

Pagando o preço de governar: custos de gerência de coalizão no presidencialismo brasileiro

Frederico Bertholini

Fundação Getúlio Vargas / Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas

Rio de Janeiro / RJ — Brasil

Carlos Pereira

Fundação Getúlio Vargas / Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas

Rio de Janeiro / RJ — Brasil

Este artigo analisa os efeitos das estratégias do presidente de como gerir sua coalizão sobre os custos de governar ao longo do seu mandato. Foi desenvolvido um Índice inédito de Custo de Governo (ICG) considerando as transferências políticas e monetárias feitas pelo presidente aos partidos da sua coalizão. O ICG foi calculado a partir de análise de componentes principais. As relações entre as variações de estratégias de gerência e seus custos foram estimadas por meio de um painel não balanceado em primeiras diferenças, tendo como variável dependente o ICG e como variáveis explicativas o tamanho da coalizão, a heterogeneidade ideológica e a alocação proporcional de poder entre parceiros. Os resultados indicam que coalizões grandes, ideologicamente heterogêneas e desproporcionais tendem a ser mais caras ao longo do tempo. As decisões presidenciais de como gerenciar suas coalizões influenciam os custos de governo, mesmo controlando por aspectos exógenos, como fragmentação partidária na Câmara dos Deputados e popularidade presidencial. Além disso, gastar mais recursos políticos e financeiros com os aliados da coalizão não significa necessariamente maior apoio político no Legislativo. **Palavras-chave:** custos de governo; gerência de coalizão; presidencialismo multipartidário; presidente; relações Executivo-Legislativo.

Artigo recebido em 29 set. 2015 e aceito em 5 dez. 2016.

¹Versões anteriores deste artigo foram apresentadas no Seminário IPEA - Custos e Eficiência da Governabilidade em Presidencialismo Multipartidário: Uma Análise da Alocação de Cargos de Livre Nomeação na Burocracia Federal, Rio de Janeiro (15/09/2014); no encontro anual da American Political Science Association – APSA, Washington, (28 a 31/08 a 2014), Washington-DC, e na 2ª Reunião do Grupo de Estudos Legislativos da Associação Latino Americana de Ciência Política - GEL – ALACIP, Rio de Janeiro (17 e 18/11/2014). Agradecemos aos comentários dos participantes destes encontros, em especial a Acir Almeida, Felix Garcia, José Antônio Cheibub, Lúcio Rennó, Timothy Power, Samuel Pessoa e Svitlana Chernykh. Agradecemos também a Leandro Machado pela assistência à pesquisa. Essa pesquisa contou com o apoio do CNPq e do IPEA.

Pagando el precio de gobernar: costos del manejo de coalición en el presidencialismo brasileño

Este artículo analiza los efectos de las decisiones presidenciales del manejo de la coalición en los costos para gobernar. Se utiliza el análisis de componentes principales para crear el Índice de Costo de Gobierno (ICG) y se utiliza un panel de primeras diferencias para estimar la relación entre el índice y las variables de gestión de la coalición: el tamaño de la coalición, la heterogeneidad ideológica y proporcionalidad de poder con aliados. Los resultados indican que coaliciones demasiado grandes, desproporcionadas y ideológicamente heterogéneas tienden a ser más costosas a lo largo del tiempo. Los resultados también sugieren que las decisiones presidenciales sobre cómo manejar las coaliciones influyen en los costos, aún controlando por las limitaciones exógenas como fragmentación partidaria y popularidad presidencial. Además, gastar más recursos políticos y financieros con los aliados de la coalición no implica necesariamente un mayor apoyo político para el Presidente en el Congreso.

Palabras clave: costos de gobernar; manejo de coaliciones; presidencialismo de coalición; presidente; relaciones Ejecutivo-Legislativo.

The price of governing: coalition management costs in Brazil's presidential system

This paper examines the effects of a president's coalition management decisions on the costs of governing. An innovative Governing Costs Index (GCI) was developed, taking into consideration political and financial transfers made by the president to coalition parties. GCI is calculated employing a principal component analysis. The relationship between the variations on the management strategies and the costs were estimated using a first-differences panel. GCI was considered as the dependent variable and the coalition size, ideological heterogeneity, and cabinet proportionality among partners as the explanatory variables. Results indicate that large, ideologically heterogeneous coalitions and disproportional cabinets tend to be more expensive over time. The results also suggest that presidential decisions about how to manage coalitions influence governing costs in important ways, even when controlling exogenous constraints like party fragmentation at the Congress and presidential popularity. In addition, spending more political and financial resources with coalition allies does not necessarily lead to greater political support for the president in the Congress.

Keywords: governing costs; coalition management; multiparty presidential system; president; Executive-Legislative relations.

1. Introdução

Este artigo investiga os efeitos das estratégias presidenciais de gerência de coalizão sobre os custos de governar em um ambiente institucional multipartidário. Partimos da literatura clássica sobre gerência de coalizões em sistemas parlamentaristas para desenvolver hipóteses sobre o papel do presidente aplicáveis ao presidencialismo multipartidário. A análise empírica, que envolve o uso de métodos econométricos, aborda especificamente o caso brasileiro, e o período analisado compreende os dois mandatos presidenciais dos presidentes Fernando Henrique Cardoso (FHC) e Luiz Inácio Lula da Silva, bem como o primeiro mandato da Presidente Dilma Rousseff.

Presidentes são as figuras centrais no presidencialismo de coalizão. O chefe do Executivo é responsável por decidir os partidos com quem irá governar e de que forma irá alocar os recursos de poder e financeiros disponíveis a esses partidos. Ele é detentor de uma vasta “caixa de ferramentas” (Raile, Pereira e Power, 2010) para gerenciar coalizões. Portanto, entender o jogo entre os parceiros nas coalizões multipartidárias é central, já que, a despeito dos possíveis custos, esse jogo gera diversas possibilidades de ganhos-de-troca e de cooperação ao longo do tempo entre os atores políticos (Pereira e Melo, 2012).

Sem abandonar o pressuposto de que as regras do jogo influenciam tanto o comportamento dos agentes políticos quanto o resultado de suas interações — já que as instituições importam (Acemoglu e Robinson, 2012; North, 1991; Przeworski, 2004) —, pretendemos lançar mão de artifícios explicativos alternativos, mas complementares, que enfatizam a atuação dos presidentes na gerência destas coalizões. Se existem custos mensuráveis no jogo de barganha entre Executivo e Legislativo, e se presidentes agem como minimizadores desses custos (Zucco e Melo-Filho, 2009), é possível inferir que uma boa gerência por parte do presidente será capaz de maximizar apoio legislativo e minimizar os custos de manutenção desse apoio político.

É bem verdade que o presidencialismo multipartidário no Brasil desafia algumas previsões feitas por boa parte da literatura sobre esse tipo de sistema. O caso brasileiro é emblemático pela presença de características institucionais que, combinadas, poderiam ser desastrosas para o funcionamento e a manutenção da democracia: presidencialismo com presidente constitucionalmente forte, multipartidarismo, eleições no Legislativo com voto em lista aberta e representação proporcional, fragmentação partidária, federalismo e polarização ideológica (Linz, 1990; Mainwaring, 1993; Shugart e Carey, 1992; Stepan e Skach, 1993).

Mesmo as perspectivas que não creditam a essas características institucionais o provável fracasso da democracia no país acabam, de alguma forma, colocando nelas a responsabilidade por todos os desequilíbrios do sistema político nacional, taxando o desenho da democracia brasileira de caro e pouco eficiente (Ames, 2001; Mainwaring, 1999), eventualmente afirmando que ele seria inclinado a maior possibilidade de corrupção (Persson e Tabellini, 2003). A despeito desse panorama pessimista (Power, 2010), o presidencialismo brasileiro tem promovido resultados relevantes, com crescimento, estabilidade, inclusão social — mesmo que com características *dissipativa* (Alston et al., 2013) — e, sobretudo, continuidade e estabilidade no jogo democrático.

Logicamente, a presença simultânea de presidentes fortes e instituições de controle igualmente fortes, como Ministério Público e Tribunais de Contas, é fator relevante para a manutenção do equilíbrio, uma vez que essas instituições estabelecem parâmetros para atuação dos atores, tanto de presidentes como de legisladores. A qualidade e independência dos controles é variável chave para entender o equilíbrio institucional alcançado no presidencialismo brasileiro (Pereira e Melo, 2012).

O fato de o presidencialismo multipartidário ter se propagado na América Latina (Figueiredo, Salles e Vieira, 2009) somado ao seu sucesso crescente em países asiáticos, africanos e novas democracias do leste europeu (Chaisty, Cheeseman e Power, 2014) reforça a necessidade de se elaborarem teorias que consigam produzir reflexão para além dos modelos de parlamentarismo multipartidário europeu e de presidencialismo bipartidário americano. A análise pormenorizada dos mecanismos engendrados pelo presidencialismo de coalizão brasileiro pode oferecer respostas teóricas a problemas que as democracias mais jovens do mundo estão começando a experimentar.

O artigo está organizado da seguinte forma. Na próxima seção apresentaremos, a partir de um diálogo crítico com a literatura de gerência de coalizões em regimes parlamentaristas, os parâmetros do arcabouço teórico e a dinâmica do jogo de gerência de coalizões em regimes presidencialistas multipartidários, a fim de desenvolver as principais hipóteses a serem testadas. A terceira seção, explora as diferentes estratégias de gerência de coalizões adotadas pelos ocupantes da cadeira de chefe do Executivo no período analisado. Na quarta seção, apresentamos um método de cálculo para o Índice de Custos de Governo (ICG), que será a variável dependente das estimações econométricas do trabalho. Na quinta seção, estimamos o impacto das estratégias

diferenciadas de gerência no custo de governo e na performance dos presidentes no Legislativo. Na última seção, concluímos destacando as principais contribuições do artigo.

2. Custos de gerência de coalizões: modelo analítico conceitual

A formação e a manutenção de governos de coalizão têm sido tradicionalmente estudadas a partir de sistemas parlamentaristas, onde governar por meio de coalizões, com raríssimas exceções, é o pressuposto básico para sobrevivência de governos. De acordo com Gallagher, Laver e Mair (2011), apenas na Europa, 70% dos gabinetes formados entre 1945 e 2010 foram compostos por mais de um partido político.

De forma muito similar, presidentes quando eleitos em sistemas multipartidários, com grande fragmentação partidária no Legislativo, como é o caso brasileiro, têm frequentemente se deparado com a condição de seu partido, ou mesmo sua coligação eleitoral, não dispor de maioria de cadeiras no Legislativo. Portanto, para governar por meio de governos majoritários pós-eleitorais, presidentes necessitam tomar pelo menos três escolhas na montagem e sustentação de coalizões: 1) quantos partidos farão parte da coalizão; 2) quais partidos e se eles apresentam preferências políticas e ideológicas semelhantes ao presidente; 3) e a quantidade de poder e recursos que serão compartilhados entre os parceiros.

É importante levar em consideração, entretanto, que essas escolhas presidenciais não são livres de restrições. As eleições para o Legislativo, na realidade, estabelecem os parâmetros iniciais dessas escolhas, pois são elas que definem o tamanho (número de cadeiras) que o partido do presidente vai ocupar, bem como o tamanho dos potenciais aliados e dos partidos que farão oposição ao governo. Contudo, mesmo diante de tais restrições, é o presidente que, em última instância, define quantos, quais e qual a quantidade de poder e de recursos serão compartilhados com partidos aliados.

Com relação à primeira decisão, a *quantidade* de partidos que farão parte da coalizão de governo, Riker (1962), em seu estudo seminal sobre coalizões, estabeleceu o “princípio de tamanho”, prevendo que os partidos formadores de coalizões (*formateur*) procurarão construir suas coalizões grandes o bastante (não maiores que o necessário) para garantir vitórias legislativas. Esse princípio ficou largamente conhecido como *minimal winning coalition* (MWC). Modelos

subsequentes levaram em consideração os benefícios (*payoffs*) que seriam divididos entre os parceiros da coalizão (Diermeier, Eraslan e Merlo, 2003). Essa hipótese foi a chave para Strom e Mueller (1999) explicarem a existência de governos minoritários pela afirmação de que os membros da coalizão de governo podem, de fato, ser onerosos para o chefe do Executivo. O interesse em fazer parte de uma coalizão é diretamente associado ao orçamento dos ministérios, com as oportunidades possíveis para realização de políticas e com os ganhos eleitorais esperados.

Entretanto, Laver e Shepsle (1996) desenvolvem outro quadro teórico aplicando a metodologia de equilíbrio induzido pela estrutura de incentivos (*structured-induced equilibrium*) — originalmente pensada para análise do sistema de comissões estadunidense (Shepsle, 1979) — ao estudo de ministérios e partidos políticos. Laver e Shepsle (1996) interpretam a ideia de equilíbrio induzido pela estrutura de incentivos mediante a distribuição de ministérios da mesma forma que o equilíbrio seria proporcionado pelas atribuições e alocações das comissões entre partidos e legisladores. De forma similar aos membros das comissões, os quais têm competências exclusivas em uma área específica de política pública, os partidos e políticos detentores de cargos ministeriais poderiam determinar unilateralmente a escolha de política pública a ser implementada de acordo com suas preferências em um espaço político unidimensional. Essa configuração institucional seria capaz de gerar equilíbrio e estabilidade nos sistemas parlamentaristas, onde os gabinetes, e não o Legislativo, decidem políticas.

Além de levar em conta os recursos da coalizão e suas preferências, outros autores têm argumentado que, no mundo real, os partidos que formam o governo não possuem informação completa sobre as preferências verdadeiras de seus rivais. Espera-se que, à medida que a assimetria de informação entre os jogadores aumente, eles fiquem mais propensos a aumentar o tamanho de suas coalizões (Dodd, 1976). Quando a capacidade dos partidos em assumir compromissos críveis é improvável, haverá incentivos para comportamento oportunista e chantagem, com cada um visando conseguir concessões maiores. Carrubba e Volden (2000) preveem que, a fim de criar um ambiente de trocas mais estável e menos sujeito a altos custos de defecção, os partidos criam uma *minimal necessary coalition* (MNC) maior que a *minimal winning coalition*. Eles também preveem uma coalizão excedente quando o número e a diversidade dos atores são grandes, quando o orçamento é de difícil aprovação e quando a legislação tende a ser onerosa ou pouco conveniente aos seus membros.

A grande mudança enfrentada pela literatura sobre coalizão foi a rejeição da hipótese de que os partidos podem assumir compromissos críveis, principalmente de forma intertemporal. Austen-Smith e Banks (1990), por exemplo, mostram que o equilíbrio de estrutura induzida na alocação de ministérios só ocorreria no caso muito especial de duas dimensões de políticas com preferências circulares (em que não há preferência especial por alguma delas). De acordo com Diermeier e Krehbiel (2003) e Diermeier (2006), a causa desses problemas reside na pressuposição de que partidos que formam o âmago da coalizão podem encontrar soluções cooperativas ao assumir compromissos críveis (*core solution*). Ansolabehere e colaboradores (2005) também concordam que os formadores das coalizões desfrutam de vantagens consideráveis. Ao invés de confiarem na proporção de assentos como critério da alocação de poder e recursos aos membros da coalizão, esses autores usam uma medida de votação por peso para prever a distribuição *ex post* de *payoffs* aos membros da coalizão. Eles mostram que apesar de ambos se correlacionem fortemente, proporção de assentos e votação divergem em aspectos importantes. O recurso real que cada partido traz à mesa de negociação não se traduz apenas em assentos no parlamento, mas da capacidade em formar uma coalizão majoritária com a sociedade. Em outras palavras, é importante que se controle a capacidade de alavancagem de um partido na coalizão a partir de seu comportamento real nas votações.

Como se pode notar, um conjunto significativo de autores aponta que coalizões maiores engendrarão maiores custos. Entretanto, ao contrário da previsão por formação de MWCs existente em praticamente todos os modelos formais progressos, Groseclose e Snyder (1996) modelaram a construção de coalizões de supermaiorias e demonstraram que elas podem ser mais baratas do que a formação de uma MWC. Os autores argumentam que supermaiorias ocorrem mais frequentemente porque elas impedem os pequenos partidos de atuarem como “votos de minerva” (pivôs). Em alguns regimes presidenciais, por exemplo, a falta de fidelidade e disciplina partidárias significa que uma MWC pode não ser suficiente para ganhar de forma consistente ao longo do tempo. Como consequência, um *formateur* pode achar que é mais barato montar supermaiorias, nas quais nenhum partido pertencente à coalizão pode imaginar-se como o ponto pivotal. Coalizões maiores também podem ocorrer quando dois “compradores” de apoio com preferências opostas (grupos de interesse, partidos políticos etc.) têm recursos significativos e poder de barganha.

A segunda decisão do Presidente na gerência de sua coalizão diz respeito à *distância ideológica* entre os parceiros da coalizão. Axelrod (1970) recorda que ideologia é um aspecto

importante, na medida em que a priorização dos partidos na implementação de políticas públicas levaria o *formateur* a compor um Executivo disposto a implementar políticas mais próximas a suas preferências. Os resultados analíticos do autor remetem a uma coalizão mínima vencedora “ideologicamente conectada” (*minimal connected winning coalition*), formação tal em que os partidos que compõem o governo seriam adjacentes uns aos outros, em uma escala ideológica unidimensional. De Swaan (1973) acrescenta a esse argumento e, de forma menos estrita, aponta que os agentes políticos preferem juntar-se a coalizões vencedoras com a menor dispersão possível em preferências políticas (*closed minimal range theory*), nem sempre ideologicamente adjacentes, mas sempre com a menor amplitude e heterogeneidades ideológicas possíveis. Seu pressuposto comportamental é que as coalizões ideologicamente próximas terão menor conflito de interesses e, portanto, distribuirão maiores *payoffs* aos seus membros, e, como consequência, devem ser mais fáceis de serem criadas e sustentadas.

Baron (1991) argumenta que o equilíbrio analítico alcançado na formação das coalizões depende da configuração de preferências dos partidos e da estrutura do processo de formação do governo. Em outro trabalho, Baron (1993) conclui que os partidos elaboram suas plataformas não apenas no tempo presente, para serem eleitos, mas levando em conta a eventual barganha do processo de formação do governo de coalizão.

A terceira decisão do presidente na gerência de coalizão diz respeito ao nível de *compartilhamento de poder* entre os parceiros da coalizão. Essas escolhas estratégicas não são independentes umas das outras, mas são decisões macrogerenciais que se interconectam e que geram consequências diretas para a qualidade, nível de conflito, sustentabilidade, custo e capacidade de governo de um presidente. Baron e Ferejohn (1987), ao tratar desta questão, sugeriram um modelo baseado em negociação sequencial entre três jogadores. Nesse modelo, um partido ou um legislador é selecionado para fazer uma proposta de política. Esse partido sugere uma alocação de benefícios para determinado grupo de eleitores. Se a proposta é aceita, o jogo termina e os atores recebem pagamentos de acordo com a proposta. Se a proposta for rejeitada, a negociação continua até que uma proposta seja aceita ou o jogo termine. O modelo Baron-Ferejohn prevê que o partido formador da coalizão (*formateur*) receberá uma parcela dos postos do gabinete desproporcional ao peso total que teria no Legislativo, e os outros parceiros de coalizão no governo receberão retornos proporcionais aos seus pesos de voto no parlamento. Isso ocorre porque o partido *formateur* irá propor a formação de uma coalizão vencedora mínima composta pelo

formateur e outra parte, que receberia apenas a quantidade necessária para garantir sua aceitação, especialmente se esse parceiro de coalizão tiver menor recompensa com a continuação da negociação. O terceiro, por outro lado, não teria recompensa alguma. A distribuição dos retornos neste quadro é altamente desigual, especialmente se o tempo for uma variável chave para os partidos.

Ao contrário do modelo Baron-Ferejohn, os *modelos de negociação da demanda* de Morelli e Montero (2003) preveem uma “proporcionalidade pura” nas recompensas a cada partido em uma dada coalizão, incluindo o partido *formateur*. Ao invés de fazer ofertas sequenciais — como no modelo Baron-Ferejohn —, os agentes fazem demandas sequenciais tentando ser compensados por sua participação em uma coalizão doadora (*giving coalition*). Intuitivamente, cada partido tem o mesmo poder de barganha no jogo da negociação da demanda e isso se reflete em um *jogo de equilíbrio*.

Uma variante do modelo de negociação da demanda foi proposta por Merlo (1997), que considera que o valor do prêmio muda ao longo do tempo, o que implica que, em algumas situações, seria mais vantajoso aos partidos adiarem a solução do jogo e esperar novas interações no futuro. Assim, quando os custos de espera não forem altos, os atrasos poderiam gerar equilíbrio e produzir um ótimo para as partes da negociação. Uma das características interessantes que distingue o modelo de Baron-Ferejohn dos modelos de Morelli e Merlo é que esses últimos são motivados pela lei de Gamson, que implica proporcionalidade na distribuição de ministérios entre os parceiros da coalizão à sua parcela de assentos no Legislativo (Gamson, 1961), enquanto os primeiros preconizam retornos desproporcionais e certos membros da coalizão (normalmente o *formateur*) independentes da distribuição dos assentos.

A partir da rica discussão dessa literatura, especialmente orientada para entender escolhas e decisões de gerência de coalizões em regimes parlamentaristas, a hipótese geral que este projeto pretende investigar é a de que o processo de formação e gerência das coalizões em sistemas presidencialistas multipartidários implica custos de diferentes ordens para o presidente. Essa hipótese geral pode ser desdobrada em três hipóteses secundárias: 1) Coalizões grandes, com maior número de partidos, demandam mais recursos (bens de troca) para serem mantidas intertemporalmente; 2) Coalizões com maior diversidade ideológica seriam mais difíceis de serem coordenadas e gerenciadas e, por consequência, mais custosas e; 3) Coalizões com perfil desproporcional de recompensa que privilegiam um dos parceiros demandam do presidente a

mobilização de recursos adicionais para garantia de satisfação dos demais membros da coalizão sub-recompensados.

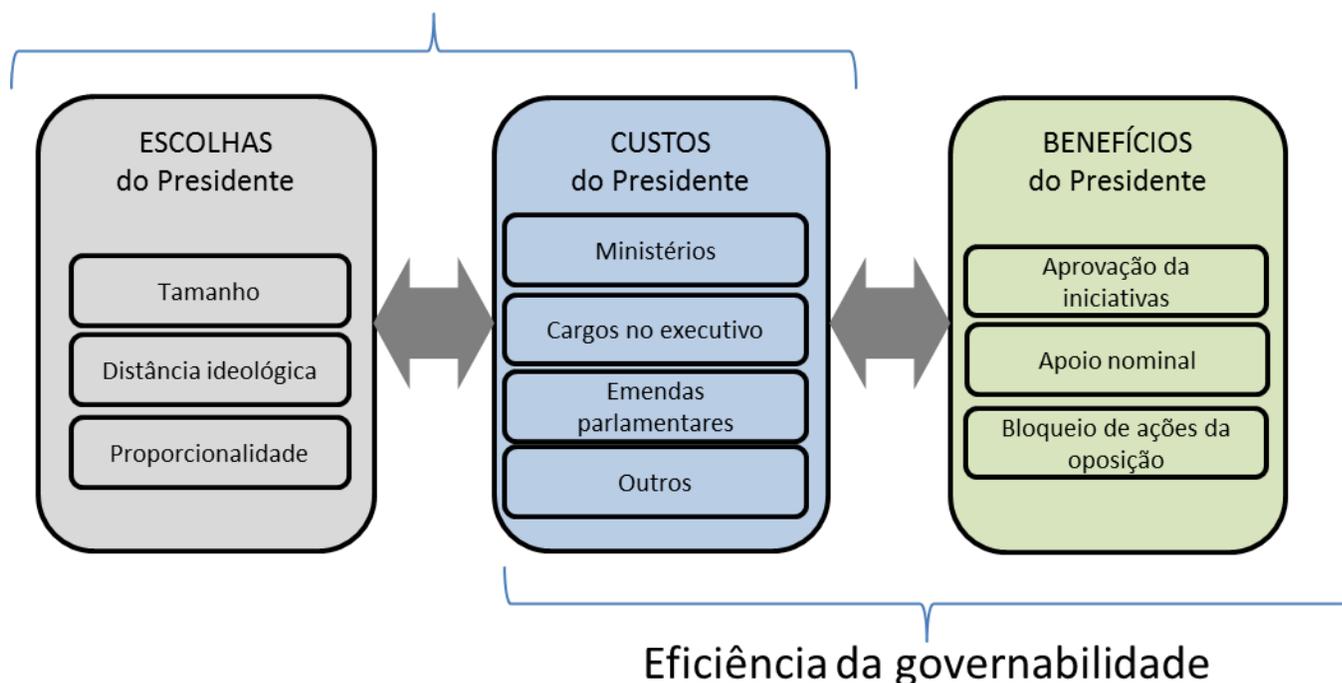
Nas negociações desenvolvidas com os partidos e parlamentares para a montagem de sua coalizão, o presidente brasileiro dispõe, com alto grau de discricionariedade, de um conjunto de “bens de troca” que fazem parte do *portfolio* ou “caixa de ferramenta” da gerência de seu governo. Esses bens são objeto de barganha para obtenção de apoio parlamentar às iniciativas do presidente, bem como a possíveis bloqueios a ações da oposição que visem a constranger o Executivo. Podemos nomear de custos de governo o equivalente de toda *desutilidade* derivada pelo presidente no processo de gerência da coalizão. Ou seja, todas as transferências do Executivo para os parceiros, inclusive para próprio partido do presidente. O pressuposto básico desse arcabouço teórico é que presidentes maximizam suporte político no Congresso com um menor custo de gerência possível.

Muito embora o presidente parta de uma configuração de poder gerada pelas eleições, sobre a qual ele pode ter influência apenas indireta (por isso considerada aqui como exógena), essa configuração não define completamente as características da coalizão presidencial. Isto é, o presidente tem espaço para implementar estratégias específicas a partir do arranjo político disponível. O efeito dessas escolhas se refletirá em quais moedas de troca (e em qual volume) serão necessárias para formação e manutenção da coalizão.

Figura 1

Modelo conceitual de gerência de coalizão presidencial

Gerência da coalizão presidencial



Fonte: Figura elaborada a partir do modelo teórico-conceitual desenvolvido no texto.

Outrossim, as escolhas de coalizão não são perenes ou estanques, muito pelo contrário, seguem uma lógica altamente dinâmica e repleta de potenciais endogeneidades, produzindo resultados que podem alterar a própria composição inicial da coalizão de governo. As coalizões presidenciais, portanto, não são somente formadas e mantidas, mas gerenciadas ao longo do tempo, de acordo com sua eficiência, ou seja, seus custos em termos de bens de troca e seus retornos em termos de apoio político no congresso.

Carroll e Cox (2004) argumentam que, em vez de esperar que a *natureza* defina o resultado da eleição para delimitar o jogo de barganha entre os potenciais parceiros da coalizão, políticos ambiciosos podem iniciar a negociação antes da eleição. Levando em consideração as negociações que tiveram início antes da eleição, os autores afirmam que os partidos devem “pagar” não apenas pelas contribuições na arena legislativa (pesos relativos de cadeiras ocupadas no Legislativo, *status de formateur*), mas também pelas contribuições na arena eleitoral. Dessa forma, os pactos pré-eleitorais forneceriam incentivos para a alocação mais proporcional de ministérios.

Choques externos (crises econômicas, desemprego, inflação etc.) e internos (reformas ministeriais, eleições de meio de mandato para prefeitos, escândalos de corrupção etc.) também

decidem diante de novos prêmios/recompensas continuar ou sair da coalizão e sob quais condições. Um novo equilíbrio assim pode vir a ser alcançado gerando capacidade de governo que, por sua vez, engendra uma nova matriz de custos.

Outro aspecto relevante diz respeito ao grau de vulnerabilidade política do presidente junto ao Legislativo. É racional inferir que, quanto maior o tamanho do partido do presidente no Legislativo e menor a fragmentação partidária no Congresso, menor a necessidade do presidente de construir coalizões interpartidárias. Por outro lado, quanto mais vulnerável for o partido do presidente no Legislativo e mais fragmentado for o parlamento, maior a necessidade do presidente de construir coalizões pós-eleitorais. Chaisty, Cheeseman e Power (2014) constroem o *Index of Coalition Necessity* (ou Índice de Necessidade de Coalizão, ICN), multiplicando o número efetivo de partidos pela porcentagem de assentos não ocupados pelo partido do presidente, justamente para capturar a vulnerabilidade partidária do presidente em um ambiente fragmentado. Ou seja, esse índice tenta capturar o ambiente político de barganha no início do governo gerado pelo resultado eleitoral.

O suporte desfrutado pelo presidente junto os eleitores também pode ser uma variável chave na análise das curvas de custos. É possível inferir que presidentes com alta popularidade enfrentariam menos dificuldades de construir e manter coalizões políticas, diminuindo assim seus custos por constranger os membros do parlamento perante os eleitores (*going public strategy*) (Kernell, 2006). Por outro lado, presidentes impopulares teriam mais dificuldades de manter sua base de apoio disciplinada no Congresso, aumentando assim seus custos de governo no Legislativo.

3. Estilos ou estratégias? O espaço para decisão presidencial

Temos argumentado, em oposição a parte da literatura, que as decisões e estilo de gerência do presidente são essenciais. Ele é o agente central no presidencialismo multipartidário, e suas escolhas, para o bem ou mal, acarretam consequências, a despeito das instituições. Não existe piloto automático institucional no presidencialismo brasileiro. Isso nos leva inevitavelmente a uma discussão sobre estilos, estratégias e o espaço da decisão presidencial.

Quando comparamos proporcionalidade, tamanho e heterogeneidade entre diferentes presidentes, ficam evidentes as disparidades das escolhas de montagem e gerência de alianças com

os parceiros políticos (ver tabela 1). A proporcionalidade foi medida por meio do índice de coalescência, já consagrado na literatura.² Adotamos como medida de tamanho da coalizão a quantidade de partidos que controlam ao menos um ministério. Por fim, como medida de heterogeneidade ideológica, utilizamos coeficiente de variação (uma razão entre desvio padrão e média) das ideologias de todos dos partidos que compunham a coalizão.³

Da mesma forma que Lula, Dilma Rousseff construiu uma coalizão bastante heterogênea, grande e desproporcional, apesar de o número de partidos ter sido ligeiramente menor que a coalizão lulista. Lula teve uma coalizão de oito partidos em seu primeiro mandato; Dilma, sete, que traduziu em ampla maioria no Congresso: 328 cadeiras na Câmara, acima dos 60% (308 cadeiras) necessários para aprovar propostas de emendas constitucionais. O espectro ideológico da coalizão de Dilma é muito semelhante ao da coalizão Lula, indo de partidos da direita à esquerda. Quanto à partilha do poder, o primeiro gabinete de Dilma foi menos monopolista que o de Lula, destinando 17 (46%) dos ministérios ao comando político petista; Lula alocou 21 ministérios (60%). Embora o PMDB continue a ser sub-recompensado, controlando seis ministérios (37%), o partido ocupa um espaço maior que no primeiro governo Lula. Cumpre notar que os desvios-padrão dessas dimensões são pequenos, o que indica uma elevada consistência estratégica por parte dos presidentes.

Tabela 1
Estratégias de gerência da coalizão no Brasil por mandato, 1995-2013

Mandato	Proporcionalidade da coalizão		Tamanho da Coalizão		Heterogeneidade ideológica da coalizão	
	Média	Desvio padrão	Média	Desvio padrão	Média	Desvio padrão
Cardoso 1	59.6	2.8	4.1	0.3	21.5	1.5
Cardoso 2	61.7	1.8	4.3	0.8	19.6	1.4
Lula 1	49.3	0.9	7.7	0.7	48.2	3.4
Lula 2	52.1	4.7	9.1	0.9	42.2	0.9
Rousseff 1	43.7	1.5	7.8	0.7	45.8	0.9

Fonte: Ipea/FGV (2015).

² A fórmula do índice de coalescência pode ser encontrada em Amorim Neto (2006). Quanto mais próximo de 100, mais proporcional é a divisão de poder, ou seja, mais próximo o retorno ministerial dos partidos de acordo com sua contribuição no Legislativo, seguindo a lei de Gamson (1961).

³ Utilizamos os dados de ideologia partidária propostos por Power e Zucco (2012).

A heterogeneidade ideológica das coalizões presidenciais no Brasil apresentou um salto para um novo patamar com a chegada do Partido dos Trabalhadores ao poder em 2003. De uma coalizão marcadamente de centro-direita durante o governo FHC passamos para uma coalizão extremamente diversa ideologicamente com a presença de partidos de extrema direita a partidos de extrema esquerda passando pelo centro dentro do governo Lula. O mesmo patamar de heterogeneidade ideológica tem sido reproduzido durante o governo de Dilma Rousseff.

Houve intensa variação no grau de compartilhamento de poder com os parceiros no período. FHC manteve um patamar alto, entre 59 e 62 durante seus dois mandatos, principalmente por conta da boa distribuição de poder com o PMDB. As gestões do Partido dos Trabalhadores, por sua vez, apresentaram tendência de baixo compartilhamento de poder com aliados, especialmente por conta de enfrentarem desafios internos de disputas entre tendências partidárias. Comparando as gestões do PSDB e do PT na presidência, podemos dizer que o primeiro se caracterizou por coalizões menores, enquanto o segundo cresceu consideravelmente o tamanho das coalizões, especialmente no período Lula. Dilma Rousseff, aparentemente, readequou o tamanho da coalizão a patamares menores, apesar de ainda superiores a FHC.

O desafio de lidar com o próprio partido parece ser sido um dos mais difíceis desafios com os quais o presidente Lula precisou lidar e, por conta disso, demandou a adoção de estratégia altamente ariscada, que se revelou muito custosa. Meneguello (1989) e Hunter (2010) lembram que o PT foi criado, na década de 1980, como resultado de uma aliança pouco usual entre trabalhadores, intelectuais, igreja (movimento da teologia da libertação) e movimentos sociais. Essa literatura considera o PT uma inovação, tanto por sua plataforma política de esquerda — que busca, *grosso modo*, alcançar inclusão social na democracia — quanto por sua organização interna — com múltiplas facções e distintas posições dentro delas.

Com o objetivo de acomodar a diversidade de interesses e facções internas do PT no governo, Lula decidiu expandir o número de ministérios de 21 para 35. A maioria dos ministérios (cerca de 60%) foi alocada para membros do próprio PT, especialmente aqueles ligados ao Campo Majoritário. Em dezembro de 2003, o PMDB entrou na coalizão presidencial como o nono partido, recebendo apenas dois ministérios. Na realidade, Lula não abriu espaço suficiente para que o PMDB fosse recompensado proporcionalmente ao seu peso político no Congresso. A distribuição enviesada de poder e recursos para o PT também se reproduziu nos cargos da burocracia federal.

Praça, Freitas e Hoepers (2011) demonstram, por exemplo, que o PT ocupou mais de 66% dos cargos de livre nomeação (DAS) na burocracia federal, relegando os outros partidos da coalizão como o PMDB, PP e PTB a 12%, 6% e 5%, respectivamente.

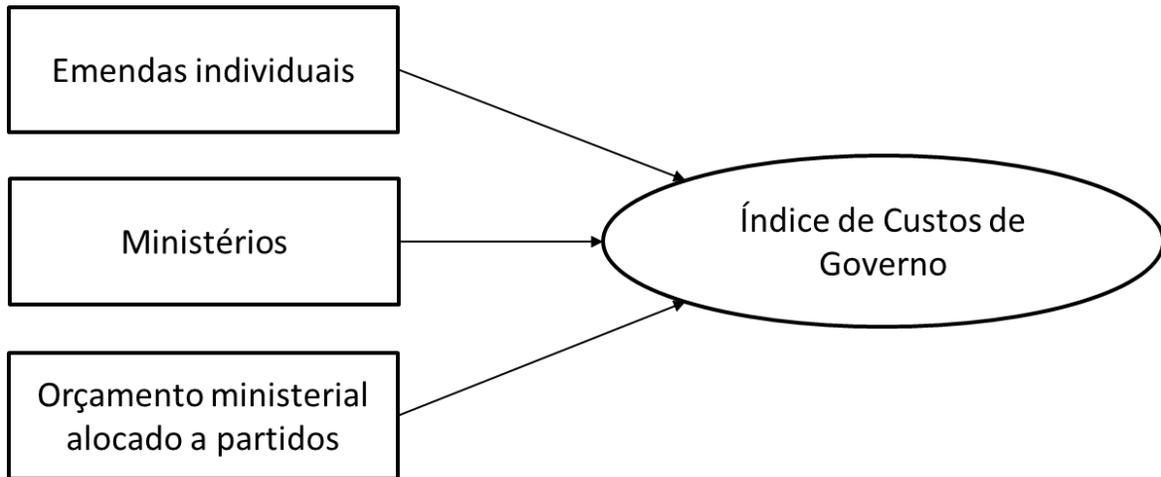
4. Índice de Custos de Governo (ICG)

Os trabalhos que modelam as decisões estratégicas dos presidentes envolvidas no jogo de barganha em busca de apoio com o Legislativo, mesmo que por vias distintas, convergem ao definir que o presidente tem sob seu controle um conjunto de recursos políticos e monetários sob sua discricionariedade. O presidente distribui estrategicamente tais recursos a partidos e a legisladores (Cheibub, Przeworski e Saiegh, 2004; Raile, Pereira e Power, 2010; Zucco, 2009). Contudo, não há clareza sobre o tamanho desse conjunto de recursos e como eles variam ao longo do tempo.

Existe, portanto, um desafio empírico de mensuração que é a elaboração de uma medida agregada que permita comparar custos de governo entre diferentes presidentes e em diferentes momentos no tempo. A estratégia que iremos adotar passa pela confecção de um Índice Sintético de Custos de Governo (ICG). Procuramos pautar a criação deste índice em alguns dos critérios de boa qualidade de indicadores, propostos por Guimarães e Jannuzzi (2011): relevância para agenda política, validade de representação do conceito, confiabilidade da medida, transparência metodológica na construção, comunicabilidade ao público, factibilidade operacional para sua obtenção, periodicidade de sua atualização, desagregabilidade e comparabilidade da série histórica. O ICG é uma composição da quantidade de ministérios que um presidente decide ter em seu governo, do total de recursos que decide alocar entre os ministérios e do montante em emendas individuais ao orçamento anual de parlamentares que decide executar (figura 3). O ICG é composto pela “Quantidade de Ministérios e Secretarias com *status* de ministério”, o “Logaritmo Natural dos Gastos Totais com Emendas” e o “Logaritmo Natural dos Gastos Ministeriais Totais”. A decisão pela transformação linear nas variáveis com valores em reais (R\$), a preços de 2014, se deveu às disparidades dimensionais entre as três variáveis que formam o ICG. Ao resultado final do ICG é aplicada uma técnica de suavização, devido ao caráter sazonal da distribuição, com a série temporal sempre apresentando valores muito maiores no mês de dezembro, em relação aos demais meses do ano.

Figura 3

Componentes do Índice do Custo de Governo



Fonte: Figura elaborada a partir do modelo teórico-conceitual desenvolvido no texto.

O ICG foi obtido a partir de um modelo de análise fatorial, utilizando componentes principais. Essa técnica é frequentemente utilizada na redução de dimensões para construção de índices sintéticos, com a finalidade de facilitar o entendimento analítico dos dados. A ideia do índice sintético é tentar apreender de um conjunto maior de dados algo que possa ser mais bem compreendido e visualizado, como um número-resumo capaz de tornar comparáveis, de forma simples, as unidades de análise — presidentes, no caso deste trabalho.

O ICG é um indicador formativo, ou seja, a causalidade flui das variáveis mensuráveis para a variável latente e esta é resultado de uma composição linear das mesmas (Diamantopoulos e Siguaw, 2006; Diamantopoulos e Winklhofer, 2001). Existe uma longa discussão na literatura acerca das possibilidades de aplicação e cálculo de indicadores formativos (Edwards, 2010). A construção de indicadores formativos, implica uma decisão acerca dos pesos que serão atribuídos a cada variável em sua composição.

Uma solução possível é atribuir pesos arbitrários, com base na teoria consolidada ou na opinião de especialistas. Outra opção é deixar que a matriz de variância dos dados defina esses pesos. Na ausência de teoria consolidada, optamos por atribuir pesos referentes a cada variável na composição do índice a partir de sua contribuição para explicação da variância total, que é a carga fatorial dessa variável na composição dos fatores. Ou seja, o índice utilizado aqui dá mais peso às variáveis com maior variância, o que significa dizer que ele dá mais importância aos aspectos que

tornam os presidentes mais diferentes uns dos outros em relação ao perfil de custos, e menos peso aos aspectos que tornam os presidentes mais parecidos.

Assim, a partir de uma análise da matriz de correlação das diversas variáveis, é possível obter indicadores sintéticos, que consistem numa combinação linear das variáveis originais que as sintetizam e explicam (Coltman et al., 2008). A aplicação desse modelo nos dados gerou um indicador sintético, que é a combinação linear das três variáveis descritas anteriormente, explicando 70,8% da variabilidade total dos dados gerando apenas um fator com autovalor superior a 1. Na aplicação desse método, a solução de um fator será tanto melhor quanto maior for a proporção da variância total contida no primeiro fator (Fisk, 1977). Os pesos atribuídos automaticamente às variáveis que compõem o índice foram: 0,619 para a “Quantidade de Ministérios e Secretarias com *status* de ministério”, 0,497 para o “Logaritmo Natural dos Gastos Totais com Emendas” e 0,608 para o “Logaritmo Natural dos Gastos Ministeriais Totais”. A decisão sobre a escolha das variáveis que compõem o índice atende ao critério objetivo de disponibilidade de dados.⁴

Outra questão objetiva diz respeito ao período de disponibilização do ICG, limitado pela disponibilidade das variáveis que o compõem. O ICG tem valores para o período entre janeiro de 1995 e dezembro de 2013, que representa uma cobertura de 19 anos, ou 228 meses. Ainda assim, esse período compreende, em parte ou totalmente, as gestões de FHC, Lula e Dilma Rousseff na presidência.

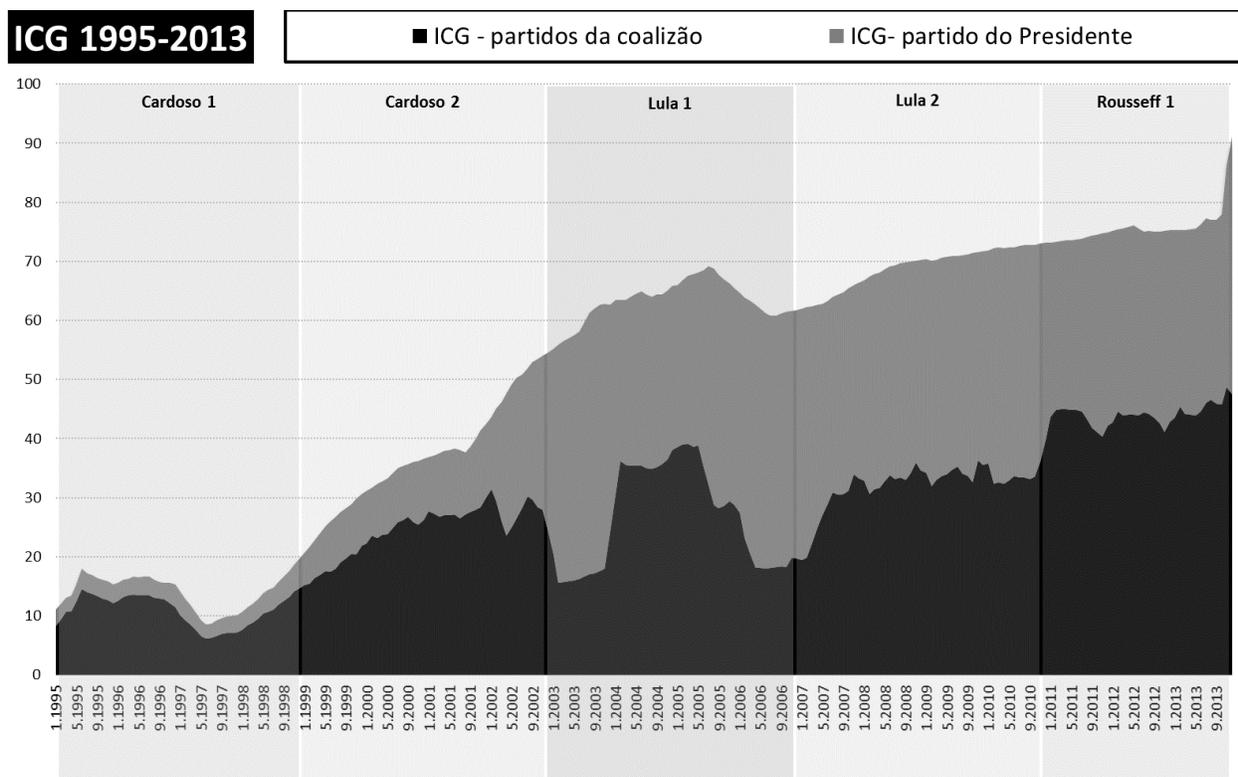
Como pode ser observado no gráfico 1, o custo de gerência das coalizões presidenciais variou bastante no Brasil, não apenas no que diz respeito ao custo total, como também com relação à composição do custo: se apenas com o partido do presidente ou com os partidos parceiros da coalizão.⁵ Por exemplo, o primeiro mandato do presidente FHC foi caracterizado por um custo total relativamente baixo (média de 14,1 pontos). Os custos de FHC com o seu próprio partido, o PSDB, também foram inferiores aos custos somados com os outros partidos que fizeram parte da sua coalizão (média de 3,2 pontos e 10,9 pontos, respectivamente). No seu segundo mandato, entretanto, houve um aumento expressivo dos custos totais de governo (média de 37,2 pontos) e

⁴ Muito embora a quantidade total de cargos de livre provimento (DAS) ocupados — ou mesmo o total de recursos federais empregados neste fim — representasse uma parcela substancial dos Custos de Governo do ponto de vista teórico, ainda há limitações técnicas para a disponibilização dessas informações de forma desagregada, por partido e mês, conforme necessitávamos.

⁵ Para obter as proporções do ICG referentes ao partido do presidente e aos demais partidos da coalizão, aplicamos o peso relativo dos indicadores ao percentual da composição de cada uma das variáveis de custos e depois reaplicamos esses pesos ponderados ao ICG.

dos custos com o próprio PSDB (média de 12,7 pontos). Mas o partido do presidente continuou a gerar consideravelmente menos custos do que a soma dos demais parceiros da coalizão (média de 24,5 pontos).

Gráfico 1
Índice de Custos de Governo (ICG), 1995-2013



Fonte: Ipea/FGV (2015).

Com a chegada do Partido dos Trabalhadores (PT) à presidência da república, não apenas os custos totais de governo aumentaram (média de 63,3 pontos), como também ocorreu uma inversão da composição dos custos, quando o partido do presidente passa a ser o principal destinatário em relação aos demais partidos da coalizão do presidente (média de 36,7 e 26,6 pontos, respectivamente). Padrão semelhante se reproduziu no segundo mandato do presidente Lula. Entretanto, verifica-se um pequeno aumento dos custos totais (média de 69,1 pontos), principalmente a partir da metade do seu segundo mandato. Esse incremento se deveu fundamentalmente a uma ampliação dos custos com os outros partidos de sua coalizão em relação ao PT (média de 32,2 e 36,8 pontos, respectivamente). Finalmente, o primeiro governo da

presidente Dilma Rousseff apresentou um incremento considerável dos custos totais de governo (média de 76 pontos). Entretanto, pela primeira vez em um governo petista os custos com o partido do presidente foram relativamente menores do que com a soma de custos com os outros partidos da coalizão (média de 31,8 e 44,2 pontos, respectivamente).

A tabela 2 mostra de forma consolidada os custos de gerência da coalizão do presidente (ICG) discriminando os custos médios por mandato presidencial com o partido do presidente e a soma de custos com os demais partidos da coalizão. A última coluna da tabela 2 mostra a distribuição do índice de necessidade de coalizão durante os cinco mandatos investigados neste estudo. Nota-se uma grande variação dessa medida de vulnerabilidade do presidente, que leva em consideração o tamanho do partido do presidente em relação à fragmentação de partidos no Congresso.

Tabela 2
Custos de gerência da coalizão no Brasil (média por mandato), 1995-2013

Mandato	ICG	ICG Coalizão	ICG Partido do Presidente	ICG Coalizão (%)	ICG Partido do Presidente (%)	Índice de necessidade de coalizão
Cardoso 1	14,1	10,9	3,2	76,7	23,3	57,8
Cardoso 2	37,2	24,5	12,7	67,3	32,7	56,5
Lula 1	63,3	26,6	36,7	41,6	58,4	71,3
Lula 2	69,1	32,2	36,8	46,6	53,4	79,8
Rousseff 1	76,0	44,2	31,8	58,2	41,8	85,8
Média	50,7	26,8	23,8	58,1	41,9	69,4

Fonte: Ipea/FGV (2015).

Enquanto os dois governos de FHC apresentaram-se menos vulneráveis (com índices de necessidade de coalizão em torno de 57,8 e 56,5, respectivamente), os governos petistas definitivamente mostraram-se mais dependentes da necessidade de governar por meio de coalizões (Lula1 71,3 e Lula2 79,8; e Rousseff 85,8). Essa subida expressiva na necessidade de coalizão no governo Dilma 1 se deveu fundamentalmente ao aumento da fragmentação partidária no Legislativo. Para se ter uma ideia comparada, enquanto a média geral do período 1995-2013 no Brasil foi de 69,4 pontos, Chaisty e colaboradores (2014) mostram que outros presidencialismos multipartidários apresentam presidentes com índices de necessidade de coalizão bem menores:

Equador, 20,33 em 2002; Chile, 46,73 em 2002; Armênia, 39,52 em 2003; Rússia, 37,88 em 1999; Ucrânia, 19,80 em 2010; Quênia, 25,42 em 2002; Benin, 22,56 em 2006; e Malawi, 18,35 em 2004.

5. Pagando o preço das estratégias de gerência

Para testar a relação das estratégias de gerência com o ICG realizamos um painel linear de primeiras diferenças não balanceado.⁶ As principais variáveis independentes, operacionalizadas a partir de suas variações mensais, correspondem às três principais escolhas do presidente de como gerenciar sua coalizão: proporcionalidade, tamanho e heterogeneidade ideológica dos parceiros da coalizão de governo. A variável dependente do modelo é a variação mensal do ICG.

O intuito desse teste é identificar de que maneira as variações nas estratégias presidenciais afetam as variações nos custos decorrentes dessas estratégias. Ou seja, aqui se está capturando a dinâmica da relação entre gerência e custos em uma série temporal. O painel é não balanceado porque o período de governo da presidente Dilma Rousseff analisado difere dos demais.

Inicialmente estimamos um modelo parcimonioso de custos de governo incluindo apenas as três variáveis explicativas que compõem o âmago das escolhas de presidentes na gerência de sua coalizão. O modelo 1 da tabela 3 mostra que gerência de coalizão está associada diretamente aos custos em que os presidentes incorrem para alcançar capacidade de governo.

Os resultados corroboram de forma enfática as principais hipóteses. Ou seja, quanto mais proporcional for a coalizão, menores os custos de governo; quanto maior for a coalizão, maiores os custos de governo; e quanto mais heterogênea for a coalizão, maiores os custos de governo.

Tabela 3

Comparação dos modelos de estimação. Brasil, 1995-2013. Variável dependente: Índice de Custos de Governo (ICG)

⁶ A escolha por este modelo se deveu à alta correlação serial das variáveis e à estrutura do tipo painel atribuída à base de dados. Assumimos que as unidades de identidade do painel são os mandatos presidenciais e as unidades de tempo são os meses de mandato. Para mais informações sobre os estimadores em modelos de painel em primeiras diferenças, ver Wooldridge (2010).

	<i>Painel de primeiras diferenças</i>					<i>MQO</i>
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Proporcionalidade	-0.505*** (0.180)	-0.518*** (0.181)	-0.491** (0.234)	-0.500** (0.235)	-0.515** (0.236)	
Tamanho	0.673** (0.295)	0.679** (0.295)	0.569 (0.365)	0.567 (0.365)	0.568 (0.366)	
Heterogeneidade	3.147*** (0.549)	3.153*** (0.549)	3.264*** (0.591)	3.288*** (0.596)	3.128*** (0.631)	
Popularidade		-0.005 (0.006)	-0.006 (0.006)	-0.005 (0.006)	-0.005 (0.006)	
Índice de Necessidade de Coalizão				-0.014 (0.035)	-0.012 (0.035)	
<i>Gap</i> ideologia presidente/Congresso					0.309 (0.400)	
Proporcionalidade × Popularidade			-0.001 (0.005)	-0.001 (0.005)	-0.001 (0.005)	
Tamanho × Popularidade			0.004 (0.008)	0.005 (0.008)	0.005 (0.008)	
Heterogeneidade × Popularidade			-0.004 (0.009)	-0.004 (0.009)	-0.004 (0.009)	
Cardoso1						-2.570*** (0.094)
Cardoso2						-1.588*** (0.095)
Lula1						-0.505*** (0.094)
Lula2						-0.262*** (0.094)
Constante	0.057* (0.030)	0.057* (0.030)	0.054* (0.030)	0.056* (0.030)	0.059* (0.031)	
n	222	222	222	222	222	227
R ² Ajustado	0.150	0.153	0.152	0.152	0.154	0.834

* p<0.1; ** p<0.05; *** p<0.01

Fonte: Modelos econométricos aplicados aos dados de Ipea/FGV (2015).

Entretanto, a popularidade talvez não tenha o papel moderador que supúnhamos inicialmente. Quando controlamos por popularidade e testamos um possível efeito moderador

dessa variável nas três variáveis de gerência, não observamos efeito significativo (modelos 2 e 3). Enquanto as escolhas de gerência da coalizão representam decisões que impactam diretamente os custos, a popularidade é um atributo que acompanha os presidentes com maiores custos.

Outro resultado importante é que, quando controlamos pelo Índice de Necessidade de Coalizão (modelo 4), os efeitos de proporcionalidade e heterogeneidade permanecem estatisticamente significantes. Ou seja, embora existam restrições ao presidente na configuração de coalizões oriundas do resultado eleitoral, constrangimento este que o presidente não controla, ainda há espaço para estratégias marcadamente distintas de gerência da coalizão presidencial. Isso quer dizer que o resultado eleitoral influencia, mas não define as estratégias.

Interessante que o tamanho da coalizão é justamente a variável de gerência que perde significância após a inclusão dos controles. Faz sentido que esta seja uma variável de gerência mais limitada pelas restrições do ambiente político, ou seja, uma variável de gerência sobre a qual o presidente tem menos ingerência. Talvez a grande fragmentação inviabilize conquistar maiorias sem convidar um número grande de partidos a fazer parte da coalizão de governo, mas não estabelece compulsoriamente que esses partidos serão ideologicamente distantes e muito menos determina que eles receberão recompensas desproporcionais à sua contribuição no governo.

O mesmo ocorre quando incluímos uma variável que mede a distância entre a ideologia média do plenário da Câmara dos Deputados e a ideologia do presidente (modelo 5). Ou seja, mesmo controlando por outra medida exógena que mensura outra medida de vulnerabilidade do presidente no parlamento, as escolhas de gerência de coalizão do presidente continuam sendo decisivas para seus custos de governo.

No modelo 6, realizamos uma regressão simples de mínimos quadrados ordinais, tendo como variáveis independentes apenas os mandatos presidenciais (*dummies*). Esse modelo explica 83% da variação do ICG no período analisado, o que sugere que o custo de governo está fundamentalmente associado às estratégias de gerência de cada um dos presidentes. Os resultados desse modelo reforçam ainda mais a ideia de que a presidente Dilma Rousseff tem, por conta do perfil de sua estratégia de gerência de coalizão, enfrentado maiores custos (o governo Dilma é a categoria de referência do modelo). Por outro lado, o presidente FHC apresentou os menores custos entre os três presidentes analisados.

Pode-se argumentar que o modelo de primeiras diferenças lida bem com autocorrelação na variável dependente, mas não é tão eficiente ao tratar dos potenciais elementos de endogeneidade,

sempre preocupantes em se tratando de um modelo teórico em que inevitavelmente ocorrem interações estratégicas. Para tratar esse problema, foram realizados alguns testes de robustez, utilizando modelos de Regressões Aparentemente Não Relacionadas em três estágios, um para cada componente do ICG. Esses testes indicam que há, efetivamente, suporte empírico ao modelo teórico desenvolvido.

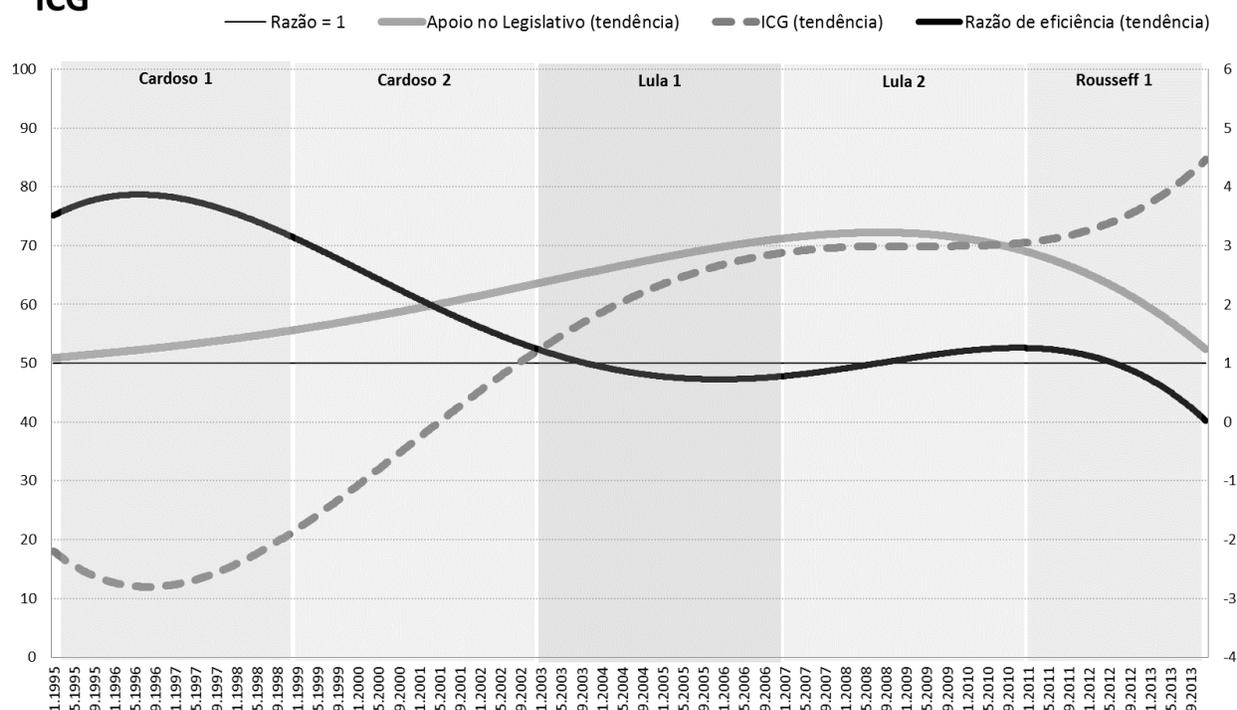
Se os custos de governo são mobilizados, em teoria, exatamente com o intuito de garantir apoio ao presidente no Legislativo, seria natural esperar que maiores custos se traduzissem em maior apoio legislativo ao presidente no Congresso. Ao se dividir apoio legislativo por custos de gerência da coalizão, podemos realizar um exercício simples de visualização: construir uma curva de eficiência que permite comparar custos *vis-à-vis* apoio (gráfico 2).

Para calcular a Razão de Eficiência dividimos o percentual de apoio legislativo ao presidente (de 0 a 100) pelo valor do ICG (do 0 a 100). Isso significa que a reta cujo valor da eficiência é igual a 1 implica gastos idênticos ao apoio. Valores maiores que 1 indicam que o apoio total foi maior que o ICG e valores menores que 1 indicam que o apoio no legislativo foi inferior. Essa é uma medida meramente ilustrativa, que tem como objetivo comparar os resultados de diferentes presidentes e identificar se existe algum tipo de associação particular entre o ICG o apoio legislativo ao presidente.

Gráfico 2

Tendência do ICG e eficiência da coalizão

ICG



Fonte: Ipea/FGV (2015).

Não parece existir relação entre maiores custos de gestão e maior apoio legislativo, pois as curvas seguem tendências opostas (gráfico 2). Na realidade, maiores custos não se traduziram em maior apoio dos parlamentares. O inverso também é verdadeiro. Em diversos momentos, mesmo com grande investimento, seja pela criação de ministérios, seja pela liberação de emendas, ou ainda pelo desembolso de maiores recursos dos ministérios, o governo teve pouco apoio às suas iniciativas. O governo Dilma seria grande exemplo desse aparente paradoxo.

6. Conclusão

Este artigo representa um esforço teórico e empírico inédito de entendimento das estratégias de gestão de coalizão em presidencialismos multipartidários. Além disso, investiga os determinantes do custo de governo como função dessas escolhas. Parte do pressuposto teórico de que, para governar em um ambiente institucional partidariamente inclusivo e fragmentado, o presidente precisa ser constitucional e politicamente poderoso e desfrutar de uma série de

ferramentas e moedas de troca discricionárias capazes de atrair o suporte político de partidos após as eleições.

Assumimos que o objetivo do presidente é maximizar apoio político com o menor custo possível. Para tanto, o chefe do Executivo precisa definir quantos e quais partidos vão fazer parte da sua coalizão e quanto poder e recursos serão compartilhados com esses parceiros. Com base nessas escolhas, os participantes da coalizão alcançam um grau maior ou menor de satisfação que, por sua vez, tem o potencial de gerar maior ou menor equilíbrio/capacidade de governo/custo. Entretanto, o equilíbrio alcançado não é estático, mas sim dinâmico, podendo variar diante de choques externos ou internos. Choques têm o potencial de atualizar as expectativas de custos e benefícios auferidos pelo presidente e pelos parceiros de coalizão.

Para testar as hipóteses desenvolvidas a partir da discussão teórica, operacionalizamos séries temporais das três variáveis-chave de gerência de coalizão do presidente: tamanho, heterogeneidade ideológica e proporcionalidade. Também construímos um índice capaz de mensurar de forma comparada os custos de governar nos governos de coalizão pós-redemocratização no Brasil, tomando como principal referência a alocação dos cargos de primeiro escalão no governo federal, bem como a transferência de recursos financeiros via ministérios e execução de emendas dos parlamentares ao orçamento da União.

As três hipóteses principais encontram apoio nas análises empíricas. A escolha presidencial sobre o número de partidos da coalizão afeta substancialmente os custos agregados de governo. É interessante recordar que presidentes não precisam, em teoria, convidar um número suficiente de partidos para formar maioria legislativa. Muitos regimes funcionam relativamente bem com coalizões minoritárias ou coalizões minimamente vencedoras. Além do mais, presidentes têm proteção extra devido à separação constitucional da legislatura.

A evidência brasileira, nesse caso, confronta um Executivo onerado, como previam Strom e Mueller (1999), pela presença de muitos partidos na coalizão com a aversão total ao risco de ser minoritário. Essa aversão se justifica, já que presidentes minoritários dificilmente terminam seus mandatos no Brasil. As supermaiorias, formadas como seguro por estes presidentes, acabam por não sair baratas, ao contrário do que preconizaram Groseclose e Snyder (1996), caso demandem muitos partidos para que se concretizem.

Da mesma forma, quanto maior a heterogeneidade ideológica da coalizão, maiores os custos de governo. Como é argumentado por Martin e Vanberg (2014), para serem percebidos como uma

administração efetiva e competente e, ao mesmo tempo, capaz de perseguir objetivos e interesses comuns, parceiros em governos de coalizão devem cooperar e acomodar suas preferências. Para tanto, governos multipartidários requerem compromisso. Contudo, construir compromissos com parceiros ideologicamente heterogêneos é potencialmente mais custoso. Por um lado, as políticas defendidas pelos partidos teriam de ser consistentes com as preferências ideológicas de suas respectivas bases eleitorais e grupos de interesse (Mayhew, 1974; Strom e Muller, 1999). Por outro lado, as políticas implementadas que se afastam demasiadamente dos compromissos de cada um dos partidos que formam uma coalizão de governo podem ser prejudiciais. Portanto, governos de coalizão multipartidários são sempre caracterizados pela tensão entre a necessidade de compromisso entre parceiros e o desejo de cada um dos partidos da coalizão de não adulterar demasiadamente suas respectivas agendas de políticas. O que fica claro com os resultados empíricos deste trabalho é que essa tensão (e seus respectivos custos) aumenta na medida em que as posições ideológicas dos parceiros da coalizão de governo se tornam mais divergentes.

Por fim, a evidência empírica também sustenta que ignorar o peso político de cada parceiro, medido pela distribuição de assentos no Congresso, no momento de distribuir poder e recursos entre os membros da coalizão, especialmente concentrando a alocação dos principais instrumentos disponíveis de barganha no partido do presidente, acarreta maiores custos de governo para esse presidente. Quanto mais distante o gerente da coalizão se coloca dos pressupostos de Gamson (1961), mais custoso se torna governar, maiores as fissuras potenciais, maior a insatisfação entre parceiros de governo.

É importante salientar que durante o período analisado, com exceção da instituição da reeleição para cargos executivos e da alteração das regras de reedição das medidas provisórias, o Brasil não viveu nenhuma mudança institucional relevante que alterasse a configuração de forças institucionais entre o Executivo e o Legislativo. Ou seja, mesmo diante de praticamente o mesmo arcabouço institucional, identificamos custos de governo marcadamente distintos para diferentes presidentes.

Certamente, presidentes enfrentam restrições exógenas diferentes e distintos choques externos e internos durante seus mandatos. No entanto, os resultados apontam que esses presidentes não são simples reféns de condições políticas adversas geradas por um ambiente fragmentado, pois têm opções estratégicas diversas para gerenciar a coalizão. As estratégias de gerência do presidente

continuam a influenciar os custos de governo, mesmo quando controladas por essas restrições e por choques.

Ou seja, se o presidente não faz o “dever de casa”, ao montar coalizões com um menor número de parceiros, ideologicamente homogêneas, e não compartilha poder de forma proporcional com seus aliados, não importa o quanto gaste, ele não consegue mais apoio do Legislativo. Se existe algum problema no presidencialismo multipartidário brasileiro, não seria de desenho institucional, mas fundamentalmente de gerência da coalizão. As cicatrizes são, em geral, autoinfligidas.

Como um último exercício analítico, propomos conjecturar o grau de eficiência entre distintas estratégias de gerenciamento de coalizões, principalmente no que diz respeito ao apoio conquistado pelo presidente no Legislativo. Governos que gastam mais, em função das suas escolhas de montar coalizões grandes, heterogêneas e desproporcionais, conseguem apresentar uma alta taxa de sucesso no Legislativo? Ou, além de enfrentar altos custos de governo, “maus” gerentes de coalizão também enfrentariam baixo sucesso legislativo?

Uma das principais implicações dos achados empíricos deste artigo, especialmente para a literatura comparada, é reconsiderar o papel dos poderes constitucionais e de controle de agenda do Legislativo por parte do Executivo na superação dos potenciais problemas de capacidade de governo decorrentes das forças centrífugas de presidencialismos multipartidários. De fato, poderes constitucionais e de agenda são muito úteis e necessários, mas parecem não ser condição suficiente para uma gerência de coalizão eficiente.

Um presidente deve, antes de mais nada, fazer o dever de casa. Ou seja, gerenciar coalizões com um pequeno número de partidos ideologicamente homogêneos e compartilhar poderes e recursos de forma proporcional com seus parceiros de governo. Aumentar os custos governamentais ao transferir maiores aportes de recursos para aliados políticos não gerará necessariamente os resultados desejados. Em vez disso, o aumento desses custos pode levar à deterioração intertemporal das condições de governar, com sucessivas derrotas presidenciais no Congresso decorrentes de maiores animosidades e da falta de cooperação entre parceiros políticos. Em um jogo multipartidário e fragmentado, os aliados da coalizão precisam de um gerente capaz de diminuir seus problemas de coordenação. Sem este coordenador externo (o presidente), as maiorias legislativas tornam-se instáveis, caras e imprevisíveis e a crise política acaba por se tornar rotina.

Referências

ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James. *Why Nations fail: the origins of power, prosperity, and poverty*. Nova York: Crown Publishing Group, 2012.

ALSTON, Lee et al. Changing social contracts: beliefs and dissipative inclusion in Brazil. *Journal of Comparative Economics*, v. 41, n. 1, p. 48-65, 2013.

AMES, Barry. *The deadlock of democracy in Brazil*. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 2001.

AMORIM NETO, Octavio. The presidential calculus: executive policy making and cabinet formation in the Americas. *Comparative Political Studies*, v. 39, n. 4, p. 415-440, 1º maio 2006.

ANSOLABEHERE, Stephen et al. Voting weights and formateur advantages in the formation of coalition governments. *Midwest Political Science Association*, v. 49, n. 3, p. 550-563, 2005.

AUSTEN-SMITH, David; BANKS, Jeffrey. Stable governments and the allocation of policy portfolios. *The American Political Science Review*, v. 84, n. 3, p. 891-906, 1990.

AXELROD, Robert. *Conflict of interest*. Chicago: Markham, 1970.

BARON, David. A spatial bargaining theory of government formation in parliamentary systems. *American Political Science Review*, v. 85, n. 1, p. 137-164, 1991.

BARON, David. Government Formation and endogenous parties. *American Political Science Review*, v. 87, n. 1, p. 34-47, 1993.

BARON, David; FERREJOHN, John. Bargaining and agenda formation in legislatures. *The American Economic Review*, v. 77, n. 2, p. 303-309, 1987.

CARROLL, Royce; COX, Gary. The logic of Gamson's law: preelection coalitions and portfolio allocations. *American Journal of Political Science*, v. 51, n. 2, p. 300-313, 2004.

CARRUBBA, Clifford; VOLDEN, Craig. Coalition politics and logrolling in legislative institutions. *American Journal of Political Science*, v. 44, n. 2, p. 255-271, 2000.

CHAISTY, Paul; CHEESEMAN, Nic; POWER, Timothy. Rethinking the "presidentialism debate": coalitional politics in cross-regional perspective democratization. *Democratization*, v. 21, n. 1, p. 72-94, 2014.

CHEIBUB, José Antônio; PRZEWORSKI, Adam; SAIEGH, Sebastian. Government coalitions and legislative success under presidentialism and parliamentarism. *British Journal of Political Science*, v. 34, n. 4, p. 565-587, out. 2004.

COLTMAN, Tim et al. Formative versus reflective measurement models: two applications of erroneous measurement. *Unpublished paper. Retrieved September*, v. 23, n. 12, p. 2008, 2008.

DIAMANTOPOULOS, Adamantios; SIGUAW, Judy. Formative versus reflective indicators in organizational measure development: a comparison and empirical illustration. *British Journal of Management*, v. 17, n. 4, p. 263-282, 2006.

DIAMANTOPOULOS, Adamantios; WINKLHOFER, Heidi. Index construction with formative indicators: an alternative to scale development. *Journal of marketing research*, v. 38, n. 2, p. 269-277, 2001.

DIERMEIER, Daniel. Coalition government. In: OXFORD handbook of political economy. Oxford: Oxford University Press, 2006. p. 162-179.

DIERMEIER, Daniel; ERASLAN, Hulya; MERLO, Antonio. A structural model of government formation. *Econometrica*, v. 71, n. 1, p. 27-70, 2003.

DIERMEIER, Daniel; KREHBIEL, K. Institutionalism as a methodology. *Journal of Theoretical Politics*, v. 15, n. 2, p. 123-144, 2003.

DODD, Lawrence. *Coalitions in parliamentary government*. Princeton: Princeton University Press, 1976.

EDWARDS, Jeffrey. The fallacy of formative measurement. *Organizational Research Methods*, v. 14, n. 2, p. 370-388, 2010.

FIGUEIREDO, Argelina; SALLES, Denise; VIEIRA, Marcelo. Political and institutional determinants of the executive's legislative success in Latin America. *Brazilian Political Science Review*, v. 3, p. 155-171, 2009.

FISK, Peter. Some approximations to an "ideal" index number. *Journal of the Royal Statistical Society. Series A (General)*, p. 217-231, 1977.

GALLAGHER, Michael; LAVER, Michael; MAIR, Pete. *Representative government in modern Europe*. s.l.: McGraw-Hill, 2011.

GAMSON, William. A theory of coalition formation. *American Sociological Review*, v. 26, n. 3, p. 373-382, 1961.

GROSECLOSE, Tim; SNYDER, James. Buying supermajorities. *American Political Science Review*, v. 90, n. 2, p. 303-315, 1996.

GUIMARÃES, José Ribeiro; JANNUZZI, Paulo de Martino. IDH, indicadores sintéticos e suas aplicações em políticas públicas: uma análise crítica. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 7, n. 1, p. 73-90, 2011.

HUNTER, Wendy. *The transformation of the Workers' Party in Brazil, 1989-2009*. s.l.: Cambridge University Press, 2010.

IPEA/FGV. *Base de dados: custos de governabilidade*. Banco de dados. Rio de Janeiro, 2015.

KERNELL, Samuel. *Going public: new strategies of presidential leadership*. s.l.: CQ Press, 2006.

LAVER, Michael; SHEPSLE, Kenneth. *Making and breaking governments: cabinets and legislatures in parliamentary democracies*. Nova York: Cambridge University Press, 1996.

LINZ, Juan. The perils of presidentialism. *Journal of Democracy*, v. 1, n. 1, p. 51-69, 1990.

MAINWARING, Scott. Presidentialism, multipartism, and democracy: the difficult combination. *Comparative Political Studies*, v. 26, n. 2, p. 198-228, 1993.

MAINWARING, Scott. *Rethinking party systems in the third wave of democratization: the case of Brazil*. Palo Alto, CA: Stanford University Press, 1999.

MAYHEW, David. *The electoral connection*. New Haven: Yale University Press, 1974.

MARTIN, Lanny; VANBERG, Georg. Parties and policymaking in multiparty governments: the legislative median, ministerial autonomy, and the coalition compromise. *American Journal of Political Science*, v. 58, n. 4, p. 979-996, 2014.

MENEGUELLO, Rachel. *PT: a formação de um partido, 1979-1982*. [s.l.: Paz e Terra, 1989.

MERLO, Antonio. Bargaining over government in a stochastic environment. *Journal of Political Economy*, v. 105, n. 1, p. 101-131, 1997.

MORELLI, Massimo; MONTERO, Maria. The demand bargaining set: general characterization and application to majority games. *Games and Economic Behavior*, v. 42, n. 1, p. 137-155, jan. 2003.

NORTH, Douglass. Institutions. *The Journal of Economic Perspectives*, v. 5, n. 1, p. 97-112, 1991.

PEREIRA, Carlos; MELO, Marcus Andre. The surprising success of multiparty presidentialism. *Journal of Democracy*, v. 23, n. 3, p. 156-170, 2012.

PERSSON, Torsten; TABELLINI, Guido. *The economic effects of constitutions*. Cambridge, MA: MIT Press, 2003.

POWER, Timothy. Optimism, pessimism, and coalitional presidentialism: debating the institutional design of Brazilian democracy. *Bulletin of Latin American Research*, v. 29, n. 1, p. 18-33, 2010.

POWER, Timothy; ZUCCO, Cesar. Elite preferences in a consolidating democracy: the Brazilian legislative surveys, 1990-2009. *Latin American Politics and Society*, v. 54, n. 4, p. 1-27, 2012.

PRAÇA, Sérgio; FREITAS, Andréa; HOEPERS, Bruno. Political appointments and coalition management. *Journal of Politics in Latin America*, v. 3, n. 2, p. 141-172, 2011.

PRZEWORSKI, Adam. Institutions matter? *Government and Opposition*, v. 39, n. 4, p. 527-540, set. 2004.

RAILE, Eric; PEREIRA, Carlos; POWER, Timothy. The Executive toolbox: building legislative support in a multiparty presidential regime. *Political Research Quarterly*, v. 64, n. 2, p. 323-334, 2010.

RIKER, William. *The theory of political coalitions*. New Haven: Yale University Press, 1962.

SHEPSLE, Kenneth. Institutional arrangements and equilibrium in multidimensional voting models. *American Journal of Political Science*, v. 23, n. 1, p. 27-59, 1979.

SHUGART, Matthew; CAREY, John. *Presidents and assemblies*. Nova York: Cambridge University Press, 1992.

STEPAN, Alfred; SKACH, Cindy. Constitutional frameworks and democratic consolidation: parliamentarianism versus presidentialism. *World Politics*, v. 46, n. 1, p. 1-22, 1993.

STROM, Kaare; MULLER, Wolfgang. *Policy, office, or votes?* Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

SWAAN, Abraham De. *Coalition theories and cabinet formations*. Amsterdam: Elsevier, 1973.

WOOLDRIDGE, Jeffrey. *Econometric analysis of cross section and panel data*. s.l.: MIT Press, 2010.

ZUCCO, Cesar. *Method to the madness? Spoils distribution in multiparty presidential systems*. s.l.: s.n. Disponível em: <<http://tercer.bol.ucla.edu/workshop/zucco06.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2013.

ZUCCO, Cesar; MELO-FILHO, Paulo. *The political economy of ordinary politics: presidential-legislative relations in multiparty settings*. Manuscrito não publicado, submetido em: jun 2009.

Frederico Bertholini é doutor em administração pela Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getulio Vargas. E-mail: fredbsr@gmail.com.

Carlos Pereira é doutor em ciência política pela New School for Social Research e professor titular da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getulio Vargas. E-mail: carlos.pereira@fgv.br.