesmo nos contextos onde apenas um partido gerencia as ações do gabinete.

<sup>4</sup> Para ver mais sobre o modelo *Policy Seeking* de atuação partidária ver Laver & Schofield (1998) e Müller & Strøm (1999).

sobre todas as políticas produzidas no gabinete? Não. Foquemos em três principais fatores para justificar esta assertiva:

*i. Assimetria de informação entre os atores do gabinete* - em virtude da complexidade e do volume de decisões sobre as mais diversas áreas sobre *policy* que o gabinete precisa legislar, é inevitável que os Ministros sejam "sub-informados" acerca da maior parte dos assuntos que não estejam ligados diretamente à suas respectivas áreas de competência. Portanto, a assimetria de informação é resultante da razão entre as políticas que os Ministros são capazes de acompanhar e a totalidade das decisões processadas pelo gabinete (Martin & Vanberg, 2004; Muller, Bergman & Strom, 2008);

*ii. Custos Eleitorais que predominam sobre o partido formador* - a premissa de que governos de coalizão diluem os custos das decisões tomadas no governo entre os atores que integram o gabinete (Martin & Vanberg, 2011; Moury, 2009; STROM & MULLER, 2010), em presidencialismos, precisa ser ponderada pelo fato de haver um chefe de governo independente do parlamento. Se por um lado isso garante a sobrevivência no cargo independente da sua relação de confiança com o Poder Legislativo, por outro, permite que os custos eleitorais sejam atribuídos desigualmente a ele. Independente da repartição de competências, das prerrogativas atribuídas a cada um dos Poderes constitucionais e das respectivas jurisdições, os eleitores tendem a responsabilizar o Presidente pelo sucesso ou fracasso das políticas adotadas no país (Moe, 1985). Decorre daí que, antecipando os custos eleitorais que deverá arcar, o partido formador<sup>5</sup> tende a querer concentrar a maior parte dos recursos para *policy* nos órgãos e/ou ministérios sob o seu comando;

*iii. Critério numérico e peso institucional dos atores representados no gabinete* - o critério mais básico para dimensionar a força de um partido dentro do gabinete é o seu peso no legislativo expresso numericamente. Dito de forma simples, partidos que contribuem com mais cadeiras para a constituição da coalizão tendem a receber um volume maior de recursos para *policy*. É bem verdade que isso não é uma regra, outros critérios como proximidade de preferências sobre *policy* e afinidade política podem explicar a distribuição de recursos. Mas, no geral, a literatura tem apontado que a

---

<sup>5</sup> O Partido do Presidente nas democracias presidencialistas.

repartição de recursos para *policy* segue este critério de importância numérica (AMORIM NETO, 2000).

Em suma, mesmo não sendo razoável presumir o igual a acesso dos atores presentes no governo aos recursos para *policy*, ainda assim, é razoável argumentar que a diminuição dos recursos para implementar políticas implica não cooperação entre os atores representados no Executivo. A questão central, portanto, é qual o ponto ideal de acesso à *policy* que garante equilíbrio entre as preferências dos atores que integram o governo, reduzindo a probabilidade de não cooperação entre esses atores. Tratarei dessa questão na próxima seção.

### **Multipartidarismo e Equilíbrio de Preferências**

Em qualquer modelo de democracia, um dos maiores desafios do chefe de Executivo é distribuir os recursos para *policy* de forma que os atores que integram o governo sintam-se contemplados e participantes do processo decisório. É extremamente complicado, no entanto, distribuir recursos e considerar os interesses dos atores envolvidos no processo decisório, de forma a chegar pelo menos próximo das preferências individuais manifestadas por cada partido situado no governo.

Assumindo a perspectiva *policy seeking* de que partidos acessam o governo para fazer políticas (Laver & Schofield, 1998; Müller & Strøm, 1999), eu argumento que o equilíbrio das preferências e a garantia de cooperação entre os atores presentes no governo depende, sobretudo, da capacidade do chefe do Executivo para distribuir de forma razoavelmente equilibrada os recursos para *policy*. Mas o que seria essa "forma razoavelmente equilibrada" de distribuir recursos e, ainda mais importante, quais seriam esses recursos a serem distribuídos?

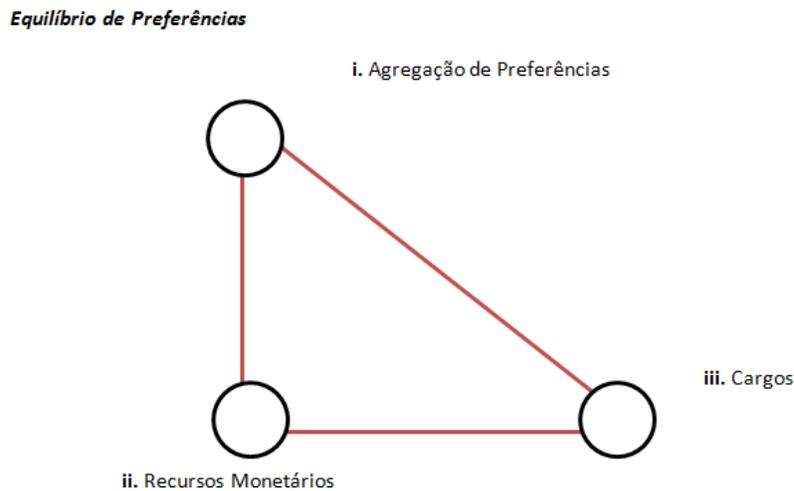
Não existe uma métrica que possa ser utilizada pelo chefe de governo para determinar o espaço de atuação que será concedido a cada partido. Os cálculos são todos de natureza política. A distribuição de recursos é operada tendo como parâmetro a capacidade individual de cada parceiro da coalizão e dos riscos de não cooperação embutidos nessa equação de repartição. O risco reside na subestimação da probabilidade de não cooperação dos partidos representados no gabinete. Trata-se de uma linha tênue: se o partido formador se excede na concentração de recursos em suas próprias mãos, o risco

de não cooperação dos atores da coalizão aumentam e colocam em xeque o sucesso das propostas legislativas Executivo como um todo.

Acessar recursos para *policy* envolve, nesta ordem, pelo menos três dimensões:

[A] *Agregação de preferências nas decisões produzidas pelo gabinete* - esta é a dimensão crucial no processo decisório. Isto por que, além de produzir uma série de regras e regulamentações que tem efeito imediato - ou seja, não passam pelo escrutínio do Poder Legislativo -, as decisões tomadas nesta dimensão reverberam sobre as outras. Tópicos como a abrangência e capilaridade dos programas executados pelo governo, a capacidade orçamentária de cada Ministério e as áreas de *policy* prioritárias para o Executivo são decididos nesta dimensão. Sendo assim, ainda que tenham acesso a recursos monetários e a cargos na estrutura do governo, se afastados dessa dimensão, os partidos tem pouca capacidade de agregar suas preferências às propostas e decisões sobre implementação de políticas (Laver & Schofield, 1998).

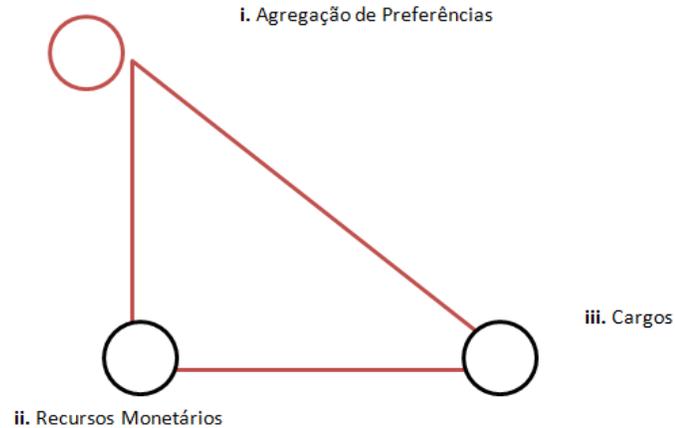
**Figura 1. Cenário de equilíbrio de preferências nas três dimensões de *Policy***



A **figura 1** representa visualmente um cenário de equilíbrio de preferências no processo de produção de políticas. A parte interior do triângulo representa a área total de recursos para *policy* e os círculos representam a área dos recursos ocupada por cada partido individualmente. As três dimensões (i,ii,iii) são representados na área de *policy* e o desequilíbrio em qualquer uma delas desencadeia um processo de não cooperação dos atores presentes na coalizão.

**Figura 2. Cenário de desequilíbrio de Preferências na dimensão [i]**

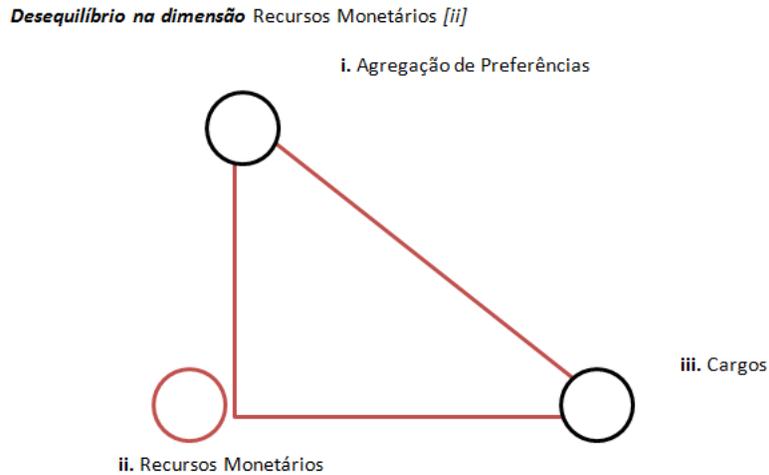
*Desequilíbrio na dimensão* Agregação de Preferências [i]



A **figura 2** representa o cenário de desequilíbrio na dimensão "Agregação de Preferências". O círculo vermelho da dimensão [i] representa visualmente o cenário onde as preferências dos partidos, tomados individualmente, não são representadas no processo de produção de propostas de políticas do gabinete, afastando estes atores da área de *policy* nesta dimensão. Se isto ocorre, os incentivos para não cooperar com o chefe do Executivo aumentam, uma vez que o partido formador concentra em suas mãos a capacidade de formular as propostas de políticas do Executivo.

[B] *Acesso a recursos monetários* - está é a segunda principal dimensão relacionada aos recursos para *policy*. Mais que ter acesso a cargos importa para os atores partidários possuir uma dotação orçamentária que permita, ainda que parcialmente, implementar as suas preferências sobre políticas. Portanto, uma distribuição equilibrada de recursos para *policy* deve levar em consideração a capacidade isolada de cada partido executar políticas em sua área de jurisdição ministerial.

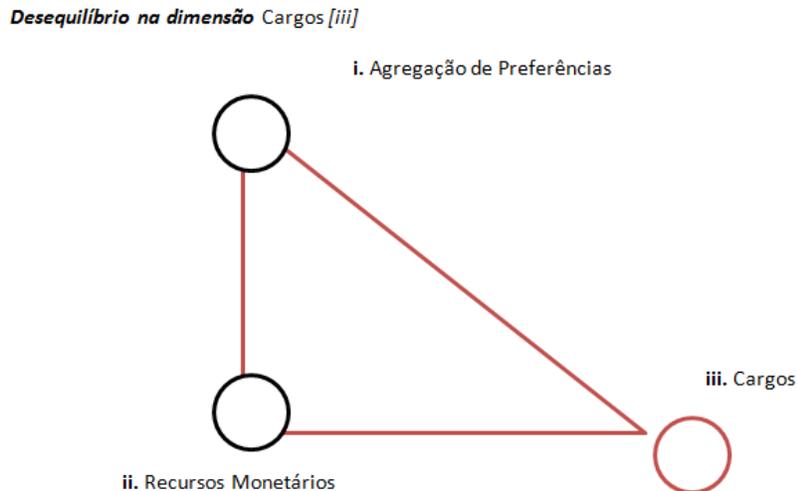
**Figura 2. Cenário de Desequilíbrio de Preferências na dimensão [ii]**



A **figura 2** representa visualmente o cenário de desequilíbrio de preferências na dimensão recursos monetários. Se os atores partidários, tomados individualmente, tem acesso a poucos recursos monetários para implementar políticas, estes são deslocados da área (triângulo) de *policy* e têm incentivos para a não cooperação com o chefe do Executivo;

[C] *Acesso a cargos na estrutura do governo* - ainda que não seja a dimensão mais relevante para o acesso à *policy*, ocupar cargos na estrutura do governo é de suma importância para a consecução dos objetivos dos partidos. A sua capacidade logística e operacional no governo está intrinsecamente ligada ao número de cargos e de pessoal que lhes são concedidos. No entanto, afastados das outras duas dimensões de *policy*, ocupar "milhares" de cargos na estrutura do governo produz resultados inócuos do ponto de vista da influência sobre propostas e a efetiva implementação de políticas.

**Figura 3. Cenário de Desequilíbrio de Preferências na dimensão [iii]**



A **figura 3** representa visualmente o cenário de desequilíbrio na dimensão "Cargos". Se os atores partidários, tomados individualmente, tem acesso restrito aos cargos distribuídos na estrutura do governo, aumenta a probabilidade de não cooperação dos partidos representados no gabinete. Na próxima seção discutiremos a aplicação deste modelo ao caso brasileiro.

### **Três dimensões de *policy* e multipartidarismo no Brasil**

No que se refere ao caso brasileiro, o pressuposto de que os problemas de coordenação do gabinete se refletem no congresso, foi seminalmente utilizado por Amorim Neto (2000) para explicar as taxas de disciplina legislativa dos partidos da coalizão. O argumento central apresentado é que a disciplina legislativa dos partidos da coalizão varia em função do acesso a ministérios no Executivo. Nas palavras do autor, "*o apoio parlamentar dos dois maiores partidos brasileiros - PMDB e PFL<sup>6</sup> - ao chefe do Executivo é determinado principalmente pela relação entre a recompensa ministerial recebida por estes partidos e o decurso do mandato presidencial*" (pag.19).

---

<sup>6</sup> Os dois maiores partidos em 2000, no momento da publicação do artigo.

Análises mais recentes tentaram ampliar o espectro do argumento posto pelo autor. Raile, Pereira, & Power (2011), por exemplo, argumentam que o sucesso legislativo do Executivo brasileiro não pode ser explicado apenas pelas relações de barganha entre os atores do Poder Executivo e Legislativo, mas também pela concessão de benefícios localizados aos parlamentares (*Pork*).

Na mesma esteira destes autores e utilizando o mesmo argumento da "*presidential toolbox*<sup>7</sup>", Melo & Pereira (2013) argumentam que a governabilidade em sistemas presidencialistas multipartidários como o Brasil, é um produto de fatores relacionados à coordenação política do gabinete - como o tamanho, heterogeneidade e proporcionalidade (coalescência), e fatores de natureza particularista - como a execução de emendas orçamentárias individuais dos parlamentares pertencentes aos partidos da coalizão.

Estas análises padecem de três principais problemas. Primeiramente, em virtude da premissa *office-seeking*<sup>8</sup> adotada por estes autores, o acesso a cargos na estrutura do Executivo é tratado enquanto fator preponderante para a cooperação entre atores que compõe o gabinete. É obvio que se partidos participam do governo eles irão pretender receber cargos, mas, apenas receber cargos não implica cooperação entre os atores envolvidos.

Em segundo lugar, e como decorrência do primeiro problema, a dinâmica da produção de políticas no interior do gabinete é tratada de forma marginal. Ou seja, no lugar de tratar a feitura de políticas como o objetivo principal dos atores partidários, a barganha entre os atores nas arenas de decisão é equivocadamente resumida à troca de cargos (ministérios) e particularismos (emendas ao orçamento da união). *Stricto sensu*, emendas orçamentárias e cargos na estrutura do governo são apenas elementos constitutivos da barganha maior que se processa no interior do gabinete, a saber, a troca de cooperação política - o que envolve o apoio na arena parlamentar - pela possibilidade de influenciar as propostas de políticas que são produzidas no interior do Executivo.

---

<sup>7</sup> A expressão se refere ao conjunto de instrumentos utilizados pelos chefes do Executivo em presidencialismos multipartidários a fim de obter sucesso legislativo e conseguir implementar políticas.

<sup>8</sup> Nesta perspectiva, os partidos desejam, prioritariamente, maximizar seu controle sobre benefícios políticos. Assumindo que vencer eleições é o maior dos objetivos partidários, ocupar o Executivo é a melhor das estratégias para acessar benefícios que lhes garantam a permanência no poder.

Por fim, nestas abordagens a atuação do Poder Legislativo é de natureza meramente reativa. Como ficará evidente a partir dos testes empíricos expostos adiante, mais do que deixar de apoiar as propostas de políticas sugeridas pelo Executivo, como decorrência dos problemas de coordenação de preferências no gabinete, os partidos da coalizão enviam claros sinais ao chefe do governo quando se sentem exilados do processo decisório.

No **gráfico 1** podem ser visualizados os *scores* padronizados das três dimensões de *policy* discutidas acima. A padronização permite que sejam comparadas, em cinco governos diferentes (FHC I, FHC II, LULA I, LULA II, DILMA I), 15 gabinetes, no período compreendido entre 1995 e 2014, a variação das seguintes dimensões:

**A.** Coalescência - indicador proposto por Amorim Neto (2000) e que mede a proporcionalidade entre a força legislativa - medida em número de cadeiras - de cada partido integrante da coalizão e o número de pastas ministeriais que o partido recebe;

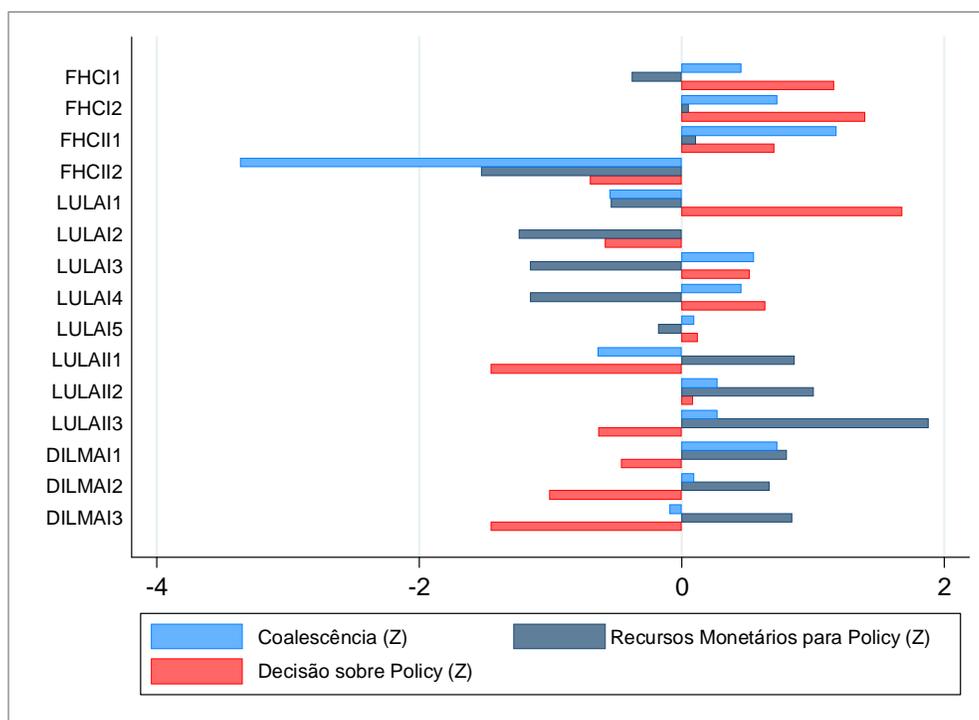
**B.** Recursos Monetários para *policy* - este indicador mede a fração de recursos do orçamento repassado para os partidos do gabinete, descontada a parcela destinada ao partido formador. Ou seja, mensura a variação do total do orçamento do gabinete que é controlada pelos parceiros da coalizão.

**C.** Decisão sobre *policy* - tendo como parâmetro o partido formador, este indicador mensura a capacidade dos outros partidários representados no gabinete influenciarem as propostas de políticas produzidas no Executivo. Do universo das propostas de políticas apresentadas por todos os ministérios, de todos os partidos, no período entre 1988 e 2014, foram contabilizadas aquelas que, não sendo oriundas do partido formador (Partido do Presidente), foram transformadas em propostas de políticas do Poder Executivo<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Foram analisadas 1542 propostas de políticas oriundas dos ministérios, entre 1988 e 2014. Foram excluídas as propostas originadas no Ministério da Fazenda de caráter regulatório e que costumam ter efeito imediato. Apenas as matérias que alcançaram o status de transformada em norma jurídica (TNJR), transformada em decreto legislativo (TRDL) e transformada em projeto de lei (TRPL) foram consideradas propostas que alcançaram "sucesso" e entraram para a agenda do Poder Executivo.

**Gráfico 1. Dimensões de *Policy* padronizadas**



A padronização dos *scores* permite que os diferentes indicadores possam ser comparados na análise dos distintos gabinetes formados entre 1995 e 2014. Para que a comparação faça sentido é preciso partir do pressuposto de que, caso o gabinete fosse unipartidário, 100% dos recursos para policy estariam à disposição do partido formador. Dessa forma, dado que os recursos são finitos, a adição de novos e diferentes atores no gabinete deve implicar diminuição da parcela de recursos controlados pelo partido do Presidente.

O **quadro 1** apresenta o número de partidos e o *score* de distância de preferências de cada gabinete, medido a partir da soma das distâncias euclidianas entre as preferências sobre políticas do partido formador e a preferência de cada um dos partidos que integra o gabinete<sup>10</sup>. A análise dos *scores* de preferências apenas confirma o padrão de gabinetes supermajoritários e heterogêneos conformados pelo menos desde o governo Itamar, sobretudo, a partir do primeiro governo LULA (MELO & NUNES, 2009).

<sup>10</sup> Este indicador é constituído da soma das distâncias euclidianas entre o partido formador e cada um dos partidos que compõe o gabinete. Uma explicação detalhada deste indicador pode ser encontrada na página 25.

**Quadro 1. Score de distância das Preferências por Gabinete**

Gabinete	Partidos	N	Score	Score (0 -1)
FHC I 1	PSDB - PFL - PMDB - PTB	4	12,53	0,73
FHC I 2	PSDB - PFL - PMDB - PTB - PPB	5	13,48	0,78
FHC II 1	PSDB - PFL - PMDB - PPB	4	8,85	0,50
FHC II 2	PSDB - PMDB - PPB	3	4,90	0,25
Lula I 1	PT - PL - PCdoB - PSB - PTB - PDT - PPS - PV	8	12,79	0,74
Lula I 2	PT - PL - PCdoB - PSB - PTB - PPS - PV - PMDB	7	16,97	0,91
Lula I 3	PT - PL - PCdoB - PSB - PTB - PV - PMDB	7	10,41	0,60
Lula I 4	PT - PL - PCdoB - PSB - PTB - PMDB	6	11,07	0,64
Lula I 5	PT - PL - PCdoB - PSB - PTB - PMDB - PP	7	13,64	0,79
Lula II 1	PT - PR - PCdoB - PSB - PTB - PMDB - PP - PRB	8	14,60	0,85
Lula II 2	PT - PR - PCdoB - PSB - PTB - PMDB - PP - PDT - PRB	8	14,60	0,85
Lula II 3	PT - PR - PCdoB - PSB - PMDB - PP - PDT - PRB	8	11,69	0,67
Dilma 1	PT - PR - PCdoB - PSB - PMDB - PDT - PP	7	10,41	0,60
Dilma 2	PT - PR - PCdoB - PSB - PMDB - PDT - PP - PRB	8	11,23	0,65
Dilma 3	PT - PR - PCdoB - PMDB - PDT - PP - PRB	7	13,21	0,77

Fonte: CEBRAP

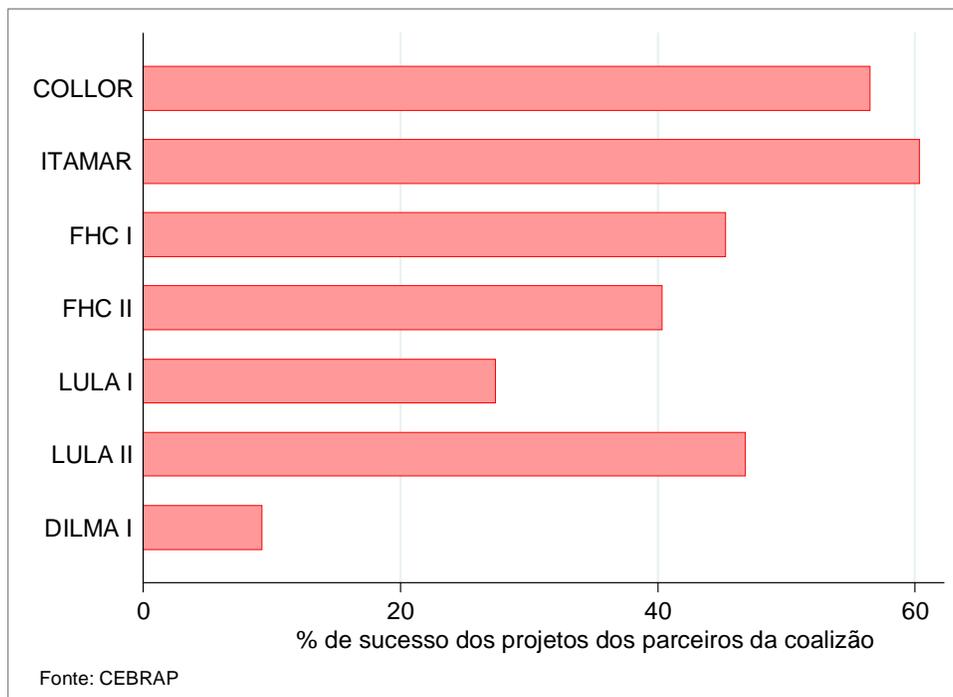
O simples aumento do número de participantes do gabinete deveria acarretar a transferências de recursos para policy do partido formador para os outros partidos. Analisando a tendência no tempo, este é o caso da divisão de recursos nas dimensões "recursos monetários" e "cargos", mas não é o caso na dimensão "decisão sobre *policy*".

No caso da Coalescência, com exceção do último gabinete formado no segundo governo FHC (FHCII2) - onde houve a participação de um grande número de ministros sem filiação partidária -, do primeiro gabinete do primeiro governo LULA (LULAI1) e do primeiro gabinete no segundo governo LULA (LULAI1), a tendência de distribuição de ministérios aos integrantes do gabinete é estável e sempre próximo de um desvio padrão acima da média de todo o período analisado.

A distribuição dos recursos monetários possui a mesma tendência, mas revela-se num tempo diferente quando comparada à distribuição de cargos. É apenas a partir do segundo governo LULA que o partido formador inicia um movimento persistente de ceder mais recursos monetários aos outros integrantes da coalizão. No final do governo LULA (gabinete LULAI3), a porcentagem de recursos do gabinete apropriada pelos parceiros da coalizão chega próximo de dois desvios padrões acima da média. Em relação a estas duas dimensões, o **gráfico 1** permite chegar a uma conclusão: o aumento do tamanho e da heterogeneidade dos gabinetes formados no período analisado tem sido

acompanhados da transferência de recursos para *policy* das mãos do partido formador para os outros atores partidários que compõe o governo.

**Gráfico 2. Taxa de sucesso das matérias sobre *policy* elaboradas pelos parceiros da coalizão**



Não é possível, entretanto, afirmar o mesmo sobre participação do gabinete na elaboração das propostas de políticas que saem do Executivo. O **gráfico 1** mostra paradoxalmente que, a composição de gabinetes maiores e mais heterogêneas não têm sido acompanhada da consideração das preferências desses novos atores no construção das iniciativas legislativas do Executivo.

Como argumenta Batista (2014), propostas sobre *policy* elaboradas nos ministérios sofrem intenso controle da Casa Civil, órgão responsável por acompanhar as medidas tomadas nos ministérios e centralizar as ações do Executivo. "Dessa forma, as matérias enviadas ao Congresso se constituem no resultado final da barganha intra-executivo, na qual os ministros propõem as matérias e a presidência estabelece o escrutínio" (pag.113).

Não é o objetivo deste trabalho discutir quais os fatores estão por trás do movimento de reforço da centralização no interior do Executivo, mas é sabido que este processo está associado aos crescentes custos de coordenação das preferências dos gabinetes

multipartidários que vêm se constituindo no Brasil desde a redemocratização (INÁCIO, 2012; Lameirão, 2011; Batista, 2014; VIEIRA, 2013).

A visualização do **gráfico 2** permite dimensionar a participação dos parceiros da coalizão nas iniciativas legislativas do Executivo. Não é difícil perceber que, em detrimento das preferências dos outros partidos que integram o gabinete, o partido formador tem, cada vez mais, se apropriado do espaço de tomada de decisão. Este é um movimento que começou no primeiro governo FHC, se acentuou nos dois governos LULA, atingindo níveis dramáticos no primeiro governo DILMA.

A questão que nos interessa, portanto, é como os partidos da coalizão reagem a essa supressão de espaço para influenciar as políticas que nascem no Executivo. Na próxima seção testarei a hipótese de que, na tentativa de atingir o Presidente e reclamar por espaço na formulação de políticas, os partidos, via Poder Legislativo, implementam atividades de *police patrol*. Como irei mostrar, no caso brasileiro, o escrutínio da burocracia subordinada ao Executivo é uma forma utilizada pelos parceiros da coalizão para sinalizar ao Presidente, sempre que o partido formador monopoliza o processo de elaboração das propostas legislativas do Executivo.

## **Dados e Métodos**

Utilizando um banco de dados composto de 28.320 mil requerimentos de informação, apresentados entre 1991 e 2014, nos governos Collor, Itamar, FHC, LULA e DILMA, o objetivo desta seção é testar se, *ceteris paribus*, a incidência de escrutínio do Poder Legislativo sobre a burocracia ministerial varia em função da capacidade dos atores partidários influenciarem as propostas de políticas produzidas no gabinete. Em outros termos, quando existem problemas de coordenação de preferências no gabinete os partidos enviam sinais ao Presidente através do Poder Legislativo?

Antes de passarmos aos testes é preciso justificar por que os requerimentos de informação podem ser utilizados como uma medida de *police patrol*.

Analisando o contexto estadunidense, McCubbins & Schwartz (1984) argumentam que os congressistas americanos adotam como uma de suas principais estratégias para o

controle da burocracia o *police patrol*<sup>11</sup>. Nas palavras dos referidos autores, o *police-patrol oversight (controle)* consistiria no exame de "a sample of executive agency activities, with the aim of detecting and remedying any violations of legislative goals" (p.166).

No caso brasileiro, institutos como os requerimentos de informação e as propostas de fiscalização e controle<sup>12</sup> podem ser enquadrados na categoria do que McCubbins e Schwartz denominam *police patrols*. Tais instrumentos legislativos, a despeito de seu baixo custo para a apresentação, são instrumentos formais para a correção de assimetrias informacionais e controle das atividades dos órgãos do Poder Executivo (LEMOS, 2005). Portanto, suficientemente adequados para manifestações de insatisfação provenientes de problemas de coordenação do gabinete.

De acordo com 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-Secretario da Câmara, observadas as seguintes regras*" (Artigo 116 do regimento interno da Câmara dos Deputados, pag.98). Ainda, de acordo com a Questão de Ordem<sup>13</sup> 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 ou a conveniência ou não de processar ministro de estado por crime de responsabilidade, perante o STF, uma vez que tem plena legitimidade para fazê-lo".

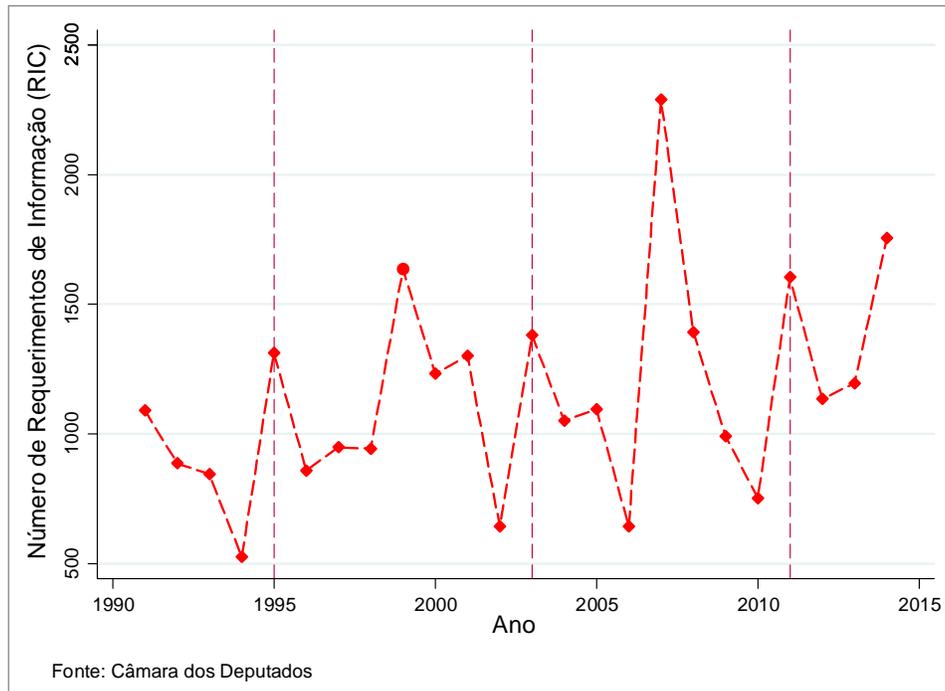
---

<sup>11</sup> No trabalho em questão os autores também tratam de outro mecanismo de controle utilizado pelos congressistas: os *fire alarms*. Estes seriam uma espécie controle *ex ante* da burocracia. Calculando os custos envolvidos nesta tarefa, os parlamentares sedimentam o terreno para que atores externos possam escrutinar as ações da burocracia.

<sup>12</sup> As propostas de fiscalização e controle serão examinadas em detalhe no capítulo 3.

<sup>13</sup> As questões de ordem são utilizadas pelo senador para suscitar, em qualquer fase da sessão, dúvida a respeito de interpretação ou aplicação do regimento em caso concreto, relacionada com a matéria tratada na ocasião.

**Gráfico 3. Variação do Controle da Burocracia do Executivo (*Police Patrol*) por ano (1991-2014)<sup>14</sup>**

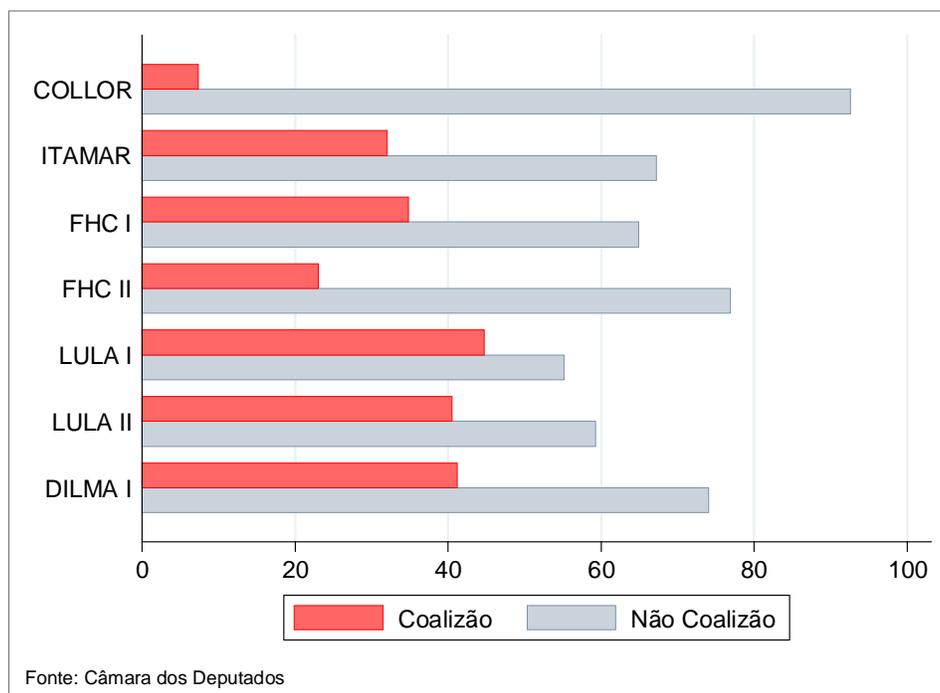


Assim, se por um lado os requerimentos de informação apresentam baixo custo de utilização, por outro, podem representar grande constrangimento ao chefe do Executivo, uma vez que pode colocar em evidências detalhes das políticas em processo de implementação pelo Executivo. Ademais, por também ocuparem o governo, os parceiros da coalizão podem, através dessa medida de *police patrol*, criar atalhos para o acesso de terceiros a informações potencialmente danosas a imagem do Presidente.

Através do **gráfico 3** é possível verificar a tendência da variação do número de requerimentos de informação apresentados no período compreendido entre 1991 e 2014. Apesar da oscilação, a tendência é de alta no período investigado. No entanto, tendo em vista que o papel constitucional do Poder Legislativo é mesmo o de controlar as ações implementadas pelo Poder Executivo - o que envolve os partidos da coalizão e os partidos fora da coalizão -, de forma isolada, esta tendência de aumento não é suficiente para testificar o argumento apresentado neste trabalho.

<sup>14</sup> As linhas vermelhas tracejadas dividem o gráfico em quatro períodos: i. governos Collor e Itamar; ii. governos FHC; iii. governos Lula e; iv. primeiro governo Dilma.

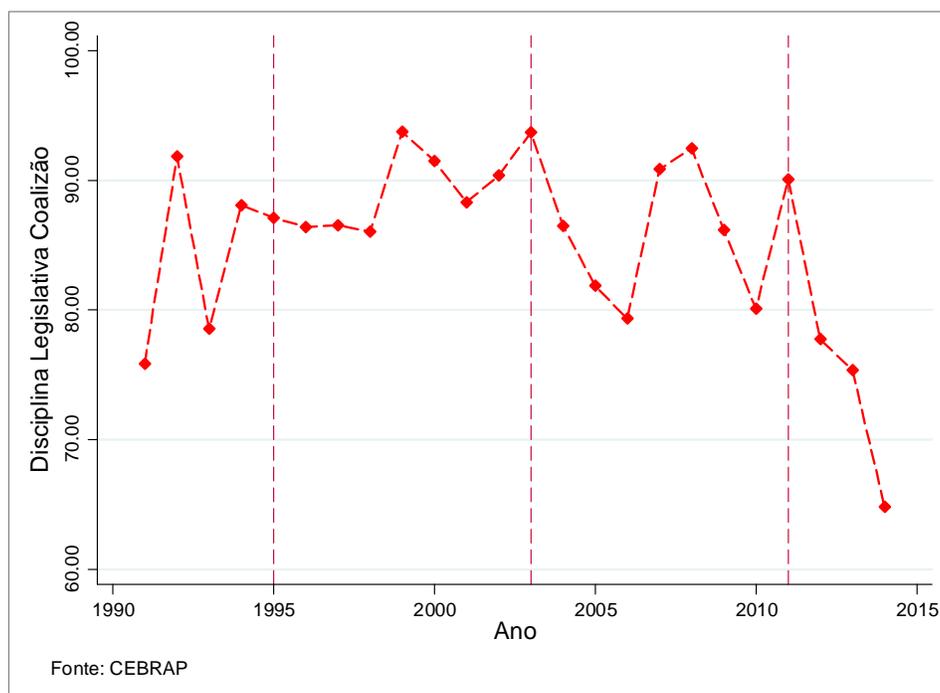
**Gráfico 4. Participação dos partidos da Coalizão no escrutínio da Burocracia do Executivo (*Police Patrol*) por governo**



Entretanto, a análise conjunta dos gráficos 3, 4 e 5 ajuda a validar o argumento de que os partidos da coalizão ajudam a escrutinar a burocracia do Executivo quando suas preferências são afastadas do processo decisório. No **gráfico 4** é possível perceber que também existe uma tendência no tempo do aumento da participação dos partidos da coalizão na atividade de escrutínio (*police patrol*). Sobretudo a partir do governo LULA, onde a prática de compor gabinetes grandes e heterogêneos tornou-se "regra", o que pressupõe maiores custos de coordenação das preferências expressas no gabinete de governo.

Através do **gráfico 5** é possível, ainda, visualizar a tendência de disciplina legislativa dos partidos da coalizão. Enquanto a tendência de *police patrol* é de crescimento, inversamente, a tendência de disciplina legislativa dos partidos da coalizão é de queda. Essa relação é importante, uma vez que a disciplina legislativa trata-se de outro indicador de problemas de coordenação no interior do gabinete.

**Gráfico 5. Disciplina Legislativa da Coalizão por ano (1991-2014)**



O fato de a disciplina variar inversamente às taxas de escrutínio da burocracia, é um indício de que a atividade de *police patrol* está relacionada aos problemas de coordenação do gabinete. Temos, portanto, evidências que nos levam a crer que o escrutínio da burocracia está associado com a diminuição da capacidade dos atores que compõe o gabinete para agregar suas preferências aos projetos formulados pelo Executivo.

Portanto, a principal hipótese deste trabalho pode ser formulada nos seguintes termos:

**Hipótese geral:** *os Partidos da Coalizão intensificam o controle sobre a burocracia do Executivo como uma forma de "reclamar" por espaço da produção de políticas;*

**Hipótese específica:** *à medida que aumenta a capacidade dos atores presentes no gabinete de agregar suas preferências sobre políticas nos projetos do Poder Executivo, diminui a incidência de Police patrol.*

Para testá-la, foram ajustados três modelos de regressão binomial negativo. Em virtude da natureza e distribuição dos dados utilizados neste trabalho - a variável dependente [figura 1] assume apenas valores positivos inteiros e a sua distribuição é assimétrica, concentrada em baixos valores - modelos ajustados a partir da estimação de mínimos

quadrados ordinários não são adequados. Uma opção válida seria utilizar o tradicional modelo *Poisson* de contagem, no entanto, a distribuição dos dados fere o pressuposto<sup>15</sup> fundamental deste modelo de que a média ( $\mu_i$ ) é igual à variância ( $\sigma_i$ ). Ou seja, equidispersos. Ainda que a sua estrutura seja similar e possa ser considerado uma generalização do modelo de *Poisson*, o modelo binomial negativo tolera a sobredispersão - variância diferente da média - e calcula a probabilidade condicional do regressor (X) sobre Y (variável dependente) a partir de uma distribuição gama (Long & Freese, 2006).

O regressor de interesse desta análise é uma medida de influência dos parceiros da coalizão sobre as propostas de políticas elaboradas no Executivo. Mais especificamente, a variável "Decisão Gabinete" mensura a porcentagem de propostas de matérias sobre *policy* originadas nos ministérios controlados pelos parceiros da coalizão - ou seja, excluídas as propostas produzidas nas pastas controladas pelo partido formador - e que se converteram em proposta legislativa do Poder Executivo.

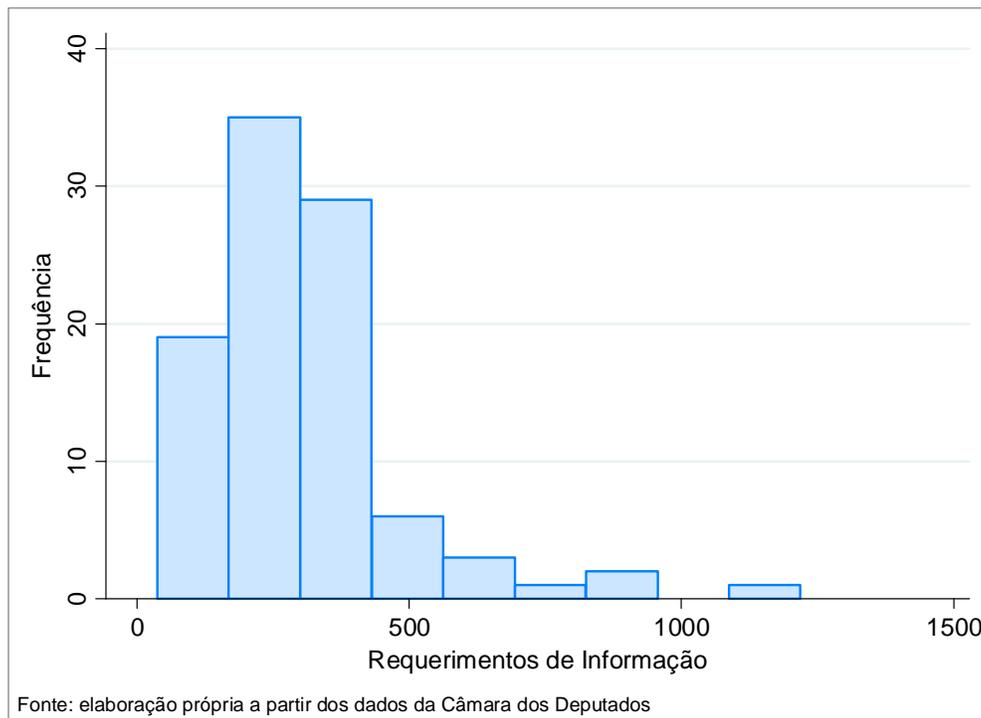
A variável dependente (**figura 1**) foi agrupada em tempos trienais<sup>16</sup>. Os 28.320 requerimentos de informação foram agrupados em espaços de tempo de três meses, totalizando 96 unidades de tempo. Busca-se, com isso, observar o efeito dos problemas de coordenação do gabinete no comportamento parlamentar dos deputados federais.

---

<sup>15</sup> Foi realizado o teste *alpha* a fim de verificar a sobreposição. Os resultados podem ser verificados na **tabela 1**.

<sup>16</sup> Não foi escolhida uma unidade de tempo menor em função da velocidade do processo legislativo. Utilizando a unidade de 1 mês, por exemplo, é bastante provável que seriam perdidos uma série de eventos, dados que as etapas do processo legislativo, muitas vezes, são morosas.

**Figura 1. Distribuição da Variável dependente - N de Requerimentos de Informação**



O efeito da variável de interesse (X) sobre Y foi estimado na presença dos seguintes controles:

*Coalescência* - medida proposta por Amorim Neto (2000) e utilizada para mensurar o grau de proporcionalidade entre a força legislativa - medida em cadeiras - de cada partido que integra a coalizão e distribuição de pastas ministeriais a estes atores;

*Score de Preferências* - tendo em vista que a maior distância entre as preferências dos atores que integram a coalizão está associada com o aumento dos custos de coordenação do gabinete (Epstein & O'halloran, 1999; Martin & Vanberg, 2011), faz-se necessário que este fator seja considerado ao estimar o efeito de X sobre Y. Nesse sentido, através da escala de posicionamento ideológico proposta por Power & Zucco (2009), foi calculado o *score* de distância das preferências de cada gabinete formado no Brasil,

entre 1991 e 2014<sup>17</sup>. Quanto maior a *score*, maior a distância total entre as preferências<sup>18</sup> dos atores presentes no gabinete, onde:

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

$x_i$  - preferência (score) do partido formador;

$x$  - partido (x) integrante da coalizão;

$n$  = número de partidos que integram o gabinete;

*Disciplina da Coalizão* - indicador proposto por Figueiredo & Limongi (1999) e largamente utilizado pela literatura brasileira, mede a grau de disciplina dos partidos da coalizão em votações nominais em matérias de interesse do governo;

*Apoio da Oposição*<sup>19</sup> - também proposto por Figueiredo & Limongi (1999), este indicador mede o nível de apoio dos partidos fora da coalizão aos projetos do governo. A referência, da mesma forma, são as votações nominais;

*Popularidade* - assumindo que uma baixa popularidade pode afetar a relação Executivo-Legislativo, foi considerada a taxa de popularidade<sup>20</sup> do Presidente em cada período trienal;

*Honey* - por fim, foi utilizado um controle de tempo. Alguns analistas têm apontado que o primeiro ano de governo do chefe de governo é marcado por uma relação amistosa entre os dois Poderes. O controle serve, portanto, para evitar que o estimador de X seja viesado.

---

<sup>17</sup> Desde o terceiro gabinete do governo COLLOR (COLLOR 3) até o último gabinete do primeiro governo DILMA (DILMA I3).

<sup>18</sup> As distâncias entre as preferências foram calculadas a partir do posicionamento ideológico proposto por (Power & Zucco Jr, 2009).

<sup>19</sup> Este indicador é originalmente utilizado pelos autores como "Disciplina da Coalizão". Eu fiz a escolha de utilizar o termo "Apoio da Oposição" com objetivo de evitar que o leitor seja levado a crer que o indicador mensura a coesão entre os partidos da oposição. Algo bastante diferente do que está sendo medido com o indicador proposto.

<sup>20</sup> A taxa de popularidade foi retirada das pesquisas realizadas pelo instituto de pesquisa data folha, entre janeiro de 1991 e dezembro de 2014. Foi considerada a porcentagem de respondentes que julgaram o governo do Presidente "Ótimo" ou "Bom".

**Tabela 1. Modelos de Regressão Binomial Negativo<sup>21</sup>**

Variáveis	Modelo Binomial Negativo		
	(I) RIC	(II) RIC	(III) RIC
Decisão Gabinete	-0.00986*** (0.00348)	-0.0113*** (0.00371)	-0.0143*** (0.00405)
Coalescência	2.224*** (0.721)	2.263*** (0.747)	2.317*** (0.752)
Score Preferências	-0.704* (0.410)	-0.771* (0.421)	-0.697* (0.406)
Disc. Coalizão		0.00615 (0.00614)	0.00740 (0.00659)
Apoio da Oposição		-0.00228 (0.00582)	-0.00897 (0.00599)
Popularidade			-0.00157 (0.00440)
Honey			0.422*** (0.136)
Constante	5.312*** (0.277)	4.989*** (0.562)	5.153*** (0.581)
Inalpha	-1.163*** (0.159)	-1.171*** (0.156)	-1.274*** (0.137)
Log Likelihood	-613.99328	-613.56545	-608.28072
Wald chi2	15.99	16.36	21.91
<b>N</b>	96	96	96

Erros padrões robustos em parênteses

\*\*\* p&lt;0.01, \*\* p&lt;0.05, \* p&lt;0.1

Nos termos de Angrist & Pischke (2008), a técnica de regressão pode ser utilizada com dois objetivos: A. exercícios inferenciais de natureza descritiva e; B. exercícios inferenciais de natureza causal. Os modelos ajustados e apresentados neste trabalho estão de acordo com a proposta A. Trata-se de utilizar a técnica de regressão sem ter a pretensão de validar um argumento causal, dado que não é possível garantir que efeito de X sobre Y seja estimado de maneira aleatória, ou seja, livre de endogeneidade<sup>22</sup>.

No primeiro modelo ajustado (I), a variável *Decisão Gabinete* foi regredida na companhia dos controles *Coalescência* e *Score de Preferências*. O coeficiente estimado

<sup>21</sup> A variável dependente de todos os modelos estimados é o número de requerimentos de informação proposto pelos parlamentares em cada unidade de tempo.

<sup>22</sup> Este cenário só pode ser alcançado a partir da realização de experimentos aleatórios ou através da utilização de variáveis instrumentais válidas.

indica que, a cada acréscimo de um ponto percentual na participação dos parceiros da coalizão na formulação de propostas do Executivo, a incidência de *police patrol* diminui em cerca de 1% (0.9904)<sup>23</sup>. No modelo (II), foram acrescentados os controles relacionados à atuação parlamentar dos partidos, respectivamente, *Disc. Coalizão* e *Apoio Oposição*. Mantido tudo mais constante, o efeito de X sobre Y permaneceu constante. Da mesma forma que no modelo (I), o acréscimo de um ponto percentual na participação dos parceiros da coalizão na formulação de propostas do Executivo, diminui em cerca de 1% (0,9887) a incidência de escrutínio do Poder Legislativo sobre a burocracia do Executivo.

No terceiro modelo ajustado, o modelo (III), foram acrescentados os controles *Popularidade* e *Honey*. Tendo em vista os resultados obtidos a partir desse modelo aditivo, é possível afirmar que, *ceteris paribus*, o fato do partido formador conceder mais espaço para os outros integrantes do gabinete participar da formulação dos projetos sobre *policy* que emergem do Executivo, reduz o risco de escrutínio da burocracia ministerial. A primeira vista o 1% pode parecer um número insignificante, mas, em termos absolutos, tendo como parâmetro o número total de requerimentos apresentados entre 1988 e 2014, representa cerca de 300 projetos, órgãos e/ou ministros que poderiam não ter sido escrutinados no tempo analisado. Em determinadas circunstâncias, uma só ação de controle pode ser suficiente para minar grande parte do capital político de um Presidente.

## Conclusão

Partindo da premissa de que os problemas de coordenação de preferências do gabinete se expressam no parlamento (Martin & Vanberg, 2011), o objetivo deste trabalho foi mostrar que os atores partidários reagem sempre que são marginalizados no processo decisório intra-gabinete. Dado que os partidos ocupam o governo com o objetivo de fazer políticas (Laver & Schofield, 1998; Müller & Strøm, 1999), a simples distribuição de cargos não é um bom preditor do comportamento cooperativo dos partidos que integram o gabinete.

Os testes empíricos apresentados neste trabalho indicam que, mantido o acesso a cargos e recursos monetários constante, a incidência de *police patrol* diminui quando o partido

---

<sup>23</sup> Valor calculado a partir da transformação dos coeficientes estimados em *incident ratio rates*.

formador permite que os outros integrantes do gabinete ajudem na composição do portfólio de políticas do Executivo. Em outros termos, à medida que cresce a participação dos parceiros da coalizão na elaboração das propostas de *policy* do Poder Executivo, diminuem os incentivos para a não cooperação e, por consequência, diminui a incidência de escrutínio da burocracia do Executivo por parte do Legislativo.

No que diz respeito às três dimensões de *policy* tratadas nesse trabalho, a análise comparada da trajetória recente da democracia brasileira permite visualizar duas tendências opostas. Por um lado, a composição de gabinetes multipartidários tem resultado na transferência de recursos monetários e de pessoal (cargos) das mãos do partido formador para os outros integrantes do governo.

Em outra direção, vis-à-vis ao partido formador, a capacidade dos parceiros da coalizão para agregar suas preferências às propostas de políticas conformadas no interior do Executivo tem se revelado cada vez menor. Essa tendência teve início no governo FHC, se acentuou no governo LULA e atingiu níveis dramáticos no primeiro governo DILMA.

Os recentes problemas de coordenação da base aliada enfrentados pela presidenta Dilma Rousseff, são apenas sintomas de um processo iniciado junto com a prática de compor gabinetes multipartidários no Brasil. A magnitude dos efeitos atuais se diferencia pela exacerbação do movimento de centralização de competências sobre políticas empreendido pelo governo da presidenta. O governo da petista pouco alterou a dinâmica de distribuição de cargos e recursos monetários, todavia extremou um processo de centralização já em curso.

É provável que, em seu primeiro mandato, a presidenta tenha cometido o erro que a maior parte dos analistas brasileiros insiste em cometer: pensar que as aspirações dos partidos que integram o governo se restringem a ocupação de meia dúzia de cargos. A verdade é que o processo de barganha entre o Executivo e Legislativo se dá em termos muito mais complexos e é pautado pela motivação dos atores partidários para implementar políticas.

## Referências

- Abranches, S. (1988). Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados*, 31(1), 5–38.
- AMORIM NETO, O. (2000). Gabinetes Presidenciais, Ciclos Eleitorais e Disciplina Legislativa no Brasil. *DADOS - Revista de Ciências Sociais*, 43(3).
- Angrist, J. D., & Pischke, J.-S. (2008). *Mostly harmless econometrics: An empiricist's companion*. Princeton university press.
- Cheibub, J. A. (2007). *Presidentialism, parliamentarism, and democracy*. Cambridge University Press.
- CHEIBUB, J. A., PRZEWORSKI, A., & SAIEGH, S. (2004). Government Coalition under Parliamentarism and Presidentialism. *British Journal of Political Science*, (34), 565–587.
- Dunleavy, P., & Rhodes, R. A. (1990). Core executive studies in Britain. *Public Administration*, 68(1), 3–28.
- EPSTEIN, D., & O'HALLORAN, S. (1999). *Delegating Powers: a transaction costs politics approach to policy making under separate powers*. New York: Cambridge University Press.
- Figueiredo, A. C., & Limongi, F. (1999). *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Editora FGV Rio de Janeiro.
- Figueiredo, A, & Limongi, F. (2008). *Política Orçamentária e Presidencialismo de Coalizão*. Editora FGV: Rio de Janeiro.
- INÁCIO, M. (2012). Coalition governments and the institutional development of the Presidency in Brazil. *Paper presented at Special Seminars, University of Oxford, Latin American Center*.

- Lameirão, C. (2011). *A Casa Civil como instituição do Executivo federal*. Especial.
- Laver, M., & Schofield, N. (1998). *Multiparty government: The politics of coalition in Europe*. University of Michigan Press.
- LEMOS, L. B. de S. (2005). *Controle Legislativo em Democracias Presidencialistas: Brasil e EUA em perspectiva comparada*. Tese de doutorado. Brasília: UnB.
- Limongi, F. (2003). Formas de governo, leis partidárias e processo decisório. *BIB-Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, 55, 07–40.
- Long, J. S., & Freese, J. (2006). *Regression models for categorical dependent variables using Stata*. Stata press.
- Mackintosh, J. (1969). A rejoinder. *The British Prime Minister*.
- MARTIN, L. W., & VANBERG, G. (2004). Policing the Bargain: Coalition Government and Parliamentary Scrutiny. *American Journal of Political Science*, 48(1), 13–27.
- Martin, L. W., & Vanberg, G. (2011). *Parliaments and coalitions: The role of legislative institutions in multiparty governance*. Oxford University Press.
- McCubbins, M. D., & Schwartz, T. (1984). Congressional oversight overlooked: Police patrols versus fire alarms. *American Journal of Political Science*, 165–179.
- MELO, C. ., & NUNES, F. (2009). Ideologia e distância entre preferências: uma comparação dos governos Lagos e Lula. In *Legislativo Brasileiro em perspectiva comparada* (1º ed, Vol. 1). Belo Horizonte: Editora UFMG.
- Melo, M. A., & Pereira, C. (2013). *Making Brazil Work: Checking the President in a Multiparty System*. Palgrave Macmillan.
- MOE, T. (1985). The Politicized presidency. In *The new direction in American politics* (p. 235–271). Washington: Brookings Intitution.

- Moury, C. (2009). Coalition Government and Party Mandate. *Sociologia, Problemas e Práticas*, (59), 125–156.
- MULLER, W. C., BERGMAN, T., & STROM, K. (2008). Coalition Theory and Cabinet Governance: An Introduction. In *Cabinets and Coalition Bargaining: The Democratic Life Cycle in Western Europe* (p. 443). Oxford: Oxford University Press.
- Müller, W. C., & Strøm, K. (1999). *Policy, office, or votes?: how political parties in Western Europe make hard decisions*. Cambridge University Press.
- MULLER, W. ., & STROM, K. (2003). *Coalition Governments in Western Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Power, T. J., & Zucco Jr, C. (2009). Estimating ideology of Brazilian Legislative parties, 1990–2005: a research communication. *Latin American Research Review*, 44(1), 218–246.
- Raile, E. D., Pereira, C., & Power, T. J. (2010). The executive toolbox: Building legislative support in a multiparty presidential regime. *Political Research Quarterly*.
- Batista, M (2014). *O mistério dos ministérios: a governança da coalizão no presidencialismo brasileiro*. Tese, Universidade Federal de Pernambuco.
- Strom, K. (1990). *Minority government and majority rule*. Cambridge University Press.
- STROM, K., & MULLER, W. . (2010). Parliamentary Control of Coalition Governments. *Annual Review Political Science*, 13, 517–535.
- TSEBELIS, G. (2002). *Veto Players: An Introduction Analysis*. Princeton: Princeton University Press.
- VIEIRA, M. M. (2013). *Controle político da burocracia no presidencialismo de coalizão*. IESP/UERJ, Rio de Janeiro.

