

## 40o Encontro Anual da Anpocs

ST19 - O Presidencialismo de coalizão revisitado: mudanças  
recentes no sistema político brasileiro

**Título:** AMIGOS OU RIVAIS: PERFIL DOS MINISTROS E CONFLITO INTERNO  
NO EXECUTIVO

**Autoras:** Bárbara Lamounier e Haína Coelho

## **Introdução**

A proposta deste artigo insere-se em uma agenda de pesquisa voltada para as análises da dinâmica interna do Poder Executivo. A Ciência Política brasileira, dando início aos estudos sobre o presidencialismo de coalizão no país (Abranches, 1998), desenvolveu uma literatura voltada para a relação Executivo-Legislativo (Figueiredo & Limongi 1999, 2006, 2007; Pereira e Mueller, 2002), mas pouco se investigou sobre as relações no interior do Poder Executivo. Esta pesquisa busca analisar a dinâmica de formação e aprovação da agenda legislativa do presidente ao tramitá-la dentro do Poder Executivo, especificamente nos ministérios.

A despeito dos avanços no estudo da dinâmica do presidencialismo de coalizão, persiste uma lacuna considerável no que tange ao uso estratégico das posições ministeriais por parte dos presidentes. A literatura aponta que os chefes do Executivo adotam diferentes estratégias para a nomeação de ministros, a depender de seus cálculos quanto à política de alocação de portfólios (Martinez-Gallardo, 2011; Altman & Castiglioni, 2009; Warwick & Druckman, 2006). Nessa análise, interessa-nos focalizar a existência de conflitos internos durante a passagem dos projetos de lei do executivo antes que os mesmos sejam submetidos ao Legislativo. Por isso, focamos o olhar nos atores fundamentais do Executivo, os ministros.

Os presidentes brasileiros têm amplas prerrogativas constitucionais, dotando o chefe do Executivo de condições de monitoramento e controle dos parceiros da coalizão (Figueiredo & Limongi, 1999; 2009). A questão que se coloca é se tais recursos asseguram, potencialmente, vantagens estratégicas aos presidentes na aprovação e implementação de suas agendas ou não podemos falar da existência de uma agenda do presidente, mas uma agenda do Executivo composta a partir de preferências de atores diversos? Seriam os ministros agentes do presidente durante esse processo ou eles possuem mais autonomia, quiçá agenda própria?

Nessa análise, interessa-nos focalizar a existência de conflitos internos durante a passagem dos projetos de lei do executivo antes que os mesmos sejam submetidos ao Legislativo. Por isso, focamos o olhar nos atores fundamentais no interior do Executivo, os ministros.

Visto isso, a pergunta de pesquisa é: o perfil do ministro tem algum efeito na incidência de conflito interno para aprovação da agenda legislativa do presidente?

### **Conflito interno no Executivo de coalizão**

Conflito sempre foi uma preocupação da literatura quando sua existência pode afetar a estabilidade democrática. Por isso o presidencialismo multipartidário sempre sofreu duras críticas dos temerosos quanto à manutenção da democracia na América Latina, pois incentiva fragmentação partidária e governos minoritários no Congresso (Valenzuela, 2004; Mainwaring, 1993). Em particular para o presidencialismo brasileiro, em união com o sistema eleitoral de lista aberta, temeu-se que o comportamento personalista dos legisladores gerasse entraves no processo decisório e fizesse com que o presidente recosse sempre a medidas provisórias (Linz, 1991; Mainwaring, 1993; Ames, 2003).

No entanto, devido ao formato do presidencialismo de coalizão que se consolidou no Brasil (Abranches, 1988), apesar de durante as eleições de fato prevalecer o personalismo dos candidatos (Pereira e Mueller, 2003), o comportamento partidário e disciplinado é característica no Congresso (Figueiredo e Limongi, 2001). Assim, as coalizões funcionam como o fator estabilizador que aqueles autores não previram.

Isso não quer dizer que eles não estavam certos quanto ao aspecto conflituoso que o presidencialismo partidário gera, só que ele se transfere para uma esfera menor à do regime democrático: dentro do Executivo. Ora, formando a coalizão, o presidente terá de lidar com uma miríade de atores dentro dos ministérios, que terão poder originado da delegação do próprio presidente.

A teoria do principal-agent estabelece uma relação geral entre um principal, que possui autoridade legítima sobre a tomada de decisões dentro de uma organização, e um agente, que tem a função de executar as tarefas delegadas pelo principal.

A relação entre *principal-agent* se dá quando o principal tem objetivos que só podem ser alcançados por meio do agente, seja porque o agente é responsável, por delegação, pelas decisões, seja porque tem melhores informações, ou ambos.

“In the study of public bureaucracy, the relationship between political authorities and bureaucrats is commonly understood as one of principal and agent. The authorities are the principals, the bureaucrats are the agents, and analysis centers on how the authorities can overcome the information asymmetry at the heart of the relationship—arising from the bureaucrats’ expertise and other private information—to exercise control over their subordinates.” (Moe 2005:1)

A relação *principal-agent* capta uma característica essencial das organizações e, na verdade, de uma ampla gama de relações hierárquicas: que alguém tem que realizar uma função, este alguém não tem o conhecimento ou tempo para fazê-lo pessoalmente, portanto, delega a tarefa a um agente (Moe 1984).

Este ato primordial da organização deriva em um problema de controle embutido: o agente possui experiência e informação em grande parte indisponível para o principal e esta assimetria torna difícil para o principal garantir que os seus interesses estão sendo fielmente perseguido pelo agente.

No caso brasileiro, de presidencialismo de coalizão, existem outras dimensões a serem consideradas quando observamos à dinâmica de delegação. Os contextos institucionais e políticos em que a alocação entre os ministérios e a coordenação de conflitos intracoalizão ocorre, podem derivar em diferentes condições de agenciamento. Muller &Strom (2003) problematizam as condições em que ocorre a delegação no interior da coalizão.

“There can be no question, however, that conflicts or coordination problems often arise between different cabinet members, and that coalition parties have devised a multitude of institutions to esolve such conflicts and coordinate policy across ministerial jurisdictions. Thus, the real world of coalition politics is a good deal more complex than the Laver and Shepsle model of ministerial government.” Muller &Strom (583-584)

Os traços institucionais do presidencialismo de coalizão brasileiro apontam, certamente, para um ambiente mais complexo, representando uma maior heterogeneidade de

preferência. Governos de coalizão demonstram a necessidade de formação de uma rede de delegação de poderes multidirecional no interior das coalizões de governo.

“Em especial, esses estudos reúnem evidências importantes acerca dos problemas de coordenação emergentes na relação entre, de um lado, o chefe do Executivo e os ministros (Müller e Ström, 2000; Ström, Müller e Bergman, 2003) e, de outro, entre os partidos membros (Martin e Vanberg, 2005; Carroll e Cox, 2012; Fortunato, 2010)”. (Inácio & Rezende, 2015)

Como descrito acima, o pressuposto da teoria de delegação é que as relações de tipo principal-agent podem incorrer em perda de agência, visto que o principal não tem capacidade de monitorar todas as ações de seus agentes, sendo essa uma relação permeada por assimetria informacional em que o principal não tem acesso às mesmas informações que seu agente possui.

Temos, na cadeia de delegação em governos de coalizão, o principal, como o partido do presidente, aquele que forma a coalizão, e agente os demais partidos que fazem parte da coalizão. Sob essa configuração, podemos afirmar que os governos de coalizão trazem embutidos problemas de agenciamento tanto voltados para formação de gabinetes, quanto em relação à delegação de tarefas para os membros da coalizão.

”Essa rede vai além da relação entre o partido formador – do primeiro-ministro ou presidente – e cada partido integrante do portfólio ministerial: ao delegar a execução da agenda governamental a um partido, o formador não escolhe apenas o seu agente; de forma compulsória, ele também determina quem será o agente dos demais partidos em cada área específica de política governamental. Sob tal arranjo, os problemas de coordenação são frequentes e chamam, cada vez mais, a atenção para a dinâmica interna das coalizões”. (Inácio & Rezende, 2015)

Portanto, a construção da agenda do executivo em governos multipartidários de coalizão implica na articulação e coordenação dos partidos com preferências distintas e com agendas próprias com relação às políticas.

Os ministros possuem incentivos para cooperar e agir como agentes dos presidentes, mas ao mesmo tempo possuem incentivos vindos da arena eleitoral criando uma agenda própria, que pode destoar da agenda do presidente, já que os governos de coalizão

implicam em delegação de tarefas para os membros do governo, e que essa discricionariedade pode levar a uma maior distância de preferência entre os ministros e o presidente.

No caso brasileiro, o grau de partidarização dos gabinetes varia não só devido ao viés pró-partido do presidente, mas também em decorrência do recrutamento de tecnocratas dentro da quota presidencial de ministérios (Inácio, 2012). Criteriosamente, há dois tipos de ministro: partidários e não-partidários. A literatura que discute os objetivos dos partidos coloca uma diversidade de motivações possíveis que movem os partidos, e, por consequência, os ministros - sendo as principais a busca por cargos, políticas públicas e votos. (Budge & Laver, 1986; Laver & Shepsle, 1990; Müller & Strøm, 1999;).

Outro argumento que complementa essa vertente advém dos estudos sobre ambição política ou eleitoral, que indica o incentivo que um detentor de cargo tem para procurar outros cargos quando há grande investimento acumulado (Black, 1972).

Apesar de apresentarmos os eixos que orientam a agenda individual de um ministro partidário, o trabalho não se dedica a estudá-los, e sim usá-los como base para a nossa hipótese de que devido à existência de uma agenda política que motiva os ministros partidários, em contrapartida com os ministros não-partidários, os ministérios liderados por esses atores gerariam mais conflito visto que eles podem ter interesses diversos da agenda do presidente.

Pesando na hipótese de que ministérios liderados por ministros partidários apresentem conflito com os projetos do presidente visto que estes têm incentivos a investir em uma agenda própria, temos uma evidência empírica de que ministros não-partidários não teriam uma agenda eleitoral oculta, que é o dado de que entre 1995 e 2010, passando por todos os mandatos dos governos Lula e FHC, nenhum ministro não-partidário tentou candidatura a cargos eletivos (Coelho, 2015).

Embora as posições dos partidos forneçam sinais sobre a atuação do ministro no governo, a inexistência de acordos prévios pode aumentar as incertezas dos partidos quanto à agenda e aos movimentos futuros de seus parceiros de governo.

Além do perfil partidarizado do ministro, supomos que a distância ideológica atue como desincentivo à tramitação sem maiores custos de transação dos projetos (Pereira, Bertholini e Raile, 2016), já que os partidos integrantes da coalizão representam ainda outra orientação para as decisões do ministro. A estabilidade dos governos multipartidários está de alguma associada a coalizões ideologicamente compactas (Laver, 1998).

Embora o cálculo de ideologia possa ser contaminado por outros fatores de utilidade pesados pelo legislador ao tomar certa atitude ou voto, o seu ponto ideal próximo de preferências funciona como um bom parâmetro (Zucco e Lauderdale, 2011). Por isso é esperado que ministros de partidos da coalizão com mais distância ideológica do partido do presidente apresentem mais conflito do que os demais.

### Dados e Métodos

As hipóteses deste trabalho são guiadas pelo perfil do ministro: ser partidário ou não, ser da coalizão ou não, sua ideologia - são fatores que teriam alguma influência no conflito interno do Executivo? Portanto a pesquisa está organizada da seguinte forma, de acordo com o quadro 1 abaixo:

Quadro 1: Desenho de pesquisa

<b>Amostra</b>	Projetos de lei de origem no Executivo de 1995 a 2010 (n = 365)
<b>Técnica de pesquisa</b>	Estatística descritiva, regressão linear
<b>Variáveis</b>	Dependente: conflito interno
	Independentes: ministro, coalizão, distância ideológica
	Fontes: Batista (2014), Projeto Executivo por dentro (2014)

Fonte: elaboração própria

A operacionalização de conflito interno levou em conta o tempo que um projeto de lei levou em tramitação internamente ao Executivo, mensurada em dias. Supomos que mais dias seja indicativo de mais conflito. Entendemos a grande limitação deste indicador, mas

é a informação oficial que nos é disponibilizada. O quadro 2 abaixo sumariza as variáveis:

Quadro 2: Variáveis

Variável	Nome	Proxy	Mensuração	Relação esperada	Fonte
Dependente	Conflito interno	Tempo de tramitação	contínua	-	Projeto Executivo por dentro (2014)
Independente	Ministro	Filiação partidária	dummy	positiva (para partidário)	Projeto Executivo por dentro (2014)
Independente	Coalizão	Partido do presidente ou da coalizão	dummy	positiva (para coalizão)	Projeto Executivo por dentro (2014)
Independente	Distância ideológica	Ideologia	contínua	positiva	Batista (2014)

Fonte: elaboração própria

Para identificação dos ministros dentro de cada projeto de lei utilizamos a exposição de motivos. Exposição de motivos é um documento oficial, originariamente dirigido ao Presidente da República ou ao Vice-Presidente por um Ministro de Estado com o objetivo de informar a formulação de propostas de lei pelos ministérios, que podem ser submetidos ao endosso presidencial de forma isolada ou em co-autoria com outros ministérios. Nos casos em que o assunto tratado envolva mais de um ministério, a exposição de motivos deve ser assinada por todos os ministros envolvidos, sendo, por essa razão, chamada de interministerial.

Nos projetos em que só há um ministro assinando a exposição de motivos, foi utilizada simplesmente a sua distância ideológica em relação ao presidente. Para projetos com mais de um ministro foi utilizada a mediana das distâncias individuais de cada ministro em relação ao presidente. As distâncias foram calculadas em Batista (2014)<sup>1</sup>, assumindo que a ideologia do ministro é a do partido - e a do ministro não-partidário é a do partido do presidente. A própria autora admite que não é a forma ideal, mas como a mensuração de ideologias é feita por surveys seria inviável uma adaptação fiel para ministros.

---

<sup>1</sup> Um grande agradecimento à autora, que disponibilizou seus dados.



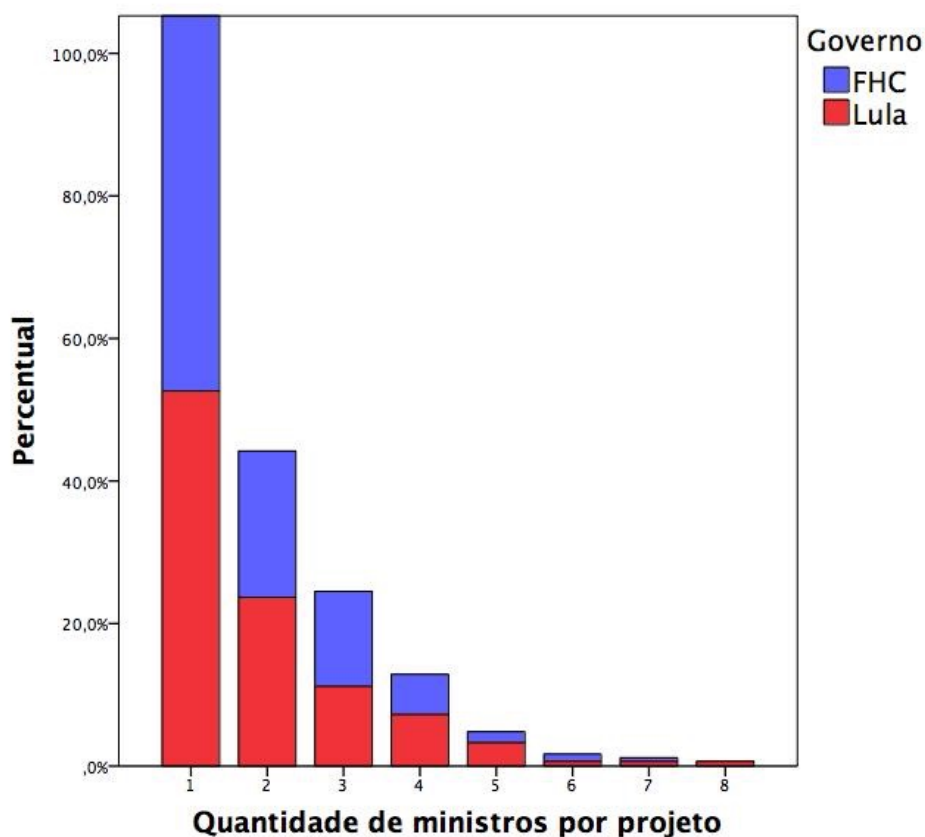
A intenção inicial era identificar o tipo de ministro de acordo com presença ou ausência de filiação partidária e participação na coalizão. Contudo, como os projetos apresentam vários ministros os assinando, essa tática não se tornou operacionalizável. Ela está de certa forma embutida no uso de distância ideológica, conforme explicado acima.

Devido à natureza das duas variáveis as quais buscamos encontrar algum tipo de relação, a técnica utilizada foi de regressão linear binomial. Nos distanciamos um pouco da proposta inicial deste artigo, mas foi feito o possível para contornar as dificuldades que encontramos. Os resultados são dados no tópico a seguir.

## Resultados

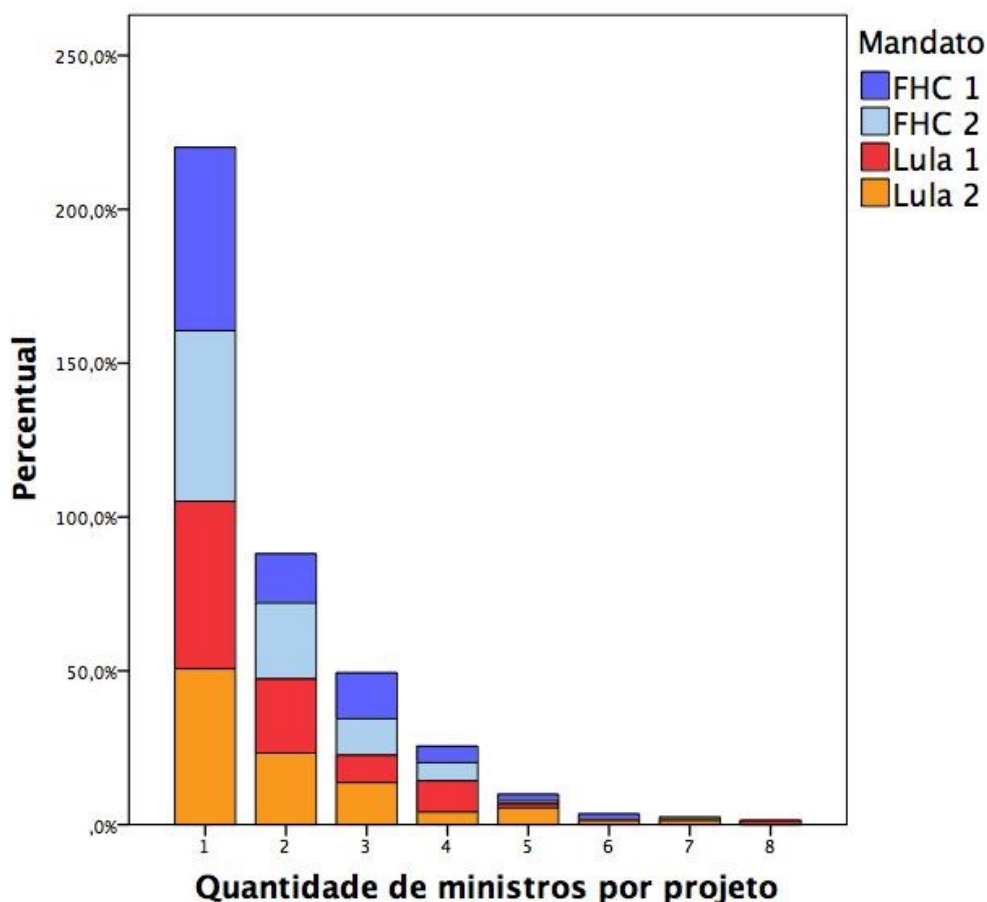
Iniciando por algumas análises descritivas, sabemos que a exposição de motivos pode ser assinada por mais de um ministro. Em nossa amostra, a distribuição dessa quantidade se mostra de acordo com os gráficos abaixo:

**Figura 1: Ministros por projeto/governo**



Fonte: elaboração própria

**Figura 2: Ministros por projeto/mandato**

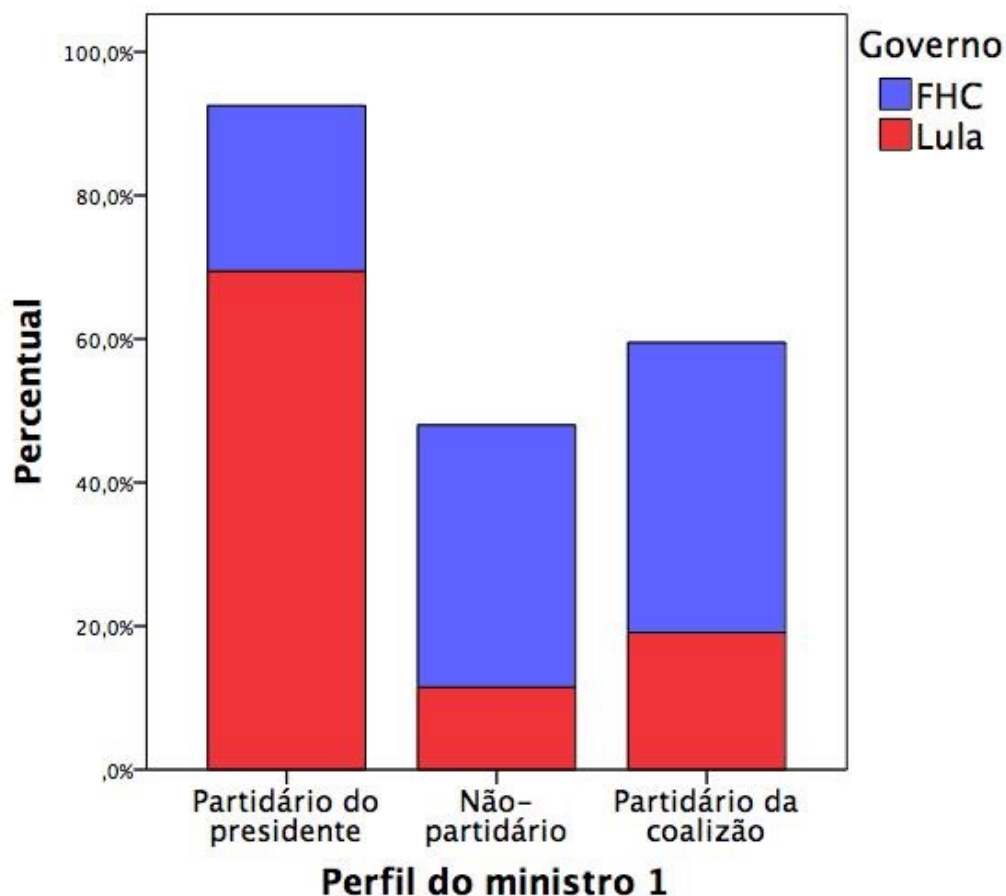


Fonte: elaboração própria

Os gráficos acima nos mostram que a maior parte dos projetos são assinados por somente 1 ministro, chegando a apenas um projeto, referente ao governo Lula, com 8 ministros envolvidos. O gráfico 2 apenas desagrega a informação trazida pelo gráfico 1, com o intuito de deixar evidente que não há grandes diferenças entre mandatos no que tange a participação de ministros em projetos de lei.

Levando em consideração que a distribuição de ministros por ministério se mostra numericamente pouco relevante depois da primeira assinatura, vamos adotar temporariamente a estratégia de só utilizar o primeiro ministro que assinou a exposição de motivos. Tratamos previamente da diferença entre ministros partidários e não-partidários, e se o ministro compunha o governo ou é o próprio governo. O gráfico 3 abaixo descreve esse dado, também comparando os governos.

**Figura 3: Perfil do ministro por governo**

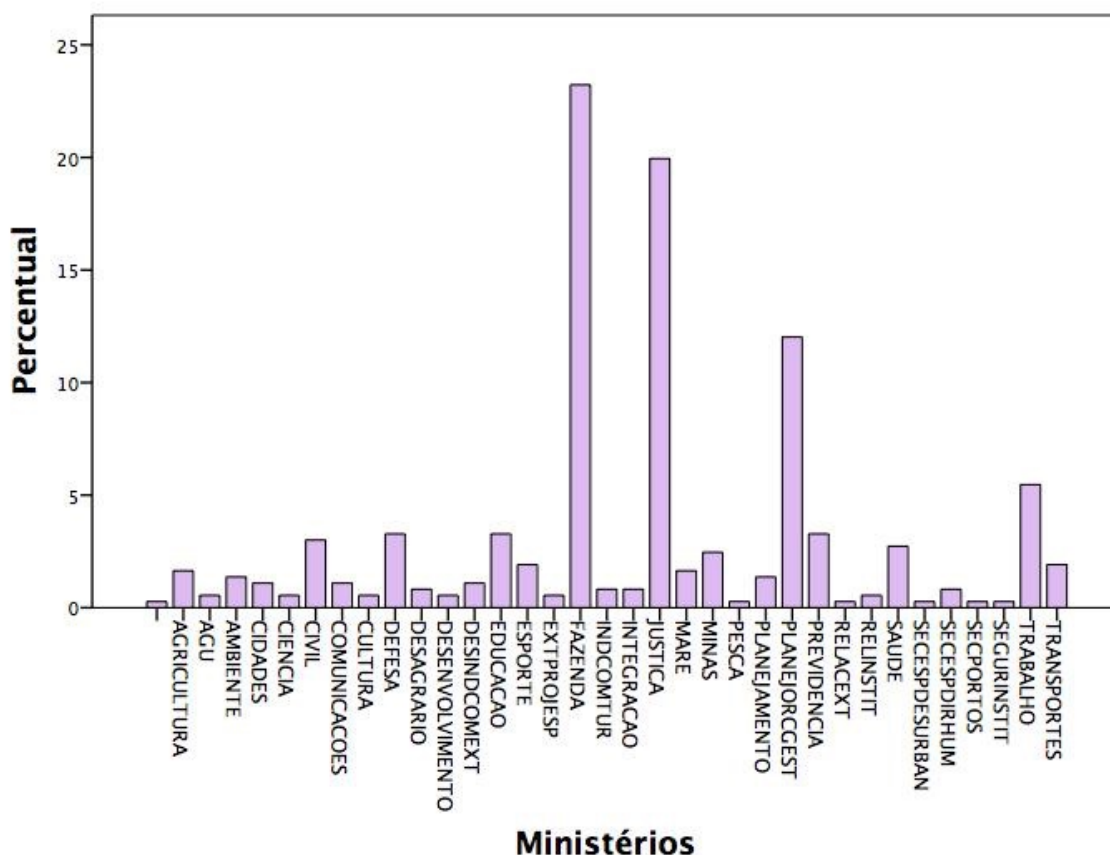


Fonte: elaboração própria

Os dados mostram que a participação de ministros em projetos de lei era bastante próxima ao presidente, em formas distintas para os governos observados. FHC mais frequentemente se valia das assinaturas de ministros não-partidários e mesmo partidários da coalizão, enquanto que Lula contava com ministros de seu partido majoritariamente para seus projetos de lei.

Ao deslocarmos o olhar para o órgão em que estava situado o ministro, o gráfico 4 nos informa sobre quais ministérios eram mais presentes na tramitação interna da agenda legislativa presidencial:

**Figura 4: Ministérios da exposição de motivos**



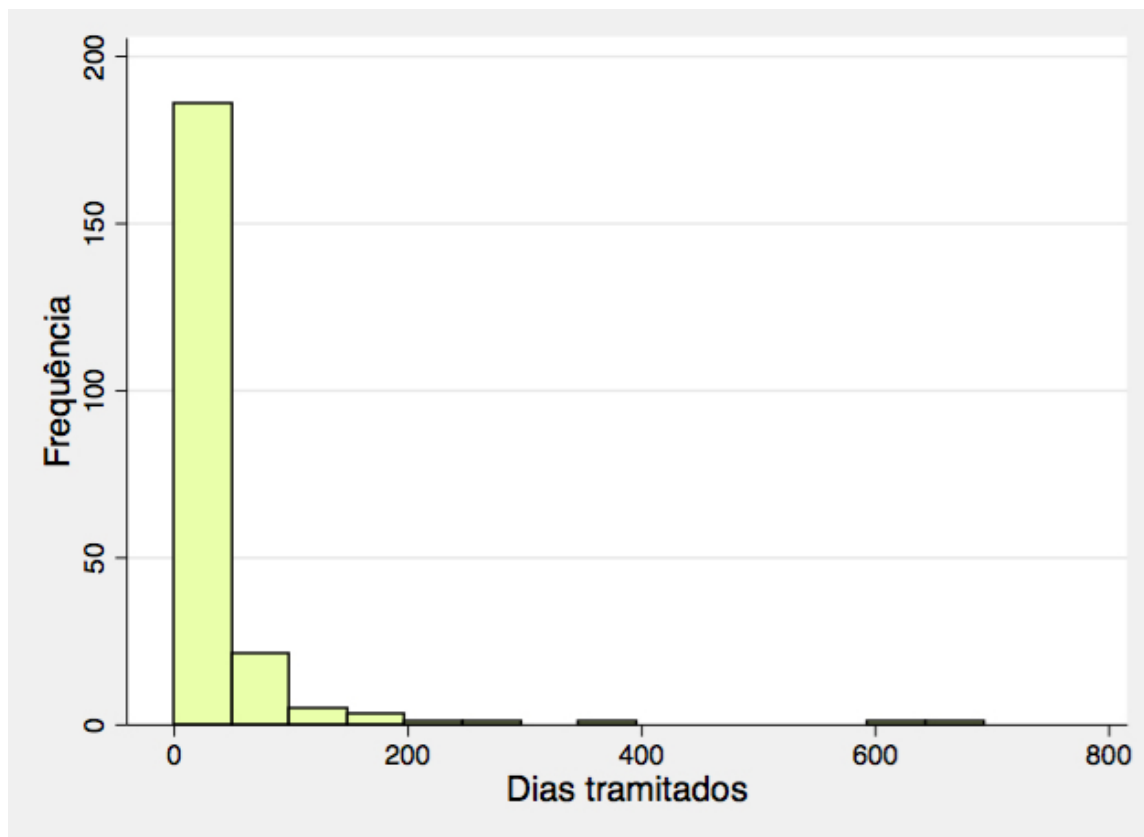
Fonte: elaboração própria

Percebemos que a maior parte delas vem de pastas chave do governo como Ministério da Fazenda, Ministério da Justiça e Ministério do Planejamento<sup>2</sup>, então faz sentido que os ministros sejam próximos ao presidente. Esse fator explicaria também os resultados obtidos pelas análises de regressão linear realizadas com as variáveis distância ideológica e tempo de tramitação, apresentados logo mais.

A nossa variável dependente se distribui de acordo com o gráfico 5 abaixo:

<sup>2</sup> Durante a padronização dos nomes dos ministérios, Planejamento acabou separado de Planejamento, Orçamento e Gestão. Mas devemos levar em conta que ambos são o mesmo ministério, o que elevaria um pouco a frequência observada. As duas barras estão lado a lado no gráfico 4.

**Figura 5: Frequência - dias de tramitação do projeto de lei**

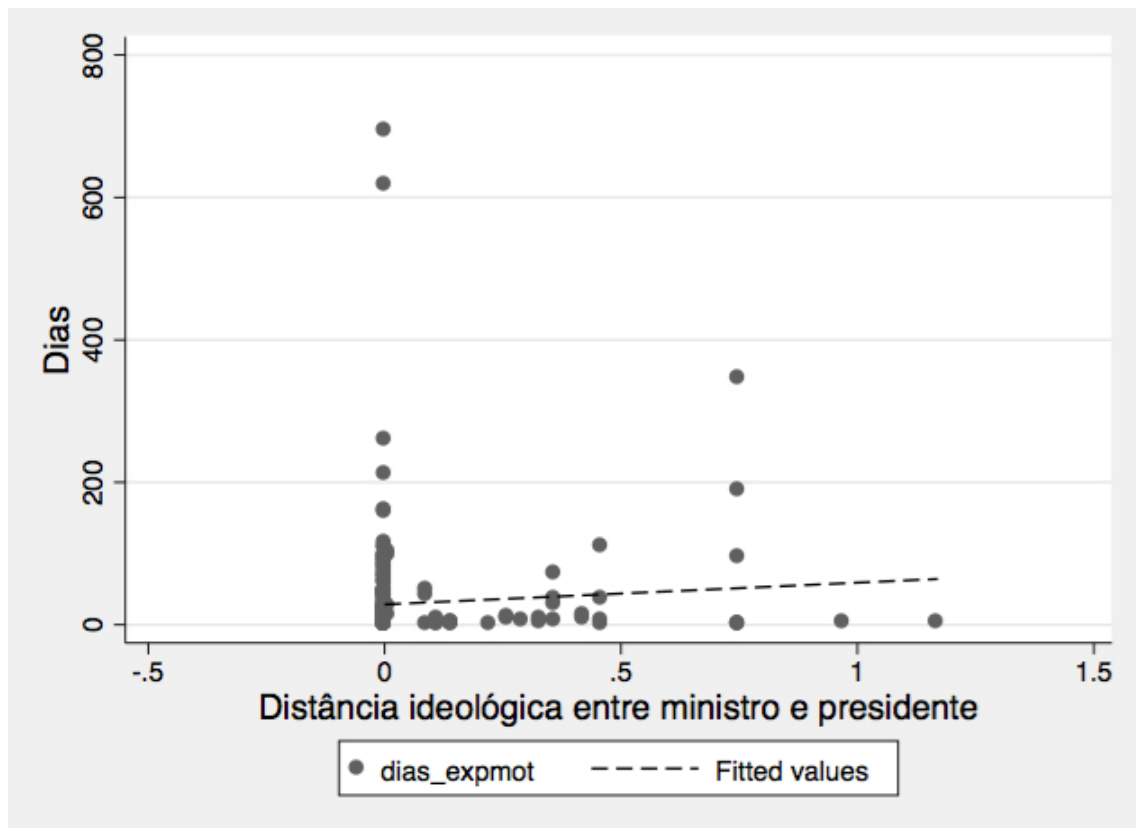


Fonte: elaboração própria

Há um número considerável *missing values* na variável dependente que acabam sendo ignorados, reduzindo nossa amostra para 220 observações. A média de dias que um projeto leva para ser tramitado é de 30, tendo casos com 1 dia até extremos de 693 dias, embora tempo tão longo não sejam frequentes.

Foi feito um primeiro modelo de regressão tomando apenas os casos em que só um ministro assinou a exposição de motivos, já que isso representa parte significativa dos casos. Essa seleção proporcionou um total de 111 observações válidas. O intervalo de confiança utilizado foi de 95%. O coeficiente beta foi de 95,44 e o p-valor = 0,02. O gráfico da curva predita abaixo:

**Figura 6: Curva para distância ideológica ministro-presidente**



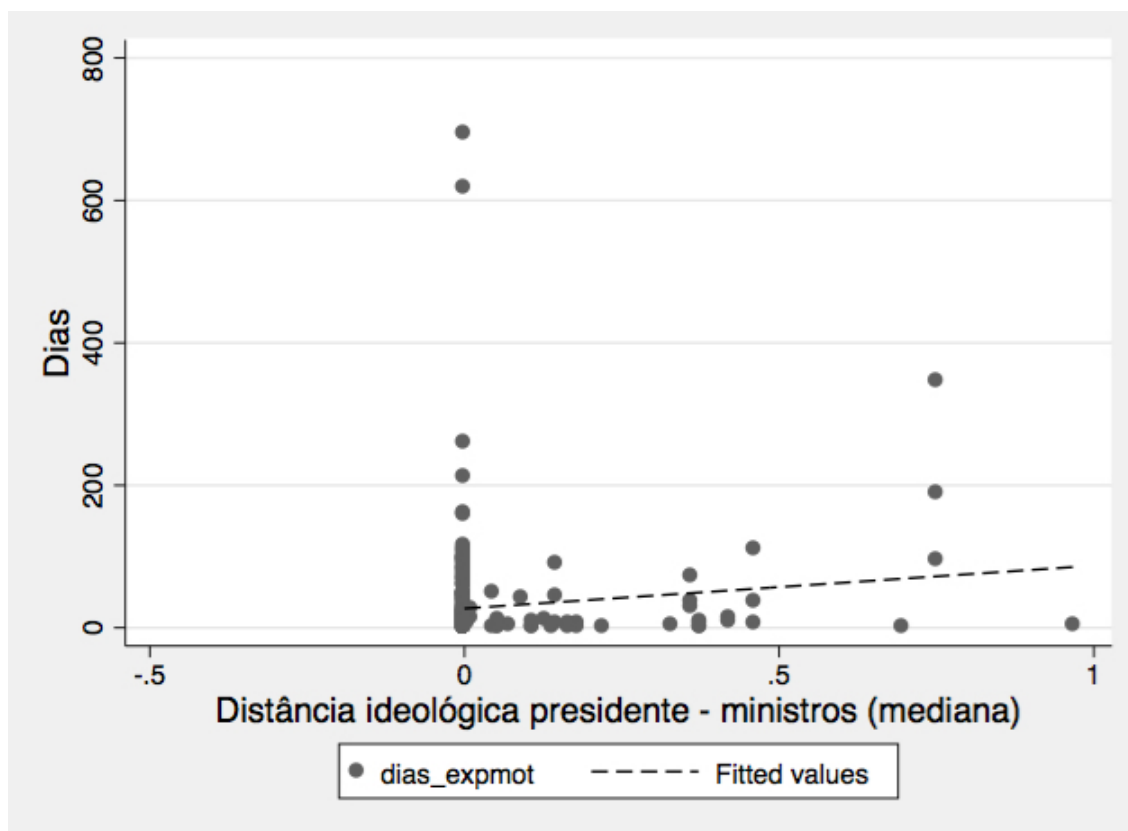
Fonte: elaboração própria

Embora não seja significativa, o gráfico nos traz o que a estatística descritiva apontou: os casos se concentram onde a distância ideológica entre os dois atores é menor - evidente, já que ministros mais próximos do presidente que estão assinando a exposição de motivos de seus projetos.

O segundo modelo binomial de regressão utiliza todas as 220 observações válidas, e para cada projeto com mais de um ministro, foi utilizada a mediana das distâncias ideológicas individuais. Mesmo intervalo de confiança, o coeficiente beta foi de 60,08 e p-valor = 0,075. Mais uma vez não há significância, mas a essa altura não esperávamos que apresentasse alguma.

O gráfico 7 de sua curva predita não se mostra muito diferente do gráfico 6:

**Figura 7: Curva para distância ideológica ministro-presidente (mediana)**



Fonte: elaboração própria

Esperava-se que quanto maior a distância ideológica do partido do ministro em relação ao partido do presidente maior seria o “conflito interno” entre os partidos da coalizão na definição da agenda legislativa. A maior concentração da variável “dias\_expmt” na área com menor distância ideológica é certamente ocasionada pelo fato de a maioria dos ministros assinantes da exposição de motivos serem agentes do presidente.

Assim nos parece que a exposição de motivos não é um bom meio de verificar existência de conflito, pois majoritariamente apenas os “amigos” do presidente participam dessa agenda, deixando de lado os “rivais”.

### **Considerações finais**

O objetivo do trabalho era identificar nos ministros possíveis fontes de conflito interno. A tática escolhida foi a observação da exposição de motivos dos projetos de lei com origem presidencial que circulam no Executivo.

No entanto, verificamos que uma das estratégias do presidente, possivelmente para evitar o conflito do qual discorremos durante todo o trabalho, é concentrar a tramitação de suas proposições legislativas no terreno dos aliados. Isso torna falha a escolha que fizemos, pois a variável se encontra previamente protegida de conflito.

Considerando o lado positivo, esse dado não era conhecido, e agora podemos buscar outros indicadores que nos tragam as respostas almejadas.

### **Referências bibliográficas**

ABRANCHES, S. "Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro". **Dados**, vol. 31, n. 1: 5-38, 1988.

AMES, Barry. **Os entraves da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro : Fundação Getúlio Vargas, 2003.

BATISTA, Mariana. **O mistério dos ministérios: a governança da coalizão no presidencialismo brasileiro**. Tese de doutorado, UFPE, 2014.

BLACK, Gordon. **A Theory of Political Ambition: Career Choices and the Role of Structural Incentives**. *The American Political Science Review*. Vol. 66, No. 1 (Mar., 1972), pp. 144-159.

BUDGE, Ian; LAVER, Michael. Office seeking and policy pursuit in coalition theory. **Legislative Studies Quarterly** (1986): 485-506.

COELHO, Haína. **O que querem os partidos? Ministros da coalizão e retorno eleitoral pós-gabinete nos governos FHC e Lula**. Trabalho de conclusão de curso, UFPE, 2015.



FIGUEIREDO, A. C. Government coalition in brazilian democracy. **BPSR**, v. 1, n. 2. 2008

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional** /Argelina Cheibub Figueiredo e Fernando Limongi. – 2a Ed. – Rio de Janeiro : Editora FGV, 2001.

INÁCIO, M. "**Presidencialismo de coalizão e sucesso presidencial no Brasil**". Tese de Doutorado em Ciências Humanas. Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2006.

\_\_\_\_\_. Escogiendo ministros y formando políticos: los partidos em gabinetes multipartidistas. **Amerca Latina Hoy**, Salamanda, v.64, pp. 41-66. 2013.

LAVER, Michael (1998). "Models of government formation". **Annual Review of Political Science**. V. 1.

LAVER, Michael; SHEPSLE, Kenneth A. Coalitions and Cabinet Government. *The American Political Science Review*. Vol. 84, No. 3 (Sep., 1990a), pp. 873-890.

LINZ, Juan J. The perils of presidentialism. **Journal of Democracy**, 1990, 1: 51-69.

MAINWARING, Scott. Democracia Presidencialista multipartidária: o caso do Brasil. **Lua Nova**, São Paulo, n. 28-29, Apr. 1993 .

MARTÍNEZ-GALLARDO, Cecilia; SCHLEITER, Petra "Choosing Whom to Trust: The Risk of Agency Loss and Ministerial Partisanship in Presidential Regimes." **ECPR**, 41st Joint Sessions of Workshops, Mainz, march 2013.

MULLER, Wolfgang .; STRØM, Kaare. **Policy, Office or Votes?** How political parties in Western Europe make hard decisions. New York : Cambridge University Press, 1999.

MÜLLER, W. C.; STRÖM, K. (eds.). **Coalition governments in Western Europe**. London: Oxford University Press, 2000.

MÜLLER, W. C.; STRÖM, K BERGMAN, T. **Cabinets and coalition bargaining**. Oxford: Oxford University Press, 2003.

MÜLLER, W .; M, Kaare. Policy, Office or Votes? How political parties in Western Europe make hard decisions. New York : Cambridge University Press, 1999.

PEREIRA, Carlos; BERTHOLINI, Frederico; RAILE, Eric. All the President's Men and Women: Coalition Management Strategies and Governing Costs in a Multiparty Presidency. **Presidential Studies Quarterly**. Vol. 46, No. 3, September 2016, 550-568.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Partidos Fracos na Arena Eleitoral e Partidos Fortes na Arena Legislativa: A Conexão Eleitoral no Brasil. **Dados**, 2003, 46(4): 735-771.

ZUCCO, Cesar; LAUDERDALE, Benjamin E. Distinguishing Between Influences on Brazilian Legislative Behavior. **Legislative Studies Quarterly**. XXXVI, 3, August, 2011.