

# COALIZÕES DE GOVERNO: UMA MEDIDA DE CONCENTRAÇÃO ALTERNATIVA

**GOVERNMENT COALITION: AN ALTERNATIVE CONCENTRATION INDICATOR**

**COALICIONES DE GOBIERNO: UNA MEDIDA ALTERNATIVA DE CONCENTRACIÓN**

## RESUMO

Nos últimos 30 anos, nenhum presidente do Brasil teve uma maioria de congressistas do partido pelo qual foi eleito. Para ter apoio no Legislativo, a estratégia utilizada pelos presidentes foi formar uma coalizão de governo com outros partidos. A literatura aponta que a principal moeda de troca formal é a distribuição de ministérios e que a partilha é proporcional à quantidade de congressistas de cada partido da coalizão. O pressuposto que envolve esse tema é o de que parlamentos proporcionais estariam mais satisfeitos e agiriam de modo mais regrado por causa do sentido de justiça. A principal medida utilizada para medir a distribuição das pastas é a Taxa de Coalescência. Este trabalho aponta que esse índice não tem consistência estatística e sugere uma medida de concentração alternativa: o Índice G.

**PALAVRAS-CHAVE:** Taxa de Coalescência, Índice G, coalizão, disciplina partidária, presidencialismo de coalizão.

**Joice Godoi Garcia** joicegodoigarcia@gmail.com

Doutoranda em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo – São Paulo – SP, Brasil

Submetido 02.12.2016. Aprovado 11.08.2017

Avaliado pelo processo de *double blind review*.

DOI: <http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v22n72.65099>

## Abstract

*In the last 30 years, no Brazilian president has had a majority of congress members in the party that elected him/her. In order to have support in the legislature, their strategy has been to form a government coalition with other parties. The literature indicates that the main currency used by presidents is the distribution of ministries, and that this division is proportional to the number of members of each party in the coalition. The presupposition to this theme is that proportional parliaments would be more satisfied, and would therefore act in a more regulated manner because of their sense of justice. The main indicator used to measure the distribution of ministries is the Coalescence Rate. This paper argues that this index has no statistical consistency, and suggests an alternative concentration indicator: the G. Index*

**Keywords:** *Coalescence rate, G Index, coalition, party discipline, coalitional presidentialism.*

## Resumen

*En los últimos 30 años, ningún presidente de Brasil tuvo una mayoría de congresistas del partido por el cual fue elegido. Para tener apoyo en el Legislativo, la estrategia utilizada por los presidentes fue formar una coalición de gobierno con otros partidos. La literatura apunta que la principal moneda de cambio formal es la distribución de ministerios, y que el reparto es proporcional a la cantidad de congresistas de cada partido de la coalición. El supuesto que implica este tema es el de que parlamentos proporcionales estarían más satisfechos y actuarían más regladamente debido al sentido de justicia. La principal medida utilizada para medir la distribución de ministerios es la Tasa de Coalescencia. Este trabajo apunta que este índice no tiene consistencia estadística y sugiere una medida de concentración alternativa: el Índice G.*

**Palabras clave:** *Tasa de coalescencia, coalición, Índice de G, disciplina partidaria, presidencialismo de coalición.*

## INTRODUÇÃO

Diferentemente do parlamentarismo, em que o Executivo é eleito pelo parlamento e permanece no gabinete sujeito à confiança deste, no presidencialismo, a eleição do chefe do Executivo é realizada por meio do voto popular direto ou indireto – via colégio eleitoral – e o mandato do presidente é fixo (Carey, 2005). O presidente administra a composição do governo e tem alguma autoridade constitucionalmente garantida de legislar. Essas são as características gerais – relativas à origem e a sobrevivência do Executivo – que distinguem os dois sistemas.

Alguns autores questionaram a governabilidade do sistema presidencialista brasileiro, por conta de alguns aspectos mais específicos (Abranches, 1988; Linz, 1991; Mainwaring, 1993; Stepan & Skach, 1993). Para

estes, as regras institucionais – que reúnem a representação proporcional do parlamento, o multipartidarismo e o presidencialismo, mandatos independentes do Executivo e do Legislativo – poderiam acarretar um ambiente instável, sujeito a paralisia decisória. Em outras palavras, a variedade e o elevado número de forças e preferências políticas, bem como as distintas competências dos poderes, poderiam ser conflitantes.

Entretanto, nos quase 30 anos desse sistema de governo no Brasil, é possível observar que o País é governável, pois diferentes agendas legislativas de diversos presidentes foram aprovadas (Amorim, 2000; Couto & Arantes, 2006; Figueiredo & Limongi, 1999; Melo, 2002). A estabilidade estaria ancorada em um mecanismo de interação entre o Executivo e o Legislativo semelhante ao parlamentarista: as coalizões de governo.

Coalizão é entendida como um conjunto de indivíduos ou grupos unidos para um propósito comum. No caso de políticos, diz respeito a um agrupamento de indivíduos pertencentes a um ou mais partidos a fim de administrar o governo (Nyblade & Strom, 2009).

Os estudos no plano federal destacam que, para o Executivo implementar suas estratégias de *policy-making*, é necessário o apoio político-partidário do Legislativo. Pereira, Power e Raile (2011) argumentam que esse suporte pode ser estabelecido via *política de pork* e/ou por meio de uma política de acordos de bens de coalizão. A *política de pork* é caracterizada, principalmente, pela aprovação do Executivo de emendas parlamentares individuais ou coletivas para atender demandas específicas de suas bases de apoio. Já os bens de coalizão são o compartilhamento do controle de pastas do gabinete e de cargos do alto escalão.

Apesar da existência de outras ferramentas à disposição do Executivo, a literatura aponta que a formação da coalizão pautada nas alianças interpartidárias para composição dos gabinetes é uma moeda de troca fundamental para o presidente angariar o apoio necessário no legislativo (Abranches, 1998; Amorim, 2000; Figueiredo & Limongi, 1999; Melo, 2002; Pereira et al., 2011).

Amorim (2000) destaca que o formato de um gabinete presidencial não está sujeito exclusivamente à quantidade de partidos e a ter ou não o controle da maioria de cadeiras no parlamento. O autor aponta que os gabinetes presidenciais podem variar conforme o modo como os partidos estão neles representados. Estudos sobre os gabinetes formados em sistemas parlamentaristas e presidencia-

listas apontam que essa distribuição das pastas pode ser proporcional ao peso dos partidos da coalizão no congresso (Amorim, 2000, 2006; Pereira, Power, & Rennó, 2005). Delineados dessa forma, esses acordos colaborariam para que o parlamento tivesse um comportamento previsível, ou seja, mais disciplinado em conformidade com as preferências do Executivo nas votações do Plenário (Amorim, 2000).

Ao examinar as votações nominais de 1985 a 1998 da Câmara dos Deputados do Brasil, Amorim (2000) conclui que a distribuição proporcional dos postos ministeriais contribui para um comportamento disciplinado dos parlamentares da coalizão, tal como é observado em um sistema parlamentarista. Apesar de essa questão já ter sido explorada para o contexto brasileiro, o presente estudo visa contribuir para a análise da principal variável independente: a medida de proporcionalidade.

O indicador que predomina na ciência política é a Taxa de Coalescência difundida por Amorim (2000). Esse trabalho propõe a utilização do Índice G como uma medida alternativa. O G é uma medida frequentemente utilizada na área de Economia Regional e foi adaptada por Silva (2009) para analisar a concentração eleitoral dos deputados paulistas nas eleições de 1994 a 2006.

Assim, o objetivo deste estudo é calcular o Índice G para os gabinetes presidenciais formados de 1985 a 2014, como fez Amorim com a Taxa de Coalescência, e observar a correlação das duas medidas em questão. Além desta introdução, este estudo está estruturado em mais quatro seções. Na seção seguinte, são expostos os dois indicadores,

fórmulas de cálculo e seus atributos estatísticos. Na terceira, é simulada uma distribuição partidária de pastas de gabinetes fictícios em relação às cadeiras parlamentares e os respectivos resultados para cada um dos indicadores. Nessa mesma seção, são analisados os resultados dos dois indicadores para os gabinetes presidenciais brasileiros formados de 1985 a 2014. Por fim, as considerações finais, na última seção, apresentam uma síntese do trabalho, retomam o debate tendo em vista os resultados empíricos e apresentam uma breve agenda de estudos sobre o tema.

## **MEDIDAS DE DISPERSÃO DOS GABINETES DE COALIZÃO**

Apesar de a literatura nacional sobre o presidencialismo de coalizão ter avançado em diversos aspectos sobre o tipo e o funcionamento dos gabinetes brasileiros, o índice utilizado para medir o grau de concentração das pastas ministeriais foi pouco explorado. A ideia da medida de dispersão/proporcionalidade/desconcentração é avaliar se a distribuição dos ministérios feita pelo presidente aos partidos da coalizão é correspondente ao tamanho parlamentar de cada partido aliado no total de congressistas da coalizão.

Amorim (2000) foi o pioneiro a discutir esse assunto. O autor desenvolveu a Taxa de Coalescência, o indicador que predomina nos estudos para analisar a distribuição partidária das pastas em relação ao quantitativo de parlamentares dos respectivos partidos (Ames, 2003; Anastasia, Melo, & Santos, 2004; Cintra, 2007; Mauerberg, 2016; Santos, Vilarouca, & Mantovani, 2007).

Na próxima seção, será analisada a Taxa de Coalescência e apresentado o Índice G como proposta de um índice de concentração alternativo à medida tradicional. Em ambos, considera-se que o poder de barganha de um partido é diretamente proporcional ao tamanho de sua bancada no Legislativo.

Vale ressaltar que os dois índices apresentam limitações quanto à ponderação dos ministérios. As duas fórmulas têm como pressuposto que todos os ministérios têm o mesmo valor político. A quantidade de cargos comissionados, orçamento da pasta, entre outros, não são fatores considerados no cálculo. Esses bens de coalizão podem fazer com que uma pasta seja preterida em relação a outra. Além disso, o valor de uma pasta pode ser diferente entre os partidos, ou seja, pode ser que o Ministério do Meio Ambiente seja mais valioso para um partido que tenha área socioambiental com plataforma política do que para outro com uma plataforma mais ampla ou de outra área, por exemplo. Outro ponto de diferenciação das preferências interpartidárias é a experiência da legenda na direção de um ministério. O fato de estar à frente de um determinado ministério por vários anos ou governos pode ser mais valorizado pelo partido que tem experiência na pasta.

### *Taxa de Coalescência*

Com base no Índice de Proporcionalidade de Rose (1984), utilizado para comparar sistemas eleitorais proporcionais e não proporcionais, Amorim (2000) desenvolveu a Taxa de Coalescência para medir a relação entre cotas ministeriais e o peso parlamentar dos gabinetes presidenciais.

Para o cálculo, é necessário identificar os

acordos político-partidários para composição do gabinete por meio do mapeamento do perfil partidário de cada ministro nomeado. Em todos os estudos de Amorim (1994, 1998, 2000, 2007), são utilizados dados sobre a filiação partidária do ministro, a data de sua nomeação e exoneração, bem como o peso parlamentar correspondente à bancada de seu respectivo partido no Legislativo.

Com adaptação das siglas para aplicação em qualquer ente ou forma de governo, a fórmula do indicador é:

$$\text{Gabinete} = 1 - 1/2 \sum (|A_{pc}/A_c - P_{pc}/P_c|)$$

Onde:

P<sub>pc</sub>- total de pastas do partido p da coalizão c;

P<sub>p</sub>- total de pastas do gabinete da coalizão c;

A<sub>p</sub>- total de assentos no Legislativo do partido p na coalizão c;

A<sub>c</sub>- total de assentos no Legislativo de todos os partidos da coalizão c.

Segundo o autor, a taxa varia de zero a um. O valor zero indica a ausência de correspondência entre as recompensas ministeriais e a percentagem de cadeiras. O valor um significa correspondência perfeita entre cotas secretariais e pesos legislativos dos partidos. Entretanto, não está clara a comparação que se pode realizar entre dois resultados quaisquer nesse intervalo.

Por construção, a Taxa de Coalescência é uma medida de dispersão por médias e não considera a magnitude de cada partido na coalizão. Isso impossibilita a atribuição de pesos diferentes aos partidos segundo suas respectivas representações no Legislativo.

Ou seja, esse indicador apresenta dificuldades significativas que comprometem a interpretação de seus resultados por não permitir classificar o grau de participação de cada partido no gabinete.

### *Índice G*

Tendo em vista a restrição intrínseca da Taxa de Coalescência, para saber o modo como os partidos estão representados no gabinete e, assim, poder relativizar os resultados, é proposta aqui a utilização do Índice G, um índice de concentração frequentemente empregado em trabalhos de Economia Regional para identificar aglomerações industriais.

Recentemente, o Índice G foi adaptado por Silva (2009) para observar a concentração eleitoral dos deputados paulistas. Neste caso, o Índice G foi calculado para confrontar o percentual de votos recebidos por um candidato com o tamanho relativo do eleitorado em cada município paulista.

No que tange à formação de gabinetes, esse índice pode ser utilizado com o objetivo de comparar a distribuição de pastas no gabinete com relação ao número de assentos de cada partido da coalizão no Legislativo. Assim, adaptando os termos para a temática em questão e utilizando a mesma notação exposta para a fórmula da Taxa de Coalescência, a fórmula de cálculo do Índice G é:

$$G_s = \sum (P_{pc}/P_c - A_{pc}/A_c)^2$$

Esse índice de concentração deduz, da quantidade observada de pastas distribuídas para um dado partido da coalizão, a quantidade de assentos da coalizão no Legislativo para esse mesmo partido. Em ou-

tras palavras, subtrai o resultado esperado caso as pastas fossem distribuídas de modo proporcional entre os partidos da coalizão no Legislativo. Assim, se um partido receber proporcionalmente a quantidade de pastas exatamente igual a sua respectiva proporção de parlamentares da coalizão, o índice terá resultado zero. O aumento do valor do índice corresponderia à estratégia adotada pelo Executivo de uma distribuição não proporcional. A ideia hipotética que fundamenta a construção desse índice é a de que, se as pastas fossem distribuídas sem nenhuma discricionariedade do Executivo, apenas os diferentes tamanhos das bancadas influenciariam o resultado no que tange ao total de pastas governadas por cada partido.

Por ser uma medida de dispersão calculada por desvios, o Índice G permite a relativização dos gabinetes e possui um contrafactual implícito (Avelino, Biderman, & Silva, 2011). O contrafactual do Índice G pode ser observado no caso em que os partidos apresentam, conforme sua distribuição de cadeiras da coalizão, exatamente a mesma distribuição no gabinete.

## COMPARANDO ÍNDICES DE CONCENTRAÇÃO

Para examinar as diferenças entre os resultados de cada medida, é necessário considerar diferentes tipos de distribuição. Para isso, os dois índices serão comparados de duas maneiras. A primeira será espelhada no exercício de simulação de Silva (2009). A partir de diferentes distribuições de pastas, será simulada a formação de gabinetes fictícios para ilustrar casos extremos de dispersão. Posteriormente, a comparação será feita com os dados da distribuição de ministérios dos gabinetes presidenciais do Brasil de 1985 a 2014. A simulação permitirá observar como os índices se comportam em casos bastante distintos de distribuição. Se houver diferenças potenciais na simulação, a comparação com dados reais permitirá avaliar se essas diferenças são ou não relevantes quando aplicadas para casos existentes.

Simulação de gabinetes e bancadas fictícias  
A Tabela 1 apresenta a distribuição fictícia de 10 diferentes combinações possíveis para a formação do gabinete. No contexto desta simulação, o Legislativo tem 540 parlamentares pertencentes a nove partidos distintos e um gabinete executivo composto por 45 pastas. O menor partido do Legislativo tem 12 parlamentares, e os demais partidos seguem uma distribuição de acréscimo de 12 cadeiras em relação ao partido da posição imediatamente inferior.

## COALIZÕES DE GOVERNO: UMA MEDIDA DE CONCENTRAÇÃO ALTERNATIVA

Tabela 1. Distribuição das pastas dos gabinetes por partido selecionados para a análise a partir de simulação

Partido	Gabinetes										Assentos na Legislativo
	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	
i	-	1	37	1	1	4	5	9	45	9	108
ii	-	1	1	1	2	4	5	8	-	8	96
iii	-	1	1	1	3	4	5	7	-	7	84
iv	-	1	1	3	4	4	5	6	-	6	72
v	-	1	1	4	5	4	5	5	-	5	60
vi	-	1	1	5	6	5	5	4	-	4	48
vii	-	1	1	6	7	5	5	3	-	3	36
viii	-	1	1	7	8	5	5	1	-	2	24
ix	-	37	1	8	9	5	5	1	-	1	12
Sem Partido	45	-	-	9	-	5	-	1	-	-	-
<b>Total</b>	<b>45</b>	<b>540</b>									

No primeiro Gabinete, A, todas as pastas foram distribuídas para indivíduos sem filiação a partidos políticos, e no Gabinete I todas estão concentradas em um único partido. Nos Gabinetes B e C, não há nenhuma pasta administrada por não filiados, mas 82% das pastas estão concentradas nos partidos (ix) de menor e maior (i) bancada do Legislativo, respectivamente. Nos exemplos D, E e F, todos os partidos compõem os gabinetes, e as distribuições são levemente con-

centradas em partidos menores. No caso G, a repartição de pastas é igualitária entre os partidos. Por último, o Gabinete J tem uma distribuição perfeitamente uniforme em relação à distribuição dos assentos dos partidos no Legislativo.

Para os gabinetes desta simulação, os resultados da aplicação dos índices estão apresentados na Tabela 2, abaixo:

Tabela 2. Índices de concentração para os gabinetes selecionados da simulação

Gabinetes	G	TC
A	1.0	0.5
B	0.7407407	0.2
C	0.4562963	0.3777778
D	0.16	0.4444444
E	0.1185185	0.5555556
F	0.054321	0.6666667
G	0.0296296	0.7777778
H	0.000988	0.5
I	0.0	1.0
J	0.0	1.0

Segundo os resultados, a ordem de classificação de gabinetes desproporcionais/concentrados para gabinetes proporcionais/desconcentrados é diferente entre os indica-

dores. Como exposto na Tabela 3, para o Índice G, a ordem é: A, B, C, D, E, F, G, H, I e J, ao passo que, para a Taxa de Coalescência, a ordem é B, C, D, A, H, E, F, G, I e J.

Tabela 3. Classificação da concentração dos gabinetes selecionados da simulação

Gabinetes	G	Gabinetes	TC
A	1.0	B	0.2
B	0.7407407	C	0.3777778
C	0.4562963	D	0.4444444
D	0.16	A	0.5
E	0.1185185	H	0.5
F	0.054321	E	0.5555556
G	0.0296296	F	0.6666667
H	0.000988	G	0.7777778
I	0.0	I	1.0
J	0.0	J	1.0

**COALIZÕES DE GOVERNO: UMA MEDIDA DE CONCENTRAÇÃO ALTERNATIVA**

Conforme os resultados destacados na Tabela 3, as posições de oito gabinetes são alteradas quando calculadas via Taxa de Coalescência. Um exemplo explícito da fragilidade desse indicador pode ser constatado na comparação entre o Gabinete H e o Gabinete G. Pelos dados da Tabela 1, o Gabinete G tem uma distribuição igualitária de pastas para os partidos, independentemente de suas bancadas no Legislativo, e no Gabinete H a maioria dos partidos com mais parlamentares tem mais pastas no gabinete.

Ou seja, intuitivamente o Gabinete H é mais proporcional que o Gabinete E. Essa é a interpretação que o Índice G revela, mas não corresponde à interpretação que a Taxa de Coalescência induz a ser feita pela ordem de classificação. Assim, em uma análise sobre os acordos firmados entre os partidos para a formação de governo, a utilização da Taxa de Coalescência pode distorcer a interpretação.

Nesta simulação, vale ressaltar mais um caso: o Gabinete A. Amorim (2000) destaca em seu trabalho que a Taxa de Coalescência não pode ser aplicada para casos em que todos os indivíduos locados nas pastas não têm vínculos com os partidos representados no Legislativo, pois seu resultado seria 0,5, o que não permite uma análise relativa. Assim, outra vantagem do Índice G é que ele pode ser calculado também para esses casos e, como é esperado, revelará um gabinete perfeitamente concentrado ao assumir o valor um.

Na Tabela 4, é possível identificar a correlação entre os dois indicadores discutidos. A correlação é negativa apenas porque a lógica dos indicadores, por construção, é invertida. O gabinete perfeitamente concentrado para a Taxa de Coalescência assume valor zero e, para o Índice G, valor um – sendo que o perfeitamente desconcentrado para a Taxa de Coalescência é um e para o Índice G é zero.

Tabela 4. Correlação entre os índices de concentração da simulação

	G	TC
G	1	
TC	-0,6272	1

Fonte: Elaboração própria com base na Tabela 3.1.2

A correlação entre o índice proposto como alternativo, Índice G, e a Taxa de Coalescência é relevante e confirma que a nova medida está capturando aspectos distintos da medida tradicional. Assim, apesar de as fórmulas serem aparentemente semelhantes, é possível afirmar que os dois indicadores não são substitutos, ou seja, a escolha por qual indicador utilizar interfere na inter-

pretação do resultado.

*Comparando com dados reais da distribuição de ministérios no Brasil*

A fim de retratar as distribuições das pastas do Executivo por meio dos índices discutidos neste trabalho, são apresentados na Tabela 5 os resultados da aplicação dos in-

dicadores para os dados dos gabinetes presidenciais do Brasil de 1985 a 2014. De 1985 a 1999, os cálculos foram feitos com dados secundários do estudo de Amorim (2000) e, de 2000 a 2014, foram utilizados os dados do trabalho de Mauerberg (2016). Para distinguir os gabinetes formados no plano fe-

deral, foram utilizados três critérios objetivos para definir a formação de um novo gabinete: a posse de um novo presidente; mudanças na composição partidária do gabinete (saída ou entrada de um partido na coalizão); e mudança de mais de 50% dos titulares das pastas (Amorim, 1994, 2000).

Tabela 5. Gabinetes presidenciais no Brasil (1985-2014)

Presidente e Gabinete	Duração do Governo	Partidos Representados no Gabinete	Taxa de Coalescência	Índice G	% de Ministros sem Filiação Partidária
José Sarney I	03/85-02/86	PDS-PFL-PMDB-PTB	0,66	0,14	18,0
José Sarney II	02/86-01/89	PFL-PMDB	0,64	0,20	14,0
José Sarney III	01/89-03/90	PFL-PMDB	0,41	0,53	35,0
Collor I	03/90-10/90	PFL-PMDB-PRN	0,40	0,57	60,0
Collor II	10/90-01/92	PDS-PFL-PRN	0,40	0,56	60,0
Collor III	01/92-04/92	PDS-PFL	0,30	0,76	60,0
Collor IV	04/92-10/92	PDS-PFL-PL-PSDB-PTB	0,44	0,40	45,0
Itamar I	10/92-01/93	PDT-PFL-PMDB-PSB-PSDB-PTB	0,62	0,14	20,0
Itamar II	01/93-05/93	PDT-PFL-PMDB-PSB-PSDB-PT-PTB	0,59	0,14	38,0
Itamar III	05/93-09/93	PFL-PMDB-PSB-PSDB-PTB	0,51	0,28	38,0
Itamar IV	09/93-01/94	PFL-PMDB-PP-PSDB-PTB	0,48	0,35	52,0
Itamar V	01/94-01/95	PFL-PMDB-PP-PSDB	0,22	0,79	76,0
FHC I	01/95-04/96	PFL-PMDB-PSDB-PTB	0,56	0,23	32,0
FHC II	04/96-12/98	PFL-PMDB-PPB-PPS-PSDB-PTB	0,60	0,16	32,0
FHC III	jan/99	PFL-PMDB-PPB-PPS-PSDB-PV	0,63	0,15	30,8
FHC IV	jan/02	PMDB-PPB-PSDB	0,46	0,40	54,5
LULA I	jan/03	PDT-PL-PPS-PSB-PT-PV	0,69	0,09	23,3
LULA II	jan/04	PMDB-PL-PPS-PSB-PT-PV	0,59	0,14	20,0
LULA III	jan/06	PCdoB-PDT-PL-PMDB-PP-PSB-PT-PTB-PV	0,58	0,12	18,8
LULA IV	jan/07	PCdoB-PDT-PMDB-PP-PR-PSB-PT-PTB-PV	0,68	0,08	11,8
LULA V	jan/10	PCdoB-PDT-PMDB-PP-PR-PSB-PT-PV	0,65	0,09	18,9
DILMA I	jan/11	PCdoB-PDT-PMDB-PP-PR-PSB-PT	0,62	0,10	18,9
DILMA II	jan/12	PCdoB-PDT-PMDB-PP-PR-PRB-PSB-PT	0,61	0,11	24,3
DILMA III	jan/13	PCdoB-PDT-PMDB-PP-PR-PRB-PSB-PSD-PT	0,59	0,11	23,7
DILMA IV	jan/14	PCdoB-PDT-PMDB-PP-PR-PRB-PSB-PSD-PT	0,56	0,13	23,7

Fonte: Elaboração própria com base nos dados secundários de Amorim (2000) e Mauerberg (2016).

Nota: Os dados sobre o mapeamento político partidário feito por Maurberg (2016) foram divulgados por ano e, por isso, a partir de 1999, os índices da tabela foram calculados apenas para novos gabinetes registrados no início do ano.

**COALIZÕES DE GOVERNO: UMA MEDIDA DE CONCENTRAÇÃO ALTERNATIVA**

A Taxa de Coalescência tem o máximo de 0,69, mínimo de 0,22 e média de 0,54. Já o Índice G tem o valor máximo de 0,79, mínimo de 0,08 e média de 0,27. Como descrito acima, é importante lembrar que a lógica dos indicadores é invertida. Os resultados indicam que, para o período, predominaram gabinetes mais proporcionais do que concentrados para os dois índices. No entanto, na média do G, os gabinetes foram mais proporcionais que na média da TC.

A preocupação de Amorim (2000) com a alocação proporcional do gabinete é fruto de trabalhos empíricos que analisaram sistemas parlamentaristas e que concluíram que os recursos de coalizão são distribuídos de acordo com o tamanho parlamentar dos

partidos e que resultam em sucesso do Executivo. Entretanto, os presidentes não estão sujeitos à confiança do Legislativo para manter o cargo e, por isso, não precisariam necessariamente seguir a lógica proporcional de partilha das pastas (Amorim, 2006).

Além das diferenças observadas na estatística descritiva dos resultados, a ordem de classificação dos gabinetes de acordo com a concentração da distribuição das pastas também é diferente. Na Tabela 5, a posição dos gabinetes está em ordem cronológica. Já na Tabela 6, abaixo, é possível observar a ordem dos gabinetes mais concentrados (parte superior das colunas de cada medida) para os mais proporcionais (parte inferior da tabela).

Tabela 6. Classificação de concentração dos gabinetes presidenciais

Gabinetes	G	Gabinetes	TC
Itamar V	0,79	Itamar V	0,22
Collor III	0,76	Collor III	0,3
Collor I	0,57	Collor I	0,4
Collor II	0,56	Collor II	0,4
José Sarney III	0,53	José Sarney III	0,41
Collor IV	0,4	Collor IV	0,44
FHC IV	0,4	FHC IV	0,46
Itamar IV	0,35	Itamar IV	0,48
Itamar III	0,28	Itamar III	0,51
FHC I	0,23	FHC I	0,56
<b>José Sarney II</b>	<b>0,2</b>	<b>Dilma IV</b>	<b>0,56</b>
<b>FHC II</b>	<b>0,16</b>	<b>Lula III</b>	<b>0,58</b>
<b>FHC III</b>	<b>0,15</b>	<b>Itamar II</b>	<b>0,59</b>
<b>Itamar II</b>	<b>0,14</b>	<b>Lula II</b>	<b>0,59</b>
<b>Lula II</b>	<b>0,14</b>	<b>Dilma III</b>	<b>0,59</b>
<b>Itamar I</b>	<b>0,14</b>	<b>FHC II</b>	<b>0,6</b>
<b>José Sarney I</b>	<b>0,14</b>	<b>Dilma II</b>	<b>0,61</b>
<b>Dilma IV</b>	<b>0,13</b>	<b>Itamar I</b>	<b>0,62</b>
<b>Lula III</b>	<b>0,12</b>	<b>Dilma I</b>	<b>0,62</b>
<b>Dilma III</b>	<b>0,11</b>	<b>FHC III</b>	<b>0,63</b>
<b>Dilma II</b>	<b>0,11</b>	<b>José Sarney II</b>	<b>0,64</b>
<b>Dilma I</b>	<b>0,1</b>	<b>Lula V</b>	<b>0,65</b>
<b>Lula V</b>	<b>0,09</b>	<b>José Sarney I</b>	<b>0,66</b>
<b>Lula I</b>	<b>0,09</b>	<b>Lula IV</b>	<b>0,68</b>
<b>Lula IV</b>	<b>0,08</b>	<b>Lula I</b>	<b>0,69</b>

Como na análise dos resultados da simulação, nos resultados destacados na Tabela 6, as posições de mais da metade dos gabinetes do período são alteradas quando calculadas utilizando a Taxa de Coalescência. Para o índice G, as estratégias de cada presidente de distribuição das pastas são mais homogêneas. Nos governos de Lula e Dilma, por exemplo, os resultados do G apontam distribuições mais proporcionais, enquanto para a TC não revelam um padrão estratégico de formação de gabinetes dos dois presidentes.

O Índice G também aponta uma tendência cronológica de pavimentação de coalizões mais proporcionais. Esse fenômeno pode estar alinhado ao aumento do número de partidos no congresso e também ao aumento de número de ministérios. Quanto mais partidos no Congresso, maior pode ser a fragmentação partidária e maior poderá ser a quantidade de partidos necessários para compor uma coalizão majoritária. Para alocar e satisfazer os anseios de cada grupo da base aliada, maior seria o número de ministérios

necessários. Entretanto, agregar diversas preferências pode fazer com que a solução engendrada pelo mecanismo de coalizão se torne um problema, por ser necessária maior coordenação e sistemática revisão de alianças – e também de concessões.

Por fim, apesar das limitações da TC diante do índice G, na Tabela 7, é observado que a correlação dos dados reais para os dois índices é quase perfeita, ou seja, um pode ser substituído pelo outro sem prejuízo na análise inferencial.

Tabela 7. Correlação entre os índices de concentração

	G	TC
G	1	
TC	-0,9662	1

A alta correlação entre as duas medidas discutidas explicita que, utilizando a Taxa de Coalescência ou Índice G, o efeito da variável independente na variável dependente será o mesmo. Entretanto, os exemplos fictícios e de gabinetes reais apontam que o Índice G proporciona uma leitura e interpretação dos resultados mais intuitiva do que a TC.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho teve o intuito de agregar novas informações ao debate sobre o funcionamento do sistema político ancorado nos acordos partidários entre o Executivo e o Legislativo.

Apesar das regras institucionais que reúnem a representação proporcional do parlamento, o multipartidarismo e o presidencialismo, que pavimentam um ambiente que agrega diversas preferências e competências, diversas agendas dos diferentes presidentes foram aprovadas. Os estudos sobre o presidencialismo brasileiro apontam que a coalizão de governo é uma das principais ferramentas de governabilidade.

Um dos pressupostos que envolvem a formação de coalizões é o de que partidos aliados estariam mais satisfeitos com uma distribuição mais proporcional ao peso de suas bancadas no Legislativo, e por isso agiriam de modo mais regrado, por causa do sentido de justiça.

Para medir a proporcionalidade dos gabinetes de coalizão, é utilizada a Taxa de Coalescência, porém esta é uma medida que apresenta falhas, principalmente quanto à relativização dos resultados. O objetivo deste estudo foi discutir e propor a utilização de uma medida de dispersão, o Índice G, que permite uma comparação mais consistente quanto aos diferentes gabinetes formados.

Os cálculos dos dois índices em discussão, tanto para simulação quanto para os dados reais, demonstraram que o Índice G é mais adequado do que a Taxa de Coalescência, haja vista as estatísticas descritivas apresentadas neste trabalho. Além de a análise dos dados e das questões técnicas ser favorável à utilização do G, a percepção de concentração/desconcentração dos gabinetes depõe a favor do G. Os resultados possíveis do Índice G são melhores no que diz respeito

to à interpretação, já que um gabinete que possui apenas ministros não filiados a partidos políticos, ou seja, perfeitamente concentrado, teria o G com valor máximo um, ao passo que o valor da TC, nesse caso, seria 0,5, totalmente contraintuitivo, por exemplo.

Por fim, este estudo sugere a substituição da medida tradicional de proporcionalidade dos gabinetes pelo Índice G. Apesar de não ser o objeto desta discussão, é necessário que estudos analisem o valor dos ministérios, a fim de produzir critérios objetivos para serem incorporados ao Índice G e, assim, permitir análises, em perspectiva comparada da relação Executivo-Legislativo, mais acuradas no que tange ao grau de satisfação de cada partido da coalizão. O primeiro esforço para medir o valores de cada ministério foi feito por Mauerberg (2016). Com a aplicação de questionários para os deputados federais e dados secundários, o autor criou um *ranking* do valor de cada pasta segundo a capacidade orçamentária, quadro de funcionários, capacidade de influência do ministério sobre agências e empresas estatais, a duração total de tempo que um titular permanece em uma dada pasta e o poder de normatizar certos setores econômicos.

A agenda de pesquisa sobre o assunto ainda é vasta. É preciso incorporar ao Índice G o peso de cada ministério e, antes disso, aprofundar a discussão sobre a atualização dos valores dos ministérios, dadas as mudanças de governo e do Legislativo, por exemplo. Uma medida de proporcionalidade bem estruturada permitirá prever o comportamento dos partidos em votações e dará mais transparência para a sociedade no que diz respeito à composição político-partidária dos ministérios.

Por fim, é preciso ressaltar que o funcionamento do presidencialismo de coalizão estudado pela ciência política está sujeito às regras, aos instrumentos e aos jogadores. Mudanças na caixa de ferramentas do presidente, como limitação de criação de ministérios e/ou de nomeações de cargos estratégicos, contingenciamento do orçamento das pastas, emendas parlamentares individuais ou coletivas impositivas, por exemplo, podem alterar a relação entre o Executivo e Legislativo, por diminuírem ou aumentarem o poder de barganha do presidente.

Ademais, é necessário avançar na análise sobre as consequências de gabinetes perfeitamente proporcionais e compostos por muitos partidos políticos. Gabinetes proporcionais geram equilíbrio no longo prazo? Nesses casos, negociações pontuais seriam a forma de manter a coalizão formada? Qual o poder que os partidos que estão fora da coalizão ou o Judiciário têm para atrapalhar o equilíbrio?

## REFERÊNCIAS

- Abranches, S. H. H. (1988). Presidencialismo de coalizão: O dilema institucional brasileiro. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, 31(1), 5-34.
- Ames, B. (2003). *Os entraves da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro, RJ: Fundação Getúlio Vargas.
- Amorim, O., Neto. (1994). Formação de gabinetes presidenciais no Brasil: Coalizão versus cooptação. *Nova Economia*, 1(4), 9-34.
- Amorim, O., Neto. (1998). *Of presidents, parties, and ministers: cabinet formation and le-*

*gislative decision-making under separation of powers* (Tese de doutorado). University of California, San Diego.

Amorim, O., Neto. (2000). Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, 3(43), 479-519.

Amorim, O., Neto. (2006). The presidential calculus: Executive policy making and cabinet formation in the Americas. *Comparative Politics Studies*, 39(4), 415-440. doi:10.1177/0010414005282381

Amorim, O., Neto. (2007). O Poder Executivo, centro de gravidade do sistema político brasileiro. In L. Avelar, & A. O. Cintra (Eds.), *Sistema político brasileiro: Uma introdução* (pp. 131-142, 2a ed.). Rio de Janeiro, RJ: Fundação Konrad Adenauer-Stiftung; São Paulo, SP: Editora Unesp.

Anastasia, F., Melo, C. R. F. de., & Santos, F. (2004). *Governabilidade e representação política na América do Sul*. Rio de Janeiro, RJ: Fundação Konrad Adenauer-Stiftung; São Paulo, SP: Editora Unesp.

Avelino, G., Biderman, C., & Silva, G. P. (2011). A concentração eleitoral nas eleições paulistas: Medidas e aplicações. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, 54(2), 319-347.

Carey, J. (2005). Presidential versus parliamentary government. In C. Menard, & M. M. Shirley (Eds.), *Handbook of new institutional economics* (pp. 91-122). Berlin/Heidelberg, Germany: Springer.

Cintra, A. O. (2007). O sistema de governo no Brasil. In L. Avelar, & A. O. Cintra (Eds.),

*Sistema político brasileiro: Uma introdução* (pp. 59-79, 2a ed.). Rio de Janeiro, RJ: Fundação Konrad Adenauer-Stiftung; São Paulo, SP: Editora Unesp.

Couto, C., & Arantes, R. (2006). Constituição, governo e democracia no Brasil. *RBCS – Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 61(21), 41-62. doi:10.1590/S0102-69092006000200003

Figueiredo, A. C., & Limongi, F. (1999). Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. In A. C. Figueiredo & F. Limongi (Eds.), *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional* (pp. 19-40). Rio de Janeiro, RJ: Editora FGV.

Linz, J. (1991). Presidencialismo ou parlamentarismo: Faz alguma diferença? In B. Lamounier (Ed.), *A opção parlamentarista* (pp.61-120). São Paulo, SP: Idesp/Sumaré.

Mainwaring, S. (1993). Presidentialism, multipartism and democracy: The difficult combination. *Comparative Political Studies*, 26(2), 198-228. doi:10.1177/0010414093026002003

Mauerberg, A. J. (2016). *Cabinet composition and assessment of a multiparty presidential system* (Tese de doutorado). Recuperado de <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/16063>

Melo, M. A. (2002). *Reformas constitucionais no Brasil: Instituições políticas e processo decisório*. Rio de Janeiro, RJ: Editora Revan.

Nyblade, B., & Strom, K. (2009). Coalition theory and government formation. In C. Boix,

& S. C. Stokes (Eds.), *The Oxford handbook of comparative politics* (pp. 782–802). OxfordUK: Oxford.

Pereira, C., Power, T., & Raile, E. (2011). The executive toolbox: Building legislative support in multiparty presidential regime. *Political Research Quarterly*, 64(2), 323-334. doi:10.1177/1065912909355711

Pereira, C., Power, T., & Rennó, L. (2005). Opinião pública, estratégia presidencial e ação do congresso no Brasil: “Quem manda?” *Revista Opinião Pública*, 2(11), 401-421.

Rose, R. (1984). Electoral systems: A question of degree or of principle? In A. Lijphart, & B. Grofman (Eds.), *Choosing and electoral system: Issues and alternatives* (pp. 73-81). New York, USA: Greenwood Press.

Santos, F., Vilarouca, M., & Mantovani, T. (2007). Do cartel ao condomínio parlamentar: Análise comparativa dos governos Fernando Henrique Cardoso e Lula. In E. Diniz (Ed.), *Globalização, estado e desenvolvimento* (pp. 155-179). Rio de Janeiro, RJ: Editora FGV.

Silva, G. P. (2009). *Uma discussão acerca das regras eleitorais do sistema político brasileiro e dos incentivos ao comportamento parlamentar* (Tese de doutorado). Recuperado de <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/4653>

Stepan, A., & Skach, C. (1993). Constitutional frameworks and democratic consolidation: Parliamentarianism versus presidentialism. *World Politics*, 46(1), 1-22. doi:10.2307/2950664