

40º Encontro Anual da Anpocs

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

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

Victor Araújo
Universidade de São Paulo

Mecanismos de Alinhamento de Preferências em Governos Multipartidários:
Controle de Políticas Públicas no Presidencialismo Brasileiro¹

Victor Araújo²
Universidade de São Paulo

Resumo

É extensa a literatura que investiga o processo decisório em governos de coalizão parlamentaristas e presidencialistas. Os dois sistemas de governo costumam ser colocados em posições antípodas. No primeiro caso (parlamentarismo), argumenta-se que, devido a interdependência entre os Poderes e a natureza programática das alianças partidárias que sustentam as coalizões de governo, as políticas implementadas consideram as preferências de todos os partidos que integram o gabinete de governo. No segundo caso (Presidencialismo), em virtude da independência entre os Poderes e do comportamento clientelista dos atores partidários que os torna indiferentes à agenda do Executivo, as políticas são decididas unilateralmente pelo presidente ou pelos partidos que coordenam cada área ministerial. Neste artigo, argumento que, assim como em contextos parlamentaristas, em presidencialismos de coalizão, os integrantes do gabinete competem por políticas. Na tentativa de diminuir a assimetria de informação e agregar preferências às políticas que lhes interessam, por meio das prerrogativas de controle horizontal à disposição do Legislativo, os partidos monitoram as áreas de *policy* dos seus parceiros de governo. A análise compreende o período entre 1995 e 2014, nos governos Fernando Henrique Cardoso, Luís Inácio da Silva e Dilma Rousseff.

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

¹ Agradeço a Andréa Freitas, Argelina Cheibub Figueiredo, Fernando Limongi, Glauco Peres, Marta Arretche e Paolo Ricci pela leitura das primeiras versões deste trabalho.

² Doutorando em Ciência Política na Universidade de São Paulo.

Introdução

Em presidencialismos, são os partidos da coalizão governamental indiferentes às áreas ministeriais que não estão sob seu controle ou estes atores adotam estratégias para se informar acerca das políticas implementadas por seus parceiros de governo? O presente trabalho é um empreendimento teórico e empírico que pretende mostrar que os conflitos existentes em gabinetes presidencialistas multipartidários são decorrentes do objetivo dos partidos de influenciar a agenda de políticas do Executivo. Argumenta-se que os problemas de coordenação de preferências do gabinete se refletem no comportamento dos atores partidários no parlamento, sob a forma de controle de políticas públicas.

Nos modelos formais utilizados para explicar a tomada de decisão em governos parlamentaristas, assume-se que a agenda do gabinete é composta de maneira colegial, o que significa que todos os ministros têm a oportunidade de externar suas preferências sobre as políticas do governo, antes que estas sejam levadas a cabo. Essa seria uma consequência de um sistema de governo que tem como característica a construção de alianças programáticas em torno de uma agenda de políticas (Laver; Schofield, 1998).

Em oposição ao formato decisório colegial, um "modelo de porteira fechada" tem sido utilizado para explicar as democracias presidencialistas. Tendo como referência o modelo de tomada de decisão em gabinetes proposto por Laver & Shepsle (1994), o caso brasileiro é correntemente explicado a partir da noção de que a delegação ao ministro é absoluta³, permitindo que o beneficiário extraia o máximo de retornos eleitorais do ministério recebido. Nesse tipo de argumento, os partidos integrados à coalizão só se interessariam por cargos e, portanto, seu apoio estaria condicionado à proporcionalidade entre sua contribuição em votos a recursos ou pastas ministeriais (Amorim Neto, 2000; Melo; Pereira, 2013; Raile; Pereira; Power, 2011).

Levado ao extremo, nesse modelo não existe espaço para decisões colegiadas nem interesse dos partidos em supervisionar as áreas de *policies* dos partidos parceiros no gabinete. No entanto, ainda que os partidos possam pretender participar do governo com a finalidade de aumentar as chances de sucesso eleitoral (Downs, 1957; Riker, 1962), o uso de cargos e recursos monetários se converte em capital político apenas por

³ Trabalhos mais recentes (Batista, 2013; Gaylord; Rennó, 2015; Rennó; Wojcik, 2015) se opõem a esta visão, mostrando que a agenda de políticas do Executivo é um constructo coletivo, ou seja, não é resultante da ação isolada dos integrantes do gabinete de governo.

meio da formulação e execução de políticas públicas (Cheibub; Przeworski; Saiegh, 2004; Müller; Strom, 1999; Strom, 1990).

Assim como nos casos parlamentaristas (Carroll; Cox, 2012; Martin, 2016; Martin; Vanberg, 2011; Moury, 2013), análises empíricas dos contextos presidencialistas multipartidários sugerem que o principal incentivo para que os partidos ocupem o gabinete de governo é a possibilidade de agregar suas preferências à agenda de políticas do Executivo (Alemán; Saiegh, 2007; Alemán; Tsebelis, 2011; Araújo; Freitas; Vieira, 2015; Magar; Moraes, 2012; Zucco, 2013).

Isso não significa assumir que todos os partidos que ocupam o gabinete tenham uma agenda de políticas bem definida nem que as consequências dessas políticas sejam sempre positivas, mas que a expectativa de convergência é firmada em um pacto político de transferências de recursos para a execução de políticas públicas (Luebbert, 1986). É dizer que, para além do oferecimento de cargos e uma parcela do orçamento federal, o acordo envolve o compartilhamento da agenda de políticas do Executivo (Limongi; Figueiredo, 2009).

Argumento que, no caso brasileiro, os partidos da coalizão de governo, via Poder Legislativo, controlam as ações de implementação de políticas públicas dos parceiros do gabinete para mitigar os problemas provocados pela delegação em governos multipartidários. Em contextos em que apenas um partido ocupa o governo, a missão do chefe da cadeia de delegação é alinhar as preferências dos seus companheiros de partido à agenda de políticas do gabinete. No caso dos governos multipartidários, a existência de múltiplos *principals* e agentes aliada à heterogeneidade de preferências observadas, é a razão pela qual o déficit de informação em relação às ações praticadas pelos parceiros de governo é a regra, e não uma contingência como nos governos unipartidários (Andeweg, 2000; Laver, 2008; Strom; Müller, 2010).

A contribuição da presente análise é mostrar de que forma os conflitos intragabinete se traduzem em ações de controle das ações do Executivo. Ao invés de focar na análise do processo de controle político das propostas de Leis⁴, investigo de que forma os parlamentares utilizam as suas prerrogativas de controle horizontal - instrumentos do Poder Legislativo para controle das ações do Poder Executivo - para obter informações sobre a implementação de políticas nos ministérios dos parceiros do gabinete.

⁴ Freitas (2016) e Inácio & Rezende (2015) analisam essa questão para o caso brasileiro.

Para tanto, utilizo como medida de controle horizontal o Requerimento de Informação (RIC), um importante instrumento de correção de assimetria de informação à disposição dos congressistas brasileiros. A análise compreende o período entre 1995 e 2014, nos governos Fernando Henrique Cardoso (FHC), Luís Inácio da Silva (LULA) e Dilma Rousseff (DILMA). As evidências apresentadas sugerem que os partidos da coalizão de governo intensificam o controle sobre as políticas delegadas aos parceiros do gabinete sempre que há aumento da expectativa de perda de informação. Isto é, os integrantes do governo não se contentam com a coordenação de áreas ministeriais específicas, também buscam informações e tentam influenciar as *policies* implementadas por outros partidos da coalizão. Como consequência, formam-se redes de monitoramento intragabinete que evidenciam a motivação dos partidos para influenciar a agenda de políticas do Executivo.

Gabinetes multipartidários no presidencialismo brasileiro

A alta fragmentação partidária induzida pelas regras do sistema eleitoral brasileiro (Ames, 2003), o crescimento do número de partidos efetivos presentes no Congresso Nacional, e a consequente impossibilidade de o partido do presidente eleger maiorias legislativas produzem incentivos para a formação de coalizões de governo (Figueiredo; Limongi, 1999; Palermo, 2000). A tabela 1 descreve os principais atributos dos governos multipartidários formados no Brasil, entre 1995 e 2014, o grau de partidarismo e o grau de heterogeneidade de cada um dos 15 gabinetes analisados neste trabalho.

A taxa de partidarismo considera a proporção de ministros com apoio partidário no Legislativo. Gabinetes com baixas taxas de partidarismo são, na maior parte dos casos⁵, menos heterogêneos, em virtude do número reduzido de atores partidários que ocupam o governo. Nesse sentido, os dois indicadores são complementares, uma vez que o cálculo da heterogeneidade permite dimensionar o grau de dispersão destas preferências partidárias.

O grau de heterogeneidade do gabinete⁶ foi calculado a partir dos *scores* utilizados por Power e Zucco (2009), tendo como referência o posicionamento ideológico dos partidos representados no Congresso Nacional. O nível de dispersão das

⁵ Apesar de a ocorrência ser improvável na prática, coalizões pequenas podem apresentar alto grau de heterogeneidade. Um partido formador de centro pode compor uma coalizão com um partido de extrema esquerda e outro partido de extrema direita, por exemplo.

⁶ A operacionalização do cálculo pode ser visualizada no apêndice.

preferências do gabinete é o resultado da soma das diferenças entre o posicionamento ideológico do partido formador e o posicionamento ideológico dos outros partidos que compõem um dado gabinete⁷, ponderado pelo número de partidos que integram o governo.

Tabela 1. Atributos dos gabinetes de governo formados no Brasil (1995 -2014).

Identificação do Gabinete ⁸	Partidos integrantes do Gabinete	% de Cadeiras da Coalizão na CD ⁹	Taxa de Partidarismo do Gabinete ¹	Heterogeneidade Ideológica do Gabinete
FHC I 1	PSDB - PFL - PMDB - PTB	0,56	0,58	0,73
FHC I 2	PSDB - PFL - PMDB - PTB - PPB	0,77	0,75	0,78
FHC II 1	PSDB - PFL - PMDB - PPB	0,68	0,78	0,50
FHC II 2	PSDB - PMDB - PPB	0,45	0,39	0,25
Lula I 1	PT - PL - PCdoB - PSB - PTB - PDT - PPS - PV	0,43	0,83	0,74
Lula I 2	PT - PL - PCdoB - PSB - PTB - PPS - PV - PMDB	0,62	0,83	0,91
Lula I 3	PT - PL - PCdoB - PSB - PTB - PV - PMDB	0,58	0,87	0,60
Lula I 4	PT - PL - PCdoB - PSB - PTB - PMDB	0,58	0,83	0,64
Lula I 5	PT - PL - PCdoB - PSB - PTB - PMDB - PP	0,70	0,78	0,79
Lula II 1	PT - PR - PCdoB - PSB - PTB - PMDB - PP - PRB	0,61	0,74	0,85
Lula II 2	PT - PR - PCdoB - PSB - PTB - PMDB - PP - PDT - PRB	0,68	0,83	0,85
Lula II 3	PT - PR - PCdoB - PSB - PMDB - PP - PDT - PRB	0,63	0,83	0,67
Dilma 1	PT - PR - PCdoB - PSB - PMDB - PDT - PP	0,64	0,88	0,60
Dilma 2	PT - PR - PCdoB - PSB - PMDB - PDT - PP - PRB	0,61	0,79	0,65
Dilma 3	PT - PR - PCdoB - PMDB - PDT - PP - PRB	0,56	0,79	0,77

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

Nenhum dos três presidentes analisados - FHC, LULA e DILMA - foi capaz de construir uma rede de apoio político com partidos próximos no espectro ideológico. Todavia, a dispersão de preferências observada nos governos petistas é consideravelmente maior. Os gabinetes formados durante os dois mandatos do presidente FHC, do PSDB, foram compostos por um número médio de quatro partidos. As características distintivas desse período é a proximidade relativa das preferências dos partidos que integram o governo e a baixa média da taxa de partidarismo - 0,62. Os gabinetes do governo FHC apresentam um padrão menos heterogêneo - média de 0,57 - quando comparados aos gabinetes formados nos mandatos do presidente LULA e da

⁷ Em termos técnicos, trata-se da soma das diferenças das distâncias Euclidianas.

⁸ O critério utilizado neste capítulo para registrar o início e o fim de cada coalizão foi proposto por Müller & Strom (2003) para classificar gabinetes parlamentaristas na Europa e, posteriormente, adotado por Figueiredo (2007) para classificar os gabinetes multipartidários no Brasil. Um novo gabinete é formado sempre que (A) algum partido entra ou sai do gabinete; (B) ocorrem eleições presidenciais ou; (C) ocorre uma dissolução prematura do governo - um impeachment ou morte do Presidente, por exemplo.

⁹ Câmara dos Deputados.

presidente DILMA, ambos do Partido dos Trabalhadores (PT). O padrão é explicado pelo elevado número de ministros técnicos¹⁰ nomeados naquele período.

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

A maior dispersão das preferências dos partidos no governo implica custos de coordenação desses atores e torna mais difícil o estabelecimento de processos de cooperação (Epstein; O'halloran, 1999). Mais do que isso, agrava o problema da assimetria de informação inerente à delegação, criando fortes incentivos para o estabelecimento de redes de monitoramento entre os integrantes do gabinete de governo (Müller; Strom, 2003; Thies, 2001).

O controle de implementação de políticas permite que todos os partidos do gabinete tenham, mesmo passado o processo de elaboração e discussão das políticas, a chance de influenciar as ações executadas por outros partidos que integram o Executivo. Na mesma linha dos trabalhos de O'Donnell (1998) e Lemos & Power (2013), utilizo o termo controle horizontal para me referir às prerrogativas constitucionalmente delegadas ao Poder Legislativo para monitorar - solicitando informações e cobrando providências acerca da implementação de políticas públicas - as ações do Poder Executivo.

O requerimento de informação (RIC) é um dispositivo de controle horizontal à disposição dos parlamentares brasileiros. Qualquer Deputado¹¹ em exercício pode protocolar junto à Mesa Diretora da Câmara dos Deputados pedido de investigação das ações de algum ministério e/ou órgão do Executivo. Apesar de seu baixo custo para a apresentação¹², por meio do requerimento de informação, os parlamentares são capazes de exercer efetivo controle sobre as ações da burocracia ministerial (Lemos, 2005). Qualquer ato, ação ou programa relacionado à implementação de políticas públicas pode ser alvo de controle dos parlamentares. Os órgãos notificados devem

¹⁰ Ministros técnicos (sem filiação partidária) foram considerados como sendo da cota do Presidente. Isto é, assumo que esses ministros possuem as mesmas preferências do partido formador do gabinete.

¹¹ Os Senadores também podem apresentar requerimentos de informação, mas não serão analisados neste trabalho.

¹² O requerimento de informação deve ser elaborado por escrito e apresentado no plenário de qualquer uma das Casas (Câmara dos Deputados ou Senado), onde será lido, submetido à votação e aprovado por maioria simples.

apresentar as devidas explicações sob a pena de crime de responsabilidade¹³. O controle horizontal é, portanto, a forma menos custosa e eficiente de conhecer as políticas dos parceiros da coalizão e de monitorar as ações de diferentes ministérios de acordo com as prioridades do partido.

No gráfico 1, pode ser visualizada a tendência do uso de requerimentos de informação pelos partidos da coalizão de governo para controlar as ações de implementação de políticas dos seus parceiros de gabinete. Foram consideradas todas as 22.688 ações de controle apresentadas pelos parlamentares da Câmara dos Deputados entre 1995 e 2014¹⁴.

A linha sólida representa a variação da proporção de requerimentos de informação apresentados pelos partidos da coalizão, entre 1995 e 2014, denominada "*Taxa de Controle Horizontal no Gabinete*" e representado no eixo (Y1). A linha tracejada diz respeito ao grau de heterogeneidade de preferências em cada gabinete¹⁵ formado no Brasil no mesmo período (Y2).

A análise no tempo dos eixos (Y1) e (Y2) evidencia a forte correlação entre a taxa de controle horizontal e o grau de heterogeneidade dos gabinetes. Medido pelo coeficiente de *Pearson*, as duas linhas apresentam correlação de 0.81¹⁶ em uma escala que varia entre 0 e 1. Isso indica que os partidos da coalizão intensificam o controle sobre as políticas implementadas por seus parceiros de governo quando o gabinete é composto por preferências mais dispersas e/ou extremas.

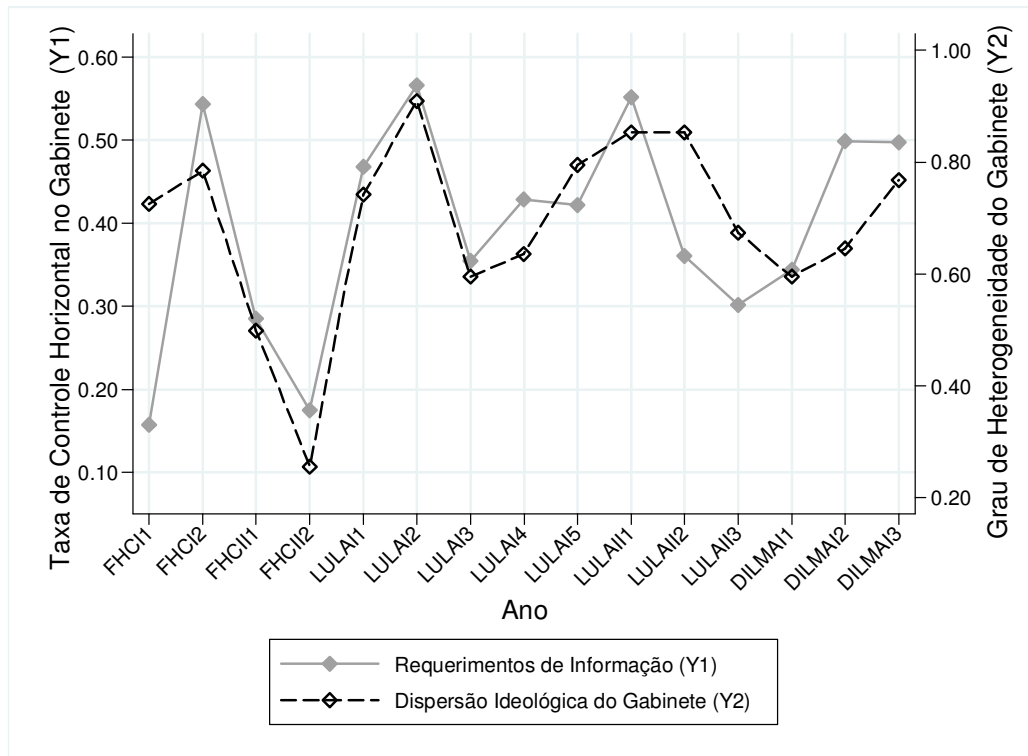
¹³ Como prescrevem o artigo 116 do regimento interno a Questão de Ordem 469/2004 da Câmara dos Deputados, a recusa ou o não atendimento no prazo de trinta dias dos pedidos escritos de informação a Ministro de Estado, bem como a prestação de informações falsas, serão considerados crime de responsabilidade, desde que o parlamentar requerente processe o Ministro de Estado responsável, perante o Supremo Tribunal Federal.

¹⁴ Neste período, os partidos da coalizão protocolaram 25.743 ações de controle de implementação de políticas públicas. Desse total, foram excluídas aquelas em que o conteúdo não explicita claramente a política, programa ou área de *policy* controlada pelo parlamentar, restando, assim, 22.688 requerimentos de informação.

¹⁵ Assim como na tabela 1, a heterogeneidade ideológica dos gabinetes foi calculada a partir dos dados presentes em Power & Zucco (2009); Zucco & Lauderdale (2011).

¹⁶ No nível de $p < 0.01$.

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



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

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

No primeiro ponto, no gabinete FHC12 (1996), foi registrado o primeiro pico de controle intragabinete. Nesse período, a taxa de controle horizontal mais que triplicou, variando de 16,2% no gabinete FHC11 para 54,1% no gabinete FHC12. Este efeito é

decorrente da entrada do PPB no governo, um partido com preferência extrema ao partido formador e que desempenhou um papel ativo nas ações de monitoramento.

No segundo ponto, gabinete FHCII2 (2002), a taxa de controle horizontal cai bruscamente¹⁷ em função do governo menos heterogêneo formado neste período. Por opção do presidente à época, Fernando Henrique Cardoso (PSDB), inúmeras pastas ministeriais foram distribuídas para ministros técnicos de sua cota pessoal. A nomeação destes técnicos foi viabilizada pela saída de um dos principais partidos parceiros no governo, o PFL, e pelo grande apoio legislativo de que gozava o presidente neste período. O governo passou a ser composto, principalmente, por ministros do partido do presidente ou por ministros técnicos por ele indicados. Assim, em decorrência da baixa taxa de partidarismo do gabinete, os incentivos para o controle horizontal foram reduzidos.

O terceiro ponto de inflexão ocorreu no gabinete LULAII1, o primeiro formado pelo presidente em 2003. Diferente do período FHC, o plano de conseguir implementar uma extensa agenda de políticas sociais foi viabilizado por uma densa rede de apoio político, razão pela qual o governo foi ocupado por partidos de diferentes matizes ideológicas e distintas preferências sobre políticas (Melo; Nunes, 2009). Esse gabinete registrou a maior taxa de partidarismo desde o início da série em 1995. O controle *ex post* sobre a implementação das políticas públicas foi uma estratégia recorrente entre os partidos integrantes do gabinete. No primeiro mandato da presidente DILMA, também um governo marcado pela composição de gabinetes grandes e heterogêneos, é possível observar a mesma tendência de altas taxas de controle horizontal intragabinete em função da assimetria de informação decorrente da composição de governos multipartidários.

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

Redes de controle horizontal no presidencialismo de coalizão brasileiro.

Nesta seção, apresento as redes de controle formadas a partir do monitoramento mútuo entre os partidos que integram o gabinete de governo. Mais especificamente, a partir da coleta de informações diádicas e da composição de sociomatrizes, foi possível

¹⁷ A taxa de controle horizontal no gabinete registrada neste ponto do tempo foi de 0,18%.

mapear as redes de controle horizontal na fase de implementação das políticas públicas do Executivo.

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

Por exemplo, numa matriz (uma rede) hipotética CM , a força da relação entre o partido G e o partido K será dada pelo número de ações de controle que cada partido executa sobre o outro. Se nessa mesma matriz hipotética G é controlado 50 vezes e K é controlado 10 vezes, G estará necessariamente numa posição de maior centralidade na rede. A posição na rede é definida, dessa forma, pela intensidade de controle que cada ator executa e recebe. Atores mais centrais são aqueles que, num dado gabinete, foram mais controlados pelos outros partidos presentes no governo.

A tabela 2 apresenta as descritivas básicas das redes formadas nos 15 gabinetes analisados, nos governos FHC, LULA e DILMA. O número de atores da rede informa quantos partidos participaram das ações de controle horizontal. Esse número será sempre maior que o número de partidos da coalizão de governo em função dos partidos que não ocupam o gabinete, mas também realizam ações de controle. O número de relações da rede é o número de conexões estabelecidas pelos atores da rede. Esse número será sempre maior ou igual ao número de atores da rede. Isso porque cada ator pode controlar as ações de mais de um partido na mesma rede.

As redes formadas nos gabinetes foram classificadas em função da sua densidade. A densidade é definida pela razão entre as relações existentes em toda a rede e as relações possíveis de se existir (k^2)¹⁸. Assim, quanto mais densa for a rede, mais coesa será a cadeia de vínculos entre estes atores (Wasserman; Faust, 1994). O indicador "densidade (Z)" presente na tabela 2 corresponde às densidades padronizadas¹⁹ das redes analisadas.

¹⁸ O cálculo das relações possíveis (R) é realizado a partir da multiplicação do número total de atores da rede (N) pelo número total de atores menos 1 [$N-1$]. Enquanto fórmula, $R=N \times N-1$. Esta última subtração faz-se necessária pela impossibilidade de algum ator relacionar-se consigo mesmo.

¹⁹ A padronização em Z scores indica quantos desvios padrões um dado valor X de densidade se afasta da média padronizada de todas as redes analisadas.

Por meio da padronização foi possível estabelecer um critério claro para a classificação das redes. As redes com valores acima de um desvio padrão positivo foram consideradas de alta densidade. Redes com valores acima de um desvio padrão negativo foram consideradas de baixa densidade. Redes com números entre 0 e 1 (positivo ou negativo) foram considerados de média densidade. O que qualifica o grupo das redes de baixa densidade é o pequeno número de atores e a baixa frequência de relações entre os atores. Em tais contextos, ainda que presente, a expectativa de perda de informação dos partidos que integram o governo é menor.

O baixo grau de heterogeneidade do gabinete FHCII2 é explicado pela pequena quantidade de atores e relações observados nessa rede. No caso das três redes (LULAI3, LULAI4 e LULAI1) de baixa densidade formadas durante os mandatos do presidente LULA, é preciso considerar o pouco tempo de duração destes gabinetes. Ainda que nesses governos o nível de dispersão das preferências ideológicas seja alto, a média de 86 dias de duração dos gabinetes não configura tempo suficiente para que os conflitos intragabinete possam se expressar na arena parlamentar e suscitar controle por parte dos partidos da coalizão.

As redes de média densidade do período FHC se distinguem das redes formadas nos governos LULA e DILMA pela magnitude da densidade. No primeiro caso, as redes de média densidade sempre apresentam densidades padronizadas negativas; ao passo que nos outros dois casos as densidades padronizadas são sempre positivas. Isso indica, em primeiro lugar, que o número de atores e relações entre os partidos observados nas redes dos governos LULA e DILMA é sempre maior. Significa, também, que a prática de controle mútuo entre os parceiros de gabinete é mais comum quando comparado com os gabinetes formados no governo FHC. Nesses governos, o controle mútuo intragabinete ocorre de forma mais recorrente e com maior intensidade. Vale ressaltar, no entanto, que, essas redes mais densas de controle observadas não são particulares aos governos petistas, mas uma decorrência dos custos envolvidos na constituição de complexas cadeias de delegação. Gabinetes com preferências ideológicas mais extremas aumentam a expectativa de assimetria de informação dos partidos integrantes do gabinete e fomentam o mútuo controle durante o processo de implementação de políticas públicas.

As colunas CEC²⁰ e CEO²¹ informam o controle efetivo dos partidos da coalizão (CEC) e o controle efetivo dos partidos da oposição (CEO). Tanto o CEC como o CEO têm a finalidade de ponderar a quantidade de ações de controle da coalizão e da oposição pelo número de partidos que integram a rede. Se numa rede qualquer os partidos da coalizão realizam 15 ações de controle através de 3 partidos, e os partidos da oposição realizam as mesmas 15 ações de controle através de 10 partidos, o controle executado pela coalizão é considerado mais efetivo, uma vez que os partidos da coalizão foram capazes de realizar, no mesmo tempo, a mesma frequência de controle com um número menor de atores na rede. Desse modo, os dois indicadores devem ser analisados de forma conjunta: *vis-à-vis* aos valores do CEO, maiores valores do CEC indicam maior controle efetivo dos partidos da coalizão.

²⁰ O valor de CEC é dado pelo número de ações de controle dos partidos da coalizão [A], ponderado pelo número de partidos da coalizão que realizaram ações de controle [B]. Em termos aritméticos: $(A/B)*10$.

²¹ O valor de CEO é dado pelo número de ações de controle dos partidos da oposição [C], ponderado pelo número de partidos da oposição que realizaram ações de controle [D]. Em termos aritméticos: $(C/D)*10$.

Tabela 2. Descritivas das redes de controle horizontal (RIC)²².

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

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

²² As redes foram construídas a partir de uma seleção aleatória estratificada - os estratos são os 15 gabinetes analisados -, levando em consideração os seguintes critérios: i. número de partidos que integram o gabinete; ii. duração do gabinete e; iii. peso de cada partido no gabinete em função do tempo de duração do gabinete. No total, foram amostradas 817 ações de controle do universo de 22.688 requerimentos de informação apresentados na Câmara dos Deputados entre 1995 e 2014.

Como informa a tabela 2, o peso da coalizão nas redes de controle horizontal foi maior ou igual ao da oposição em 73,3% (11) dos gabinetes formados. Tendo como referência a medida alternativa de tempo, o controle exercido pela coalizão foi mais efetivo em 5.817 (76%) dos 7.655 dias de duração do gabinete, entre 1995 e 2014. Embora os partidos da oposição também desempenhem um papel no controle das ações ministeriais, a maior densidade das redes é explicada pelo controle executado pelos partidos da coalizão. Ou seja, as políticas públicas executadas pelo Executivo são, predominantemente, monitoradas pelos partidos da coalizão de governo. Este dado vai de encontro à visão corrente de que são os partidos da oposição os atores mais interessados em escrutinar as ações de implementação do Executivo.

Para além das diferenças relativas, é preciso destacar, ainda, os diferentes padrões de atuação dos partidos da coalizão e da oposição. Enquanto o primeiro grupo utiliza, prioritariamente, suas ações de controle para monitorar áreas substantivas de políticas, os partidos da oposição fazem uso dos requerimentos de informação para denunciar ilicitudes cometidas por integrantes do Executivo.

Das áreas ministeriais mais controladas nos governos dos três presidentes analisados²³, os parlamentares de partidos da coalizão foram os principais responsáveis pelas ações de monitoramento em pastas salientes como a Saúde, Defesa, Planejamento e Justiça (ver tabela 8 no apêndice). No que se refere aos temas²⁴ objeto de controle parlamentar, também verifica-se uma diferença clara entre os partidos da base de apoio ao governo e daqueles oposicionistas. Embora haja variação entre os governos analisados, o peso²⁵ do controle realizado pelos partidos da coalizão é maior em temas como Política Social, infraestrutura e Tecnologia, Política Fiscal, Economia e Planejamento, Agronegócio e Cultura e Turismo. Os parlamentares da oposição são dominantes apenas em temas como Controle de Ilícitos, Segurança Pública e Meio Ambiente (ver tabela 9 no apêndice).

²³ Essas foram as áreas que, na média, os parlamentares apresentaram mais ações de controles nos governos FHCI, FHCII, LULAI, LULAI e DILMAI.

²⁴ Os 22.6888 requerimentos de informação foram classificados por meio de técnica de leitura automatizada de texto (*Machine Learning*), utilizando o software R. Com o objetivo de testar a consistência da classificação, a análise foi complementada por um exame qualitativo de propostas de controle amostradas aleatoriamente.

²⁵ Como referências para julgar o peso do controle dos partidos da coalizão e da oposição, foram utilizados os mesmos indicadores CEC e CEO apresentados na tabela 2 e descritos nas notas 18 e 19.

Todavia, algumas ponderações são devidas. Em primeiro lugar, o controle do processo de implementação exercido pelos partidos no legislativo não é uma garantia de influência sobre as políticas. Ainda assim, permite que os partidos constriam seus parceiros de governo, o que torna o controle horizontal um poderoso mecanismo de redução da assimetria de informação e de realinhamento de preferências. Em segundo lugar, o fato de poder influenciar o processo de formulação e de implementação não implica controle dos resultados das políticas. Entre a proposição e a implementação existe um grande número de atores com capacidade para alterar o resultado de uma política pública (Arretche, 2001; Hogwood e Gunn 1993; Pressman e Wildavsky 1984).

Não obstante estas limitações, as redes de controle horizontal, de fato, variam em função do grau de dispersão de preferências do gabinete de governo. Essa alta correlação é explicada pelo objetivo dos partidos de influenciar as políticas implementadas pelos seus parceiros de governo. Ademais, a ocorrência de redes mais densas de controle horizontal está relacionada com as ações de controle apresentadas pelos partidos da coalizão. São estes os maiores responsáveis pelo monitoramento de áreas de *policy* salientes relacionadas à implementação de políticas sociais, infraestruturais e macroeconômicas.

Determinantes do controle horizontal em gabinetes presidencialistas multipartidários

Na seções anteriores, foram discutidas as principais características das redes de controle horizontal constituídas nos 15 gabinetes multipartidários formados nos governos FHC, LULA e DILMA. Argumentou-se que a variação do grau de densidade das redes está relacionada com a dispersão das preferências partidárias no gabinete de governo. Nesta subseção, será testada, de forma sistemática, a hipótese de que os partidos da coalizão intensificam o controle quando a expectativa de assimetria de informação aumenta, ou seja, analiso em quais circunstâncias os integrantes do gabinete buscam informações e tentam influenciar as políticas implementadas por outros partidos do governo. Operacionalmente, trata-se da seguinte questão: a probabilidade de que ações de controle de políticas públicas sejam executadas por um partido da coalizão aumenta nos contextos em que o gabinete de governo é composto por preferências ideológicas dispersas - circunstâncias nas quais há aumento do déficit de informação para os partidos governistas?

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

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

A unidade de análise é o controle realizado pelos parlamentares da Câmara dos Deputados, entre 1995 e 2014. Para garantir que a significância das variáveis não fosse função apenas do elevado número de casos, foi construído uma *subsample* a partir de uma seleção aleatória²⁶ do universo de requerimentos de informação. No total, foram amostradas 817 ações de controle do universo de 22.688 requerimentos de informação apresentados na Câmara dos Deputados entre 1995 e 2014.

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

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

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

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

[dc] - indicador que mensura a taxa de apoio – disciplina legislativa - dos partidos da coalizão às propostas de políticas do Executivo²⁷;

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

O principal regressor do modelo é o indicador de heterogeneidade ideológica [hi] do gabinete. Espero que quanto maior a dispersão das preferências partidários no gabinete, maior a probabilidade de controle horizontal executado por parlamentares de

²⁶ Ver nota 20.

²⁷ A taxa de apoio nos indicadores [dc] e [do] é mensurada através do Índice de Rice, da forma como foi operacionalizado por Figueiredo & Limongi (1999) para investigar a disciplina partidária no Congresso brasileiro. Operacionalmente, trata-se de, a partir das votações nominais, avaliar a adesão dos partidos da coalizão (ou da oposição) aos projetos de iniciativa do Executivo.

partidos da coalizão. Os indicadores [np] e [tc] são medidas alternativas de heterogeneidade do gabinete. Portanto, também espero sinal positivo e significativo nos dois casos.

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

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

Tabela 3. Descritivas das variáveis utilizadas nos modelos econométricos.

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

Fonte: elaborado pelo autor

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

No segundo modelo (II), os outros indicadores de heterogeneidade de preferências partidárias foram acrescentados e regredidos na presença dos controles de tempo. Assim como o esperado, [np] e [tc] apresentam sinal positivo. No entanto, apenas [tc] apresenta significância. Importa salientar que, na presença dos novos controles, o indicador [hi] mantém seu efeito positivo e significativo. O acréscimo de um ponto na escala de heterogeneidade ideológica implica aumento de 55% (ou 4.75 vezes)

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

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

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

Temos, portanto, que, *ceteris paribus*, os incentivos para que os partidos do gabinete empreendam ações de controle da burocracia ministerial de seus parceiros aumentam consideravelmente quando existe maior expectativa de perda de informação. No entanto, é preciso averiguar, ainda, se, de fato, gabinetes mais heterogêneos implicam maiores taxas de incidência de controle horizontal. Para tanto, foram ajustados quatro modelos de *Poisson* apresentados na tabela 5.

Tabela 4. Modelos (Logit) de expectativas de controle horizontal²⁸

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

Erro padrão robusto entre parênteses

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

Os 22.688 requerimentos de informação apresentados na Câmara dos Deputados, entre 1995 e 2014, foram agrupados em 80 unidades de tempo trimensais, com o objetivo de captar o efeito da heterogeneidade do gabinete sobre a incidência de ações de controle de políticas públicas. Além dos controles [hi], [np] e [tc] apresentados na tabela 3 e incluídos nos modelos logísticos (tabela 4), foi incluída uma variável ("Popularidade") como controle de fator exógeno, que mensura a taxa de aprovação do

²⁸ A variável dependente é categorizada da seguinte forma: Controle = 1 se o deputado que pratica a ação de controle pertence a um partido da coalizão. Controle = 0 se o deputado pertence a qualquer outro partido com representação no Legislativo.

chefe de governo em cada uma das unidade de tempo. O objetivo é avaliar se o efeito dos indicadores de heterogeneidade se mantém na presença dos controles endógenos - indicadores do gabinete e da relação Executivo-Legislativo - e exógenos - popularidade do Presidente.

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

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

No primeiro modelo (I), o indicador de heterogeneidade ideológica [hi] do gabinete foi regredido na presença dos controles de tempo, Ciclo Eleitoral e Honey, e do controle de fator exógeno Popularidade. As outras medidas de heterogeneidade do gabinete, [np] e [tc], também foram incluídas neste modelo. Os resultados evidenciam que, a cada acréscimo de um ponto na escala de heterogeneidade ideológica, a taxa de incidência (IRR)²⁹ de controle de políticas públicas - via requerimentos de informação - aumenta cerca de 1.15. Isso significa que, em relação à média, o número de ações de controle mais que dobra. O impacto dos indicadores [np] e [tc] é de, respectivamente, 1.16 e 1.91.

Nos modelos II, III e IV os mesmos controles são mantidos, variando os efeitos fixos de cada governo. No modelo II, quando o governo FHC é considerado, o indicador [hi], apesar de positivo, não é significante. Nos governos LULA (modelo III) e DILMA (modelo IV) o mesmo indicador é positivo e significante. Este resultado pode ser explicado pela menor dispersão ideológica e, conseqüentemente, menor incidência de ações de controle executadas pelos partidos da coalizão no governo FHC. Dado que a grande variação nas taxas de controle é explicada pelos requerimentos de informação apresentados pelos partidos que integram o gabinete, a incidência de controle nos governos LULA e DILMA é significativamente maior.

²⁹ *Incidence Rate Ratios.*

Tabela 5. Modelos (Poisson) de ocorrência de controle horizontal

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

Erro padrão robusto entre parênteses

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

Resta, ainda, uma importante questão a ser respondida: o que torna um partido do gabinete potencial alvo de controle dos seus parceiros? A tabela 6 apresenta o ranking dos partidos em cada gabinete, de acordo com o grau de centralidade³⁰ dos partidos nas redes de controle horizontal. O ranking está disposto em ordem

³⁰ A operacionalização do cálculo para definir o grau de centralidade de cada ator nas redes de controle pode ser visualizada no Apêndice .

decrecente, do partido que recebeu mais controle dos seus parceiros do gabinete (1), para o partido que recebeu menor volume de controle dos parceiros do gabinete (4). Além do ordenamento dos partidos de acordo com o seu nível de centralização, esta tabela traz informações sobre a porcentagem de recursos³¹ aprovados no orçamento (LOA) que cada partido controlava no momento da formação do gabinete, e a porcentagem de controle recebido por cada um dos partidos ranqueados.

Se o argumento de que os partidos são motivados por políticas for verdadeiro, deve-se esperar observar uma relação diretamente proporcional entre a quantidade de recursos para *policy* controlada por cada partido e a porcentagem de controle recebida (o grau de centralidade). É justamente esse o padrão verificado nas redes analisadas.

Dos 15 gabinetes formados no Brasil entre 1995 e 2014, em apenas três deles (FHCI1, FHCI2 e LULAI4) o partido formador e o seu principal parceiro³² não receberam a maior porcentagem de controle horizontal. Isto é, em 86% dos gabinetes as redes de controle mútuo se constituem a partir do objetivo de monitorar os partidos que possuem mais recursos para implementar políticas. Dito de forma mais clara, o controle intragabinete não segue um padrão aleatório, os partidos monitoram seus parceiros de gabinete que controlam mais recursos para políticas públicas. Isso explica porque o partido formador e o seu principal parceiro de governo receberam, em média, 82% do monitoramento observado em todas as redes de controle analisadas. A intensidade do monitoramento recebido pelos partidos é dada por uma relação diretamente proporcional ao volume de recursos delegados a esses atores.

Em suma, todas as evidências apontam na direção do argumento proposto neste trabalho. A delegação em governos com múltiplas preferências desencadeia conflitos

³¹ Estes recursos correspondem à soma dos recursos do Executivo que um partido controla. Se forem delegados para um partido X os ministérios da Educação e Meio Ambiente, e estas pastas corresponderem a, respectivamente, 7% e 4% dos recursos do governo aprovados na LOA, considero que este partido possui 11% de recursos para *policy*.

³² No caso dos gabinetes formados durante os dois mandatos do presidente FHC, em dois (FHCI2 e FHCI2) dos quatro gabinetes formados o principal parceiro foi o PTB. Nos outros dois (FHCI1 e FHCI2), PFL e PMDB foram, respectivamente, os parceiros principais do PSDB, o partido formador do gabinete. Nos dois mandatos do presidente LULA e no primeiro mandato da presidente DILMA, houve apenas dois principais parceiros. Por ter seus recursos contingenciados com gastos previdenciários obrigatórios, o Ministério da Previdência Social - delegado ao PFL neste período - não foi considerado como uma área com recursos para *policy*. Por esta razão, em dois dos quatro gabinetes formados durante os dois mandatos do presidente FHC, o PTB - e não o PFL - foi considerado o principal parceiro do partido formador do gabinete. Nos quatro primeiros (LULAI1, LULAI2, LULAI3 e LULAI4) gabinetes formados no período LULA, o Partido Liberal (PL), partido do então Vice-Presidente da República José Alencar, assumiu o posto de principal parceiro do governo. Depois disso, em todos os gabinetes formados no período LULA e DILMA, o papel de principal parceiro foi ocupado pelo PMDB.

intragabinete que se expressam no parlamento sob a forma de controle horizontal. Os partidos da coalizão não são indiferentes às áreas ministeriais controladas por seus parceiros e monitoram, por meio dos requerimentos de informação, as políticas públicas do seu interesse. Em outros termos, os partidos não estão preocupados apenas com os cargos que eles podem ocupar e/ou lotear nas pastas ministeriais que recebem. Os partidos do gabinete de governo procuram influenciar os resultados das políticas públicas que lhes interessam, mesmo aquelas sob o controle de outros partidos.

Tabela 6. Posição dos atores nas redes de controle horizontal (FHC, LULA, DILMA).

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

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

Conclusão

As evidências apresentados neste trabalho sugerem que, no presidencialismo de coalizão brasileiro, os partidos que integram o governo não são indiferentes à agenda de políticas do Executivo. A fim de minorar os efeitos da assimetria de informação inerente à delegação em governos multipartidários, os partidos realizam controle das políticas públicas implementadas por seus parceiros de gabinete.

Embora haja dessemelhanças no que diz respeito às condições de estruturação do governo (Elgie 1997), diferentes dimensões microinstitucionais assentam-se nos mesmos moldes nas democracias parlamentaristas e presidencialistas (Cheibub 2007). O argumento de que, por meio da combinação de aspectos institucionais, é possível produzir características semelhantes entre diferentes regimes de governo (Tsebelis, 1995), explica, por exemplo, porque os incentivos para que coalizões de governo sejam formadas (Cheibub, Przeworski; Saiegh, 2004), porque a taxa de sucesso do Executivo (Figueiredo; Limongi, 2000), porque as prerrogativas do Executivo e do Legislativo (Cheibub; Elkins; Ginsburg, 2014), porque as ferramentas de controle político da burocracia (Araújo, 2015), ou, ainda, porque as regras formais de tomada de decisão em gabinetes de governo (Araújo; Silva; Viera, 2016) são muito similares nos dois sistemas de governo.

O fato de, nos sistemas presidencialistas, não haver interdependência entre os Poderes Executivo e Legislativo não exclui a possibilidade de que os partidos integrantes das coalizões de governo sejam orientados por políticas. Embora as lógicas programática e clientelística não sejam mutuamente excludentes, o simples fato de empreenderem esforços para influenciar áreas de *policy* delegadas para outros atores mostra que a motivação dos partidos não deve ser, *a priori*, julgada exclusivamente *office-seeking*³³.

O arranjo institucional brasileiro não é, como sugeriu seminalmente Abranches (1988), um caso discrepante nas democracias contemporâneas. O termo "Presidencialismo de Coalizão", cunhado pelo referido autor e equivocadamente elevado à condição de categoria analítica, contribuiu para diagnósticos imprecisos do funcionamento das instituições políticas brasileiras. Da mesma forma que no sistema

³³ Conceito que define o modelo de atuação partidária no qual os atores (políticos) desejam, prioritariamente, maximizar seu controle sobre cargos na estrutura estatal. Assumindo que vencer eleições é o maior dos objetivos partidários, ocupar o Executivo é a melhor das estratégias para acessar benefícios que lhes garantam a permanência no poder (Riker, 1962).

parlamentarista, em presidencialismos de coalizão, os atores que integram o gabinete de governo podem competir por influência na agenda de políticas do Executivo.

Referências

- ABRANCHES, Sérgio. (1988), Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados*, 31(1), 5-38.
- ALEMÁN, Eduardo; TSEBELIS, George. (2011), Political parties and government coalitions in the Americas. *Journal of Politics in Latin America*, 3(1), 3–28.
- _____; SAIEGH, S. M. (2007). Legislative preferences, political parties, and coalition unity in Chile. *Comparative Politics*, 253-272.
- AMES, Barry. (2003). Os entraves da democracia no Brasil. FGV Editora.
- AMORIM NETO, Octávio. (2000). Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil. *Dados*, 43(3), 479-519.
- ANDEWEG, Rudy (2000). Ministers as double agents? The delegation process between cabinet and ministers. *European Journal of Political Research*, 37(3), 377–395.
- ARAÚJO, Victor. (2015). Sistemas de Governo e Controle Político da Burocracia. n.º. 11, Leviathan (USP) - Cadernos de Pesquisa Política.
- _____; FREITAS, Andréa; VIEIRA, Marcelo. (2015), Parties and control over policy: The presidential logic of government formation. Presented at 73rd Annual Conference of the Midwest Political Science Association, Chicago.
- _____; SILVA, Thiago; VIEIRA, Marcelo. (2016). "Cabinet Rules and Power Sharing from a Comparative Perspective: Presidential and Parliamentary Democracies Reconsidered." Paper presented at the 74th Annual Conference of the Midwest Political Science Association, Chicago, IL, USA.
- ARRETCHE, Marta. (2001). Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: Barreira, Maria Cecília Roxo Nobre & Carvalho, Maria do Carmo Brant (orgs.) *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais*. São Paulo: IEE/PUC-SP, 43-56.
- BATISTA, Mariana. (2013). O poder no Executivo: uma análise do papel da Presidência e dos Ministérios no presidencialismo de coalizão brasileiro (1995-2010). *Opinião Pública*, 19(2), 449–473.
- BRASIL. (2004), Congresso. Câmara dos Deputados. Questão de Ordem 469/2004. Câmara dos Deputados: Centro de Documentação e Informação.
- BRASIL. (2015), Congresso. Câmara dos Deputados. Regimento interno da Câmara dos Deputados (Vol. 104). Edições Câmara.
- CARROLL, Royce; Cox, Gary (2012). Shadowing Ministers Monitoring Partners in Coalition Governments. *Comparative Political Studies*, 45(2), 220–236.
- CHEIBUB, José Antônio. (2007). *Presidentialism, parliamentarism, and democracy*. Cambridge University Press.
- _____; PRZEWORSKI, Adam; SAIEGH, Sebastian (2004). Government Coalition under Parliamentarism and Presidentialism. *British Journal of Political Science*, (34), 565–587.

- _____; ELKINS, Z; GINSBURG, T. (2014). Beyond Presidentialism and Parliamentarism. *British Journal of Political Science*, 44(03), 515–544.
- DOWNS, Antony. (1957), An economic theory of political action in a democracy. *The journal of political economy*, 135–150.
- ELGIE, Robert. (1997). Models of Executive Politics: A Framework for the Study of Executive Power Relations in Parliamentary and Semi-presidential Regimes. *Political studies*, 45(2), 217–231.
- EPSTEIN, David; O'HALLORAN, Sharyn. (1999), *Delegating Powers: a transaction costs politics approach to policy making under separate powers*. New York: Cambridge University Press.
- FIGUEIREDO, Argelina. (2007), Government Coalitions in Brazilian Democracy. *Brazilian Political Science Review*, 1(2), 182–216.
- _____; Limongi, Fernando. (1999), *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Editora FGV Rio de Janeiro.
- _____. (2000). Presidential power, legislative organization, and party behavior in Brazil. *Comparative Politics*, 151-170.
- FREITAS, Andréa. Unboxing the Active Role of the Legislative Power in Brazil. *Brasilian Political Science. Review*. vol.10 n°.2, pp 1-34.
- GAYLORD, Sylvia; RENNÓ, Lucio (2015). Opening the Black Box: Cabinet Authorship of Legislative Proposals in a Multiparty Presidential System. *Presidential Studies Quarterly*, 45(2), 247–269.
- HOGWOOD, B; GUNN, L (1993). Why perfect implementation is unattainable. *The policy process. A reader*, 2, 217-25.
- INÁCIO, Magna; REZENDE, Daniela. (2015), Partidos Legislativos e Governo de Coalizão: Controle Horizontal das Políticas Públicas. *Opinião Pública*, 21(2), 296–335.
- LAVAR, Michael. (2008), Governmental politics and the dynamics of multiparty competition. *Political research quarterly*, 61(3), 532–536.
- _____; SHEPSLE, Kenneth. (1994), *Cabinet ministers and parliamentary government*. Cambridge: Cambridge University Press.
- _____; SCHOFIELD, Norman. (1998), *Multiparty government: The politics of coalition in Europe*. University of Michigan Press.
- LEMOS, Leany. (2005), *Controle Legislativo em Democracias Presidencialistas: Brasil e EUA em perspectiva comparada*. Tese de doutorado. Brasília: UnB.
- _____; POWER, Timothy. (2013), Determinantes do Controle Horizontal em Parlamentos Reativos: O Caso do Brasil (1988-2005). *DADOS - Revista de Ciências Sociais*, 56(2), 383–412.
- LIMONGI, F; FIGUEIREDO, A. (2009), Poder de agenda e políticas substantivas. *Legislativo brasileiro em perspectiva comparada*. Belo Horizonte: UFMG, 77–104.
- LIPSKY, M (1993). *Street-level bureaucracy: An introduction*. *The policy process: A reader*.
- LUEBBERT, Gregory. (1986), *Comparative democracy: policymaking and governing coalitions in Europe and Israel*. Columbia University Press.
- MAGAR, Eric; MORAES, Juan Andrés. (2012), Factions with clout: Presidential cabinet coalition and policy in the Uruguayan parliament. *Party Politics*, 18(3), 427–451.

- MARTIN, Lenin. W; VANBERG, Georg. (2011), *Parliaments and coalitions: The role of legislative institutions in multiparty governance*. Oxford University Press.
- MARTIN, Shane . 2016. Policy, Office and Votes: The Electoral Value of Ministerial Office. *British Journal of Political Science*, 46(02), 281-296.
- MELO, Carlos Ranulfo; NUNES, Felipe. (2009), Ideologia e distância entre preferências: uma comparação dos governos Lagos e Lula. In Magna Inácio e Lucio Rennó (eds.), *Legislativo Brasileiro em perspectiva comparada* (1º ed, Vol. 1). Belo Horizonte: Editora UFMG.
- MELO, Marcos André; PEREIRA, Carlos (2013). *Making Brazil Work: Checking the President in a Multiparty System*. Palgrave Macmillan.
- MOURY, Catherine. (2013), *Coalition Government and Party Mandate: How coalition agreements constrain ministerial action*. Routledge.
- MÜLLER, Wolfgang; STROM, Kaare. (1999), *Policy, office, or votes?: how political parties in Western Europe make hard decisions*. Cambridge University Press.
- _____; STROM, Kaare. (2003), *Coalition governments in western Europe*. Oxford University Press.
- O'DONNELL, Guillermo. (1998), *Accountability Horizontal e Novas Poliarquias*. Lua Nova, nº 44. Recuperado de <http://www.scielo.br/pdf/ln/n44/a03n44>.
- PALERMO, Vicente. (2000), *Como se governa o Brasil?: o debate sobre instituições políticas e gestão de governo*. Dados v.43 n.3.
- _____; ZUCCO, Cesar. (2009), *Estimating ideology of Brazilian Legislative parties, 1990–2005: a research communication*. *Latin American Research Review*, 44(1), 218–246.
- PRESSMAN, J. L; WILDAVSKY, A. B (1984). *Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland*. University of California Press.
- RAILE, Eric; PEREIRA, Carlos; POWER, Timothy. (2011). *The executive toolbox: Building legislative support in a multiparty presidential regime*. *Political Research Quarterly*.
- RENNÓ, Lucio ; WOJCIK, Stefan (2015). *The Changing Role of Ministers in the Legislative Agenda in Brazil*. *Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos*, 4(1).
- RIKER, William. (1962), *The theory of political coalitions*. Yale University Press.
- STROM, Kaare (1990). *A behavioral theory of competitive political parties*. *American journal of political science*, 565–598.
- _____; MÜLLER, Wolfgang (2010). *Parliamentary Control of Coalition Governments*. *Annual Review Political Science*, 13, 517–535.
- TSEBELIS, George (1995). *Decision making in political systems: Veto players in presidentialism, parliamentarism, multicameralism and multipartyism*. *British journal of political science*, 25(03), 289-325
- WASSERMAN, Stanley; FAUST, Katherine. (1994), *Social network analysis: Methods and applications* (Vol. 8). Cambridge university press.
- ZUCCO, Cesar .2013. *Legislative Coalitions in Presidential Systems: The Case of Uruguay*. *Latin American Politics and Society* 55 (1).

Apêndice

Cálculo do grau de heterogeneidade do gabinete.

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

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

Onde;

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

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

n = número de partidos que integram o gabinete.

Cálculo do grau de centralidade do ator na rede.

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

$$C'D(n_i) = \frac{Xi + \frac{\Sigma ij}{j}}{g - 1}$$

Onde,

xi = número relações observadas na rede;

g = número de relações possíveis.

Tabela 7. Participação dos partidos da coalizão nas ações de controle por área ministerial e governo.

Área	N. FHC	% FHC	FHC CEC	FHC CEO	N.LULA	% LULA	LULA CEC	LULA CEO	N.DILMA	% DILMA	DILMA CEC	DILMA CEO
Defesa	8	4,62	0,01	0,38	23	5,56	0,20	0,10	8	3,02	0,20	0,13
Educação	3	3,09	0,10	0,12	18	4,35	0,20	0,25	25	9,65	0,20	0,23
Fazenda	16	11,18	0,30	0,25	34	8,23	0,33	0,16	29	11,19	0,10	0,18
Justiça	6	4,19	0,10	0,23	34	8,23	0,40	0,13	17	6,56	0,30	0,20
Meio Ambiente	10	6,99	0,23	0,23	22	5,32	0,30	0,20	13	5,01	0,10	0,16
Minas e Energia	9	6,29	0,13	0,32	19	4,6	0,25	0,20	29	11,19	0,13	0,25
Planejamento	9	6,29	0,25	0,18	18	4,35	0,13	0,13	11	4,24	0,24	0,23
Pres. da República	11	6,69	0,10	0,29	37	8,95	0,18	0,13	20	7,72	0,18	0,21
Saúde	15	11,48	0,50	0,20	30	8,26	0,29	0,27	26	10,03	0,29	0,18
Total	87	60,82			235	56,85			178	68,61		

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

Tabela 8. Participação dos partidos da coalizão nas ações de controle por temática e governo.

Natureza	FHC	% FHC	FHC CEC	FHC CEO	LULA	% LULA	LULA CEC	LULA CEO	DILMA	% DILMA	DILMA CEC	DILMA CEO
Administração Pública	15	10,49	0,10	0,33	18	4,33	0,10	0,25	7	2,70	0,10	0,10
Agronegócio	5	3,50	0,20	0,15	12	2,88	0,13	0,13	4	1,54	0,15	0,10
Controle de Ilícitos	13	9,09	0,17	0,20	47	11,54	0,26	0,50	29	11,20	0,18	0,23
Cultura e Turismo	1	0,70	0,02	0,10	18	4,33	0,13	0,28	13	5,02	0,25	0,10
Economia e Planejamento	11	7,69	0,15	0,27	34	8,17	0,26	0,26	18	6,95	0,20	0,13
Infraestrutura e Tecnologia	30	20,98	0,38	0,37	105	25,24	0,56	0,50	53	20,46	0,33	0,28
Meio Ambiente	7	4,90	0,10	0,17	37	8,89	0,28	0,23	16	6,18	0,10	0,23
Política Fiscal	9	6,29	0,30	0,20	7	1,68	0,30	0,13	11	4,25	0,15	0,11
Política Social	33	23,08	0,53	0,28	82	19,71	0,56	0,54	77	29,73	0,50	0,48
Segurança Pública	5	3,50	0,10	0,15	26	6,25	0,23	0,25	15	5,79	0,10	0,26
Outros	14	9,79	0,10	0,28	23	5,53	0,21	0,16	11	4,25	0,10	0,18
Sem Classificação	0	0,00	0	0	6	1,44	0,10	0,13	5	1,93	0,50	0,00
Total	143	100,00			415	100,00			259	100,00		

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