UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS

DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA

PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

VÍTOR SILVEIRA LIMA OLIVEIRA

A implantação do presidencialismo da coalizão e a ineficiência informacional

São Paulo

2014

VÍTOR SILVEIRA LIMA OLIVEIRA

A implantação do presidencialismo da coalizão e a ineficiência informacional

Dissertação apresentada à Faculdade de
Filosofia, Letras e Ciências Humanas para
obtenção do título de Mestre em Ciência
Política

Orientador: Prof. Dr. Rogério Bastos Arantes

São Paulo

2014

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Nome: OLIVEIRA, Vítor Silveira Lima

Título: A Implantação do presidencialismo da coalizão e a ineficiência informacional

Dissertação apresentada à Faculdade de
Filosofia, Letras e Ciências Humanas para
obtenção do título de Mestre em Ciência
Política

Aprovado em:

Banca Examinadora

Prof. Dr.:

Instituição:

Julgamento:

Assinatura:

Prof. Dr.:

Instituição:

Julgamento:

Assinatura:

Prof. Dr.:

Instituição:

Este trabalho é dedicado à memória das Professoras Ruth Ferreira e Eunice Rangel.

AGRADECIMENTOS

Este trabalho não poderia ter sido realizado sem a paciência, a companhia e o carinho de Aline F. Vasconcelos, bem como sem o apoio incondicional de meus pais – Reuel de Matos Oliveira e Eliana F. Silveira Lima Oliveira - e de minha irmã - Mayara S. L. Oliveira –, cujo amor a mim dispensado independe de qualquer sucesso acadêmico e ao qual não me sinto capaz de retribuir devidamente.

Agradeço aos amigos e colegas Rafael Magalhães, Fabrício Vasselai, Rodrigo Martins, Aiko Ikemura Amaral, Ivan Fernandes, Leandro Consentino, Humberto Dantas, Paulo Loyola, Patrick Silva, Maurício Izumi e Ricardo Ribeiro, que me ajudaram a construir este pedaço da minha trajetória, cada um a seu modo.

Dedico especial agradecimento ao Professor Rogério Arantes, meu orientador, cuja maestria em dosar os papéis de tutor e amigo foi imprescindível para que eu não me perdesse em minhas idiossincrasias, a despeito de todas as tentativas de auto sabotagem no decorrer do curso. Também agradeço aos Professores Fernando Limongi, Amâncio Jorge de Oliveira, Marta Arretche, Milan Svolik, Matthew Taylor e Timothy Power, pelas conversas, comentários e contribuições em diferentes momentos deste trabalho e da minha trajetória acadêmica. Fica a lembrança aos sempre atenciosos funcionários do Departamento de Ciência Política, em especial a Vasne dos Santos e Maria Raimunda dos Santos

Por fim, agradeço à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), à Universidade de São Paulo (USP) e ao Departamento de Ciência Política (DCP/FFLCH-USP), por proporcionarem a mim e a tantos colegas a estrutura acadêmica e o apoio financeiro, sem os quais qualquer pesquisador está impedido de buscar a excelência. *Scientia Vincet.*

Digo: o real não está na saída nem na chegada:
ele se dispõe para a gente é no meio da
travessia

João Guimarães Rosa

RESUMO

O primeiro presidente eleito diretamente após a promulgação da Constituição de 1988 lidou com uma série de informações institucionais novas, muitas das quais fundamentais para o processo de modificação do *status quo* com base no que se convencionou chamar de presidencialismo de coalizão. Partindo deste contexto político-institucional, o presente estudo tem por objetivo demonstrar a existência da ineficiência na absorção deste novo conjunto de informações, capaz de desviar as ações estratégicas dos atores racionais do que seria esperado em equilíbrio, durante o processo de formação de coalizões. Mobilizada em conjunto à literatura mais recente sobre o sistema político brasileiro, a hipótese da ineficiência informacional passa a ser uma explicação alternativa para os níveis relativamente mais baixos de coordenação política verificados durante o governo Collor (1990-92), o qual incorporou parte do *modus operandi* do sistema político brasileiro dali em diante, mas com diferenças marcantes na compatibilização dos poderes legislativos da presidência com o da maioria no legislativo, bem como na gestão do governo da coalizão. As evidências iniciais aqui apresentadas corroboram a existência da ineficiência informacional no processo de formação das diferentes coalizões dentro de uma mesma presidência, mas contingentes à qualidade dos modelos existentes para predizer seu resultado de equilíbrio, quando a hipótese da ineficiência é testada de uma presidência para a outra.

ABSTRACT

The first Brazilian President elected directly after the promulgation of the Constitution of 1988 has dealt with a series of new institutional information, many of which are fundamental to the process of modifying the *status quo*, based on the so-called coalition presidentialism. Given this political and institutional context, the present study aims to show the existence of inefficiency in the absorption of this new set of information, which led to different strategic actions by the rational actors than the results expected in *equilibrium*, during the process of forming coalitions. When jointly mobilized with explanations about Brazilian political system, the informational inefficiency hypothesis turns out as a reasonable explanation for the relatively lower levels of political coordination verified during Collor's mandate as President (1990-92). By lacking important aspects of the Brazilian politics *modus operandi*, his government was unable to promote the compatibility of legislative powers of the Presidency and legislative majority – as well as in important aspects of coalition Government management. The initial evidence presented here confirms the existence of the informational inefficiency in the making of different coalitions within the same Presidency, but has little to say about the inefficiency hypothesis when considering the passage from a Presidency to the next one, given the poor quality of existing models to determine equilibrium conditions in government making.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 – Representação estilizada do modelo LS	90
FIGURA 2 – Modelo Espacial (Representação Estilizada)	147
FIGURA 3 – Modelo Sequencial – Subjogo.....	150

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – Sucesso e dominância do Executivo.....	36
TABELA 2 – Disciplina partidária em projetos do governo.....	36
TABELA 3 – Edição e rejeição a medidas provisórias.....	48
TABELA 4 – Tramitação de medidas provisórias.....	49
TABELA 5 – Distorção: viés negativo na formação de coalizões.....	99
TABELA 6 – Distorção e média ponderada.....	101
TABELA 7 – Distorção controlada por reeleição.....	103
TABELA 8 – Dispersão ideológica e tamanho em 1990.....	110
TABELA 9 – Composição partidária das coalizões.....	112
TABELA 10 – Condição de existência da coalizão – Collor 1990.....	119
TABELA 11 - Condição de existência da coalizão – Itamar 1993.....	120
TABELA 12 – Condição de existência da coalizão – Cardoso 1995.....	121
TABELA 13 - Condição de existência da coalizão – Cardoso 1997.....	122
TABELA 14 - Condição de existência da coalizão – Cardoso 2001.....	123
TABELA 15 - Condição de existência da coalizão – Lula 2005.....	124
TABELA 16 - Condição de existência da coalizão – Lula 2009.....	125
TABELA 17 – Comparação entre coalizões formadas e condições de existência.....	128

TABELA 18 – Condição de existência da coalizão – Collor 1990.....	155
TABELA 19 – Condição de existência da coalizão – Franco 1993.....	156
TABELA 20 – Condição de existência da coalizão – Cardoso 1995.....	156
TABELA 21 - Condição de existência da coalizão – Cardoso 1997.....	157
TABELA 22 - Condição de existência da coalizão – Lula 2001.....	157
TABELA 23 - Condição de existência da coalizão – Lula 2005.....	158
TABELA 24 - Condição de existência da coalizão – Lula 2009.....	158
TABELA 25 – <i>Status quo</i> e ponto ideal dos presidentes.....	159

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 – Partidarização dos gabinetes e tamanho da coalizão na Câmara.....	39
GRÁFICO 2 – Partidarismo e tamanho de coalizões - exclusive pré-eleitorais.....	41
GRÁFICO 3 – Duas medidas de coalescência.....	43
GRÁFICO 4 – Diferença entre taxas de coalescência.....	44
GRÁFICO 5 – Uso de medidas provisórias.....	47

LISTA DE APÊNDICES

APÊNDICE A – Medidas provisórias e a formação de coalizões.....	144
APÊNDICE B – Teste de sensibilidade com bancada da Câmara.....	155
APÊNDICE C – Medidas de <i>status quo</i> e ponto de presidentes.....	159

SUMÁRIO

Introdução.....	13
1. A Formação do presidencialismo de coalizão.....	24
1.1. O Debate sobre a governabilidade.....	25
1.1.1. Dos Desequilíbrios verticais.....	26
1.1.2. A Dinâmica horizontal do presidencialismo de coalizão.....	29
1.2. A Coalizão ineficiente.....	34
1.2.1 Poderes da presidência a serviço da coalizão.....	46
1.3. Interpretações para a coalizão ineficiente.....	53
1.3.1. Duopólio e preferência por <i>policy</i>	56
1.3.2. As Eleições e o segredo eficiente.....	62
2. A Hipótese da eficiência e as coalizões.....	68
2.1. Conjuntos de informação, valor esperado e preço.....	69
2.2. Determinação do resultado de equilíbrio.....	72
2.3. Sistemas políticos e a ineficiência informacional.....	76
2.4. As Coalizões e o equilíbrio.....	78
2.4.1. <i>Office Seeking</i>	80
2.4.2. <i>Policy seeking</i>	84
3. Avaliação da ineficiência na formação de coalizões.....	96
3.1. Teste da ineficiência: o viés nas expectativas.....	97
3.2. Coalizões possíveis x coalizão ineficiente.....	104
3.2.1. O Mediano multidimensional.....	107
3.2.2. Condição de existência – teste de sensibilidade	113

4. Conclusão.....	129
5. Bibliografia.....	136

INTRODUÇÃO

Para a maior parte dos analistas no início dos anos 1990, a reforma política parecia inevitável para que se promovesse um funcionamento adequado das instituições políticas brasileiras. As décadas de 1990 e 2000, no entanto, foram palco do surgimento de um novo padrão de funcionamento do sistema político, segundo o qual a coalizão partidária passou a constituir a característica primordial da formação de governos e organização da política federativa.

Ficavam, assim, compatibilizados dois fatores determinantes da política institucional: (1) a necessidade (regra) da maioria legislativa, organizada não de modo personalista, mas em torno de alianças partidárias – da qual não se poderia prescindir para a perenidade das decisões tomadas –, bem como (2) os poderes legislativos da presidência, capazes de afetar decisivamente o processo de mudança do *status quo* das políticas públicas no curto prazo.

Para além da ideia clássica de freios e contrapesos na separação dos poderes, as ameaças mútuas facultadas à maioria legislativa e à presidência – para a imposição de custos no processo de tomada de decisão – conspiram favoravelmente à cooperação política, por meio do governo da coalizão partidária. Quando coordenadas, as capacidades legislativas da presidência e o peso decisivo da maioria conduzem a um resultado melhor que o obtido isoladamente, quando o objetivo é a mudança de políticas públicas. Mas esta característica não necessariamente foi observada desde o começo do atual sistema político – seja pela literatura, seja pelos próprios atores políticos.

Inicialmente, estas características foram interpretadas sem a devida atenção às evidências sobre o funcionamento do sistema, tendo por base as expectativas geradas pela natureza presidencialista do regime e pelo sistema eleitoral proporcional com lista

aberta para a câmara baixa. Não obstante, foram apontadas como as causas principais da alegada inoperância e da profetizada ruína daqueles países que adotaram essa combinação – especialmente na América Latina.¹

À época, o diagnóstico da literatura em ciência política orientava-se pela ideia de que a capacidade de tomar as decisões necessárias para enfrentar desafios como a hiperinflação e a extrema desigualdade social, resumida na expressão governabilidade, seria uma função de diversas variáveis macro institucionais. Se o objetivo era facilitar a mudança do *status quo* federativo e fiscal, era imperativo que antes fosse alterado o arcabouço institucional no qual se apoiava o sistema político brasileiro, originário da Constituição de 1988.

Aparentemente, suas semelhanças com o sistema que vigorou entre 1945 e 1964, marcado por aludida incapacidade de produzir decisões e encerrado por grave ruptura institucional, levantavam dúvidas a respeito das possibilidades do sistema reinaugurado na década de 1980. Consequentemente, um governo de coalizão, que aglutinasse apoio suficiente para promover tais mudanças, sucumbiria necessariamente aos vícios clientelistas, regionalistas e fisiológicos dos políticos brasileiros, dos quais o jogo político não poderia escapar. Tais características teriam origem nas regras da competição eleitoral, marcadas pelo estímulo ao personalismo na relação entre candidatos e eleitores, bem como a diversos tipos de lealdades políticas, em função da relação de dependência que se estabeleceria entre governadores, prefeitos e ocupantes de cargos legislativos. Tais relações seriam cultivadas em distritos eleitorais

¹ Os autores aos quais esta introdução faz referência direta ou indireta foram momentaneamente omitidos, com a única intenção de tornar sua leitura mais fluida, e terão suas ideias devidamente trabalhadas e creditadas ao longo do texto desta dissertação.

informalmente constituídos, mas alegadamente importantes para entender o comportamento atomizado dos deputados federais.

Diante de tal quadro teórico, não parecia razoável acreditar em resultado outro que a ausência de coesão das bancadas partidárias, bem como a atuação descoordenada no processo de produção de decisões. Entretanto, esta literatura foi forçada a lidar com um resultado empírico inesperado, delineado com mais força a partir de 1993, intensificado após 1995 e que se contrapunha fortemente às expectativas geradas pelo corpo teórico até então predominante. O combate à inflação finalmente alcançou êxito, embora isto não seja necessariamente imputável às características do sistema político. Surgiram indícios cada vez mais fortes de um comportamento não apenas cooperativo, mas simbiótico, entre Executivo e Legislativo no plano federal, ao mesmo tempo em que a União ganhava maior controle sobre as políticas públicas federativas. E tudo isto sem que as reformas apregoadas pelos críticos do sistema político tivessem sido implantadas.

Paulatinamente, outra corrente passou a explicar o funcionamento do sistema político brasileiro com ênfase em variáveis mais específicas, muitas das quais endógenas às próprias instituições políticas, tais como a organização interna das casas legislativas e os poderes legislativos da presidência. Mostrou-se, assim, ser possível alinhar os interesses dos Poderes, vistos até então como conflitantes, por meio da coalizão partidária de governo.

A partir de então, esta segunda corrente passou a predominar na vertente institucionalista dos estudos sobre o sistema político brasileiro. Entretanto, ao apontar variáveis institucionais endógenas e já existentes desde 1988, causa estranhamento que estas mesmas variáveis tenham sido menos capazes de gerar os mesmos efeitos antes

destes marcos temporais – 1993 e 1995 –, por meio dos quais foi possível observar a formação de governos de coalizão em um regime presidencialista federativo.

Passadas décadas do debate neoinstitucionalista sobre o sistema político brasileiro – que ganhou a alcunha de presidencialismo de coalizão –, o desafio que se apresenta agora é caracterizar de modo mais preciso o modo como esta coalizão opera, os limites probabilísticos de sua atuação para produção de decisões e o modo como se formam, reformam e deixam de existir.

O debate sobre a governabilidade e instabilidade do presidencialismo, inicialmente preso na influência esperada das variáveis macro institucionais, já parece fora de propósito, tendo em vista os resultados produzidos pelo sistema político brasileiro e que não eram esperados inicialmente pela ciência política. Ao adotar fatores endógenos ao processo legislativo como principais variáveis explicativas para seu funcionamento, foi possível à literatura chegar a um marco teórico que compatibilizasse a forte iniciativa legislativa presidencial com a atuação da maioria, sendo capaz de explicar o nível verificado de coordenação entre os poderes, cuja pedra angular é o pacto para a formação da coalizão de governo.

Entretanto, a compreensão do que leva à formação e à quebra de coalizões, ou o modo como estas se ajustam a choques externos, permanece limitada, sendo o objeto de pesquisa do que já se delineia como uma terceira geração de estudos sobre o sistema político brasileiro. Nesta chave teórica, os pesquisadores têm se orientado pela tradicional divisão sobre a preferência dos políticos e partidos (*office, policy e vote seeking*), logrando obter dados cada vez mais precisos sobre como se comporta a distribuição de cargos e recursos de poder (*office*), mas esbarrando sistematicamente no

modo como operacionalizar a preferência por formulação e implementação de políticas públicas (*policy*).

Com alguma dose de otimismo, é possível afirmar que passamos a desvendar o processo por meio do qual os governos de coalizão no presidencialismo se formam ou quebram, com algumas pistas importantes sobre o uso dos acordos partidários como modo de flexibilizar a agenda presidencial em função dos riscos para sua implantação. Em vez da diametral discrepância entre presidencialismo e parlamentarismo, cada vez mais, o presidencialismo de coalizão se mostra passível de análise em analogia ao parlamentarismo em ambientes multipartidários. Se existirem razões teóricas suficientes para crer que esta é uma afirmação razoável, abre-se um universo de possibilidades no que diz respeito à teoria de formação de coalizões.

Sabendo ser impossível contornar a regra da maioria no legislativo, o presidente calcula sua capacidade de influir sobre o processo de tomada de decisão com base nas ferramentas legislativas das quais dispõe, mas também leva em consideração a capacidade de mitigar o risco de derrota e – porque não – da dissolução de seu governo por meio do *impeachment*, antecipando as consequências negativas de um governo isolado e assumindo o papel de *formateur*, consagrado na literatura sobre os sistemas parlamentaristas.

Contudo, essa decisão estratégica está intrinsecamente conectada às informações disponíveis aos atores políticos no próprio momento em que essa decisão estratégica é tomada. Como poderia um presidente calcular o risco de *impeachment*, sem nunca o sistema político ter passado pelo processo? Como pode um *formateur* entender a possibilidade de formação de uma coalizão minoritária – desde que apoiada em algum

incentivo para a maioria, como políticas públicas ou uma eleição próxima –, sem que o sistema tenha passado por situação semelhante?

Não obstante a origem eleitoral do poder Executivo ser diferente, no presidencialismo, daquela que constitui o poder Legislativo, a crise do governo Collor (1990-92) evidenciou que a maioria legislativa precisa ao menos tolerar o presidente eleito e o governo por ele formado. Sem que haja essa tolerância, a maioria é capaz de julgar o presidente politicamente e removê-lo do cargo, limitando seu espaço para atuação política unilateral. Obviamente, essa estratégia por parte da maioria legislativa não se dá em um ambiente livre de risco, forçando-a ao cotejamento de potenciais ganhos eleitorais futuros e sua influência sobre a produção de políticas públicas no presente, por meio do papel que possui na modificação das leis dentro do legislativo. Todos estes fatores, no entanto, também induzem sua predisposição para negociar com a Presidência, compatibilizando seus poderes políticos com os da maioria por meio do governo de coalizão majoritária. O raciocínio também pode ser estendido para o caso de um governo minoritário, conforme se pretende expor mais adiante neste texto.

Se desde meados da década de 1990 pareceu ser necessário à literatura ressaltar as ferramentas à disposição da Presidência e dos partidos, as quais permitiriam ao sistema produzir decisões sem a necessidade de uma reforma política que o transformasse, parece natural que, passado um tempo, se avalie com maior atenção os mecanismos por meio dos quais os partidos se articulam e formam coalizões. Se as decisões são tomadas por maioria no legislativo, por que verificamos a existência de governos com base em coalizões minoritárias? Se os poderes legislativos da presidência e o controle político feito pela maioria partidária são incentivos tão fortes para a negociação entre as partes, qual a razão de verificarmos a constituição de um governo

formado unilateralmente e em bases tão pouco partidárias, como durante o mandato de Collor?

Para responder perguntas fundamentais sobre a implantação do presidencialismo de coalizão, este trabalho apresentará um breve balanço da teoria de formação de coalizões partidárias, procurando mobilizá-la a fim de entender quais outras estratégias estavam disponíveis entre 1988 e 1993, permitindo um entendimento mais preciso da ausência do governo de coalizão – como o conhecemos –, no início do período político atual, assim como relacioná-la com outros momentos em que o governo de coalizão foi minoritário ao longo das últimas décadas.

Para enfrentar questões ainda não exploradas intensamente pela literatura, o trabalho propõe uma abordagem centrada na análise da estrutura institucional e nas características das interações entre os atores, as quais abrem espaços para incentivos distorcidos – ou seja, para que alguns atores almejem obter rendimentos excessivos, a despeito do caráter racional dos atores envolvidos. Assim, o presente estudo pretende examinar o sistema político sob a ótica de um mercado para investimentos políticos e da eficiência com que este é capaz de traduzir informação em rendimento, a partir de conceitos emprestados junto à teoria de finanças, com os quais se pretende explicar a mudança significativa no modo como se formam coalizões de governo, sob um mesmo arcabouço de incentivos institucionais e sem a ocorrência de choques externos. Logicamente, se isto for verdade para a compreensão do estabelecimento do governo de coalizão, também poderá ser empregado para o estudo de outros processos políticos, também marcados pela ineficiência informacional.

Este trabalho não apenas retoma o debate neoinstitucionalista sobre o sistema político brasileiro, como também procura delinear aquele que parece ser o sintoma mais

forte da ineficiência informacional do mercado político – a baixa intensidade do governo de coalizão durante o início do governo Collor, sua passagem paulatina a um governo de coalizão minoritário até que o status de *Minimal Winning Coalition* seja atingido, durante o governo de Itamar Franco, e o super majoritário, na maior parte dos mandatos subsequentes. Em paralelo, serão destacados pontos já presentes na literatura em ciência política, os quais demonstram a mudança no padrão de cooperação política ao longo deste período e reforçam sua especificidade.

Buscar-se-á apresentar tal dependência informacional de modo distinto que o normalmente trabalhado pela literatura em ciência política. Assim, a despeito de pressupostos sobre quão perfeitas são as informações disponíveis aos atores políticos – ou seja, sobre o conhecimento mútuo das respectivas estruturas de preferências –, entende-se que o processo de mudança institucional – no caso, a promulgação de uma nova constituição – produz uma série de novas informações condicionantes dos rendimentos de cada um dos ativos políticos. Estas informações estão disponíveis para todos, mas são observadas de modo diferente segundo o tipo de ator político, tanto por serem custosas, quanto em função das peculiaridades das barganhas políticas – quando comparadas à liquidez dos mercados de ativos financeiros. É apenas com a ocorrência de barganhas que estes fundamentos informacionais passam a ser compreendidos pelos atores não dispostos a arcar com os custos de sua obtenção, levando os atores desinformados a tomar decisões por vezes mais caras ou mais baratas que o esperado teoricamente, até que o preço – ou os termos de troca da barganha política - atinjam seu valor teórico esperado em equilíbrio, num momento seguinte. Essa será a principal contribuição deste trabalho à literatura dedicada ao presidencialismo de coalizão.

Se a eficiência para transformar informação em rendimento aos atores já é relativizada em um mercado de ações, em que o preço de equilíbrio é atingido após a

tomada de milhares de decisões de compra e venda, por meio de alterações infinitesimais nos preços dos ativos, tanto mais em um mercado cujas tomadas de decisão para formação de coalizão são poucas, e feitas com base em moedas certamente não tão divisíveis quanto um real, ou qualquer outra moeda.

Neste sentido, embora entenda o governo de coalizão como ponto de equilíbrio do sistema, é preciso considerar que – ao contrário de um *formateur* padrão –, o presidente possui à sua disposição a opção de realizar um governo isolado, nomeando um gabinete ao largo dos partidos representados no legislativo, algo institucionalmente impossível em regimes parlamentaristas. Ou seja, ele pode recusar o papel de *formateur*, incorrendo nos riscos decorrentes deste processo, mas sabendo ter uma estrutura institucional mais favorável que se estivesse em um ambiente parlamentarista. Não obstante, tais riscos serão apreciados racionalmente em função das informações de que o presidente dispõe, ou seja, o presidente precisará pesar se o valor esperado de tal estratégia (ganhos ponderados pelo risco) é maior que seu custo de oportunidade – os ganhos que obterá adotando o papel de formador da coalizão.

Em um contexto de transição democrática ou de início de governo, abrem-se espaços para ganhos excessivos – maiores que os de equilíbrio –, distorcendo os incentivos e favorecendo estratégias que – de outro modo –, seriam estritamente dominadas por todas as outras condutas.

É possível, portanto, modelar este nó da interação estratégica – costumeiramente ignorado pela literatura que lida com a formação de coalizões, a qual se concentra na decisão de formar uma coalizão minoritária ou majoritária –, levando em conta a capacidade do sistema político de transformar informações institucionais que já estavam disponíveis (poderes legislativos da presidência, poderes das lideranças etc.), mas das

quais somente se toma conhecimento com base nas interações entre os atores. São essas as informações que passariam a condicionar os rendimentos dos atores políticos.

Em seu primeiro capítulo, este trabalho apresentará uma revisão breve do debate sobre as variáveis institucionais que explicam o funcionamento do sistema político brasileiro e que, portanto, condicionam os incentivos para a ocorrência do governo de coalizão. Com base nas variáveis indicadas como chave pela literatura apresentada, será possível determinar a ausência do governo de coalizão durante a primeira presidência eleita sob a égide da nova constituição – ou seja, já com a nova informação institucional. Por fim, apresenta-se como a literatura em ciência política tratou essa ausência do governo de coalizão e a instabilidade política do período.

Já o segundo capítulo pretende explorar o conjunto de ferramentas teóricas a serem emprestadas da literatura de finanças. Ademais, mostrará como elas serão mobilizadas para a compreensão do que, até o momento, se chamou de ineficiência informacional do sistema político, com base na hipótese dos mercados eficientes. Assim, pretende-se mostrar que a ineficiência informacional possibilitou aos atores políticos o vislumbre de ganhos excessivos ao que seria de se esperar em equilíbrio, levando à atitude unilateral de Collor e à reação da maioria. Em analogia ao processo de formação de preços para o estudo da eficiência informacional, o presente trabalho apresentará a teoria de formação de coalizões, a qual foi desenvolvida inicialmente tendo em vista o processo parlamentarista de constituição de governos, mas que aqui se pretende empregar para o entendimento daquilo que deveria ocorrer em equilíbrio no sistema político brasileiro, assim que fosse possível ao governo de coalizão operar com a incorporação de todas as informações fundamentais, originadas em 1988.

Por fim, o terceiro capítulo mostra como a hipótese da ineficiência informacional dos sistemas políticos pode ser testada empiricamente, ainda que de modo preliminar, tendo por base tanto a distorção das primeiras frente às demais, quanto os modelos atualmente disponíveis para a determinação de quais coalizões devem ser formadas, comparando-as com as possibilidades estratégicas disponíveis aos chefes do executivo, sobre os quais recai o papel de *formateur* no presidencialismo de coalizão.

Na conclusão, além de avaliar a contribuição deste trabalho para a literatura em ciência política – não apenas brasileira –, pretende-se fazer um balanço dos limites da argumentação aqui desenvolvida, bem como dos passos seguintes para que sua incorporação ao corpo teórico seja mais sólida.

CAPÍTULO 1 - A FORMAÇÃO DO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO

Os primeiros trabalhos a abordar o sistema político brasileiro pós-1988 ressaltavam seus elevados custos e instabilidade. Parafraseando o célebre título do livro de Ames (2003), os supostos entraves da democracia no Brasil diziam respeito ao excesso de atores com poder de veto sobre a tomada de decisões, os quais teriam sua origem institucional no sistema eleitoral, bem como na atuação das elites políticas pautadas por clientelismo e fisiologismo, mazelas estas potencializadas pelo caráter federativo do país.

Tendo por base inicial essa visão crítica sobre o sistema político brasileiro, este capítulo divide o debate sobre a governabilidade em dois eixos, na sua primeira seção: vertical, relativo aos efeitos das instituições federativas sobre a tomada de decisões, e horizontal, relativo às relações entre executivo e legislativo no nível nacional, dimensão esta que se relaciona de modo mais direto com o tema desta dissertação.

Passado este ponto, o trabalho se concentra no nascimento do atual sistema político brasileiro, avaliando se as ferramentas institucionais que se tornaram clássicas para o entendimento do presidencialismo de coalizão já eram empregadas em todo o seu potencial pelos atores políticos de então. Naturalmente, ganham destaque os presidentes Fernando Collor e Itamar Franco, em oposição a seus sucessores – Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva.

A segunda seção deste capítulo, portanto, tratará do que o presente trabalho identifica como o momento em que a ineficiência informacional do sistema político forjou um comportamento distinto do presidencialismo de coalizão. Este comportamento distinto não passou despercebido, sendo interpretado de formas

diferentes pela literatura em ciência política. Tais visões serão apresentadas na terceira e última seção deste capítulo. Embora de caráter eminentemente bibliográfico, este capítulo não pretende realizar uma resenha exaustiva da literatura, mas extrair da literatura pertinente os argumentos necessários à construção teórica de nosso problema de pesquisa.

1.1 - O DEBATE SOBRE A GOVERNABILIDADE

Dentre os principais desafios a serem enfrentados no início dos anos 1990, o enfrentamento da crise econômica era apontado quase unanimemente como o principal. Cabia ao sistema político, portanto, produzir decisões adequadas para pôr fim à hiperinflação.

Com base neste quadro, desenvolveram-se duas linhas de crítica ao sistema político brasileiro: a) vertical – que enfocava os constrangimentos originados pelo federalismo; b) horizontal – a qual enfatizava as armadilhas do relacionamento entre os poderes Executivo e Legislativo.

Quase sempre complementares, as abordagens reservaram espaço destacado para as críticas ao desenho institucional mais geral, como regras eleitorais e sistema de governo, os quais se articulavam a outras variáveis federativas e cujo efeito era impedir o sistema político de produzir decisões consideradas necessárias, tendo em vista a instabilidade econômica na virada das décadas de 1980 e 1990.

Embora essa literatura já tenha sido objeto de inúmeras e quase sempre semelhantes revisões bibliográficas, faz-se obrigatório aqui sua apresentação sintética, de modo a preparar o caminho para os novos argumentos que pretendemos desenvolver.

1.1.1 DOS DESEQUILÍBRIOS VERTICAIS

Segundo Abrucio e Costa (1999), os desequilíbrios federativos – contidos na dimensão vertical do debate aqui exposto – tiveram raiz em meados da década de 1970, quando o governo central buscou o apoio das elites estaduais para dar sobrevida ao regime militar autoritário. Em sua visão, durante a passagem de um modelo “unionista autoritário” para o regime democrático, houve a concessão de grande liberdade para a tomada de empréstimos pelos governos estaduais e municipais.

Ainda tendo por base o controle do processo de “abertura” do regime, sucederam-se negociações e renegociações da dívida contraída pelas unidades subnacionais, gerando uma situação de patente risco moral na relação vertical – entre o poder central e os estados. A autonomia dos estados para realização de gastos, associada a uma situação de ampla incerteza sobre a natureza dos gastos públicos na esfera federal (Giambiagi, 2007), foi apontada por Abrucio (1998) como uma das causas principais para o processo hiperinflacionário. O descontrole fiscal dos estados elevava sua necessidade de financiamento, cuja conta era paga pela indexação das receitas à inflação, bem como por empréstimos descontrolados junto aos bancos estaduais, os quais, na prática, emitiam moeda sem controle pelo Banco Central.

Ainda segundo Abrucio e Costa (1999), “no auge do federalismo estadualista, foram estabelecidas relações predatórias, nas quais determinados jogadores – estados – transferiram o custo de suas decisões erradas ou de seus problemas a outro jogador – a união –, sem levar em conta as consequências para cada um dos jogadores e para a dinâmica do jogo como um todo”. Ou seja, os autores afirmam que os estados, ou seus governadores, eram incapazes de antecipar as consequências futuras de suas ações de curto prazo; quando não, poderiam ser chamados de irracionais.

De acordo com Stepan (1999), “em um país como o Brasil, que em 1993 tinha uma taxa de inflação de mais de 2.000% ao ano, esse padrão de não ações 'induzidas pela estrutura', e/ou práticas de alto custo, impõe enormes restrições à capacidade do governo federal para realizar um planejamento fiscal coerente e dar execução às reformas necessárias”. Além da fragilidade do Executivo na sua relação horizontal com o legislativo (Lamounier, 1992), a literatura do período ressaltava a exacerbação dos custos legislativos oriundos do federalismo, uma vez que estados mais populosos encontram-se sub-representados frente a seus pares nas duas casas legislativas, dificultando demasiadamente a formação de maiorias.

Com isto, o Brasil encontrar-se-ia no extremo consociativo do *continuum* elaborado por Stepan (1999). Este vai dos sistemas federativos que constroem menos o centro (*least demos-constraining*), aos que contêm restrições máximas (*most demos-constraining*). Tal argumento coaduna-se ao desenvolvido por Abrucio (1998), o qual sugere uma fidelidade maior dos deputados federais aos interesses estaduais que aos seus partidos, pois os governadores controlariam os principais recursos para sua sobrevivência política, durante e depois das eleições.

Embora não seja escopo deste trabalho analisar o combate à hiperinflação, a prescrição da literatura em ciência política à época continha medidas políticas indispensáveis e anteriores às medidas econômicas necessárias para promover o reequilíbrio fiscal horizontal e federativo. Destarte, a solução sugerida pela maior parte dos autores era uma reforma política e constitucional, dado que o que se chamou de federalismo exacerbado teria origem na própria constituição de 1988. Assim, dificilmente os problemas de coordenação política seriam resolvidos dentro destes mesmos marcos institucionais. Outra possibilidade por vezes considerada pela literatura era a atuação virtuosa de um presidente que, mesmo frente às supostas adversidades impostas pelo sistema, aproveitasse a crise e sua origem plebiscitária para construir uma agenda de reformas econômicas.

Desde então, a literatura convergiu para uma nova avaliação sobre o federalismo brasileiro, reconhecendo a ocorrência de mudanças significativas no *status quo* federativo – notadamente a centralização –, bem como na condução da política fiscal de estados e municípios. Divergências, todavia, ocorreram na interpretação dos fatores que levaram e/ou permitiram este movimento, os quais se relacionam à dimensão horizontal do sistema político brasileiro e serão expostas mais adiante.

Arretche (2009) concluiu que o processo de fortalecimento da União incorporou diversos vetores de continuidade em relação à constituição de 1988, a despeito das considerações de Abrucio (1998), de que os estados foram os grandes “vencedores da batalha tributária da Constituinte”. Assim, o jogo político começaria e terminaria no plano federal, sem passar por instâncias subnacionais ou qualquer outro trâmite revisor, dentro de um Congresso cuja maioria se coordena ao Executivo. Também não possuiria grandes barreiras para revisões constitucionais, em comparação a outros países (Idem, 2009).

Pelo contrário, o texto constitucional reserva papel exclusivo ao governo central para a elaboração de legislação em matérias estratégicas. A Carta de 88 deixou espaços para leis complementares, em seus dispositivos transitórios, regulamentarem matérias relativas à formulação de políticas e finanças de entes subnacionais – um dos principais focos de descontrole da política fiscal no País. Tal constatação não implica a ausência da negociação no processo de formulação da política econômica – o que traria questionamentos para o conteúdo democrático do sistema –, mas altera o cálculo realizado pelos atores envolvidos, os quais se depararam com barreiras mais permeáveis que as previstas pela literatura anterior.

Em outras palavras, o custo legislativo posterior a 1988 passa a ser menor que o anteriormente estimado para a formação de coalizões, bem como para a coordenação da agenda presidencial a uma maioria legislativa. Não obstante, esta informação não parece ter sido incorporada rapidamente tanto pelos atores político, quanto pela literatura que tratou do tema inicialmente.

1.1.2 A DINÂMICA HORIZONTAL DO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO

A seção anterior tratou do caráter federativo das críticas ao sistema político brasileiro, mas as avaliações negativas das características – alegadamente *sui generis* – do sistema político brasileiro ultrapassavam as fronteiras dos estados. O termo presidencialismo de coalizão surge como um amálgama das instituições políticas brasileiras com Abranches (1988), o qual identificava algo de específico ao Brasil, em função da combinação aparentemente inusitada de fatores como o caráter proporcional das eleições para o parlamento, o multipartidarismo e características “imperiais” da

presidência, arregimentadas por meio de um governo de coalizão. Para Mainwaring (1993), o caráter multipartidário e presidencial do sistema político brasileiro conduziria à instabilidade política, dado que a coexistência desses fatores ensejaria uma frequência maior de impasses institucionais, cuja solução frequentemente beirava à crise institucional.

Assim, a montagem das coalizões de governo pelo presidente resultava, na visão desta primeira geração de estudos sobre o sistema político brasileiro, em acordos políticos pessoais e pulverizados – em função da fragilidade dos partidos e da atomização dos interesses dos atores –, os quais seriam calcados na orientação fisiológica dos legisladores (Ames, 2003).

Seguindo este raciocínio, o país estaria condenado a uma situação de grave crise institucional, caso o presidente não fosse capaz de utilizar seu prestígio e popularidade para levar o Legislativo a aprovar sua agenda política pessoal, especialmente quando não estivesse disposto a negociar uma alternativa com os congressistas – ainda que esta opção fosse pouco factível, por conta dos alegados custos para negociação (Lamounier, 1991). A imagem reproduzida pelos críticos do sistema sugeria um presidente em constante luta para a conquista de apoio político, mesmo para as questões mais ordinárias, tendo em vista a impossibilidade da concretização de acordos em base partidária ou programática, resultante da baixa institucionalização dos partidos brasileiros (Mainwaring, 1999).

A partir de meados da década de 1990, novos estudos passaram a explicar o funcionamento do sistema político brasileiro com base em variáveis institucionais até então negligenciadas pela literatura, tais como o regimento interno das casas legislativas (favorável às lideranças partidárias) e os poderes legislativos da presidência. Os

primeiros trabalhos de Figueiredo e Limongi (1995) produziram uma profunda revisão no campo de estudos sobre o sistema político brasileiro. Conforme aponta Santos (2002), duas visões antagônicas se formaram a partir de então: a primeira, representada pelos autores acima referidos, que retrataram o comportamento dos legisladores brasileiros como imprevisível e/ou suscetível a interesses locais e clientelistas, comprometendo assim a estabilidade de governo; a segunda, conforme apontam Cheibub, Figueiredo e Limongi (2009), afirma que o comportamento legislativo partidário foi disciplinado, marcado por amplas taxas de sucesso e dominância do Executivo na votação de matérias do seu interesse e uso de medidas provisórias negociadas com a maioria.

Atentos aos poderes legislativos e de agenda da presidência (iniciativa exclusiva, pedido de urgência e medidas provisórias) e à organização interna do parlamento – cujo poder decisório encontra-se altamente centralizado nas mãos dos líderes partidários –, Figueiredo e Limongi constataram em diversos trabalhos a existência de sinais de cooperação entre os poderes Legislativo e Executivo, os quais deveriam ser tomados para análise de forma conjunta, dadas as amplas taxas de dominância e sucesso do Executivo, além da alta disciplina partidária, contrariando o comportamento orientado por “bancadas estaduais” (Cheibub, Figueiredo e Limongi, 2009).

A premissa de que a relação entre os poderes Executivo e Legislativo seria necessariamente conflituosa fundamentou os primeiros trabalhos sobre o presidencialismo e, em especial, sobre o Brasil. Este conflito teria duas motivações básicas: a primeira seria a origem eleitoral distinta dos poderes Executivo e Legislativo no presidencialismo, a qual produziria incentivos negativos para a cooperação entre os poderes, dadas as necessidades de diferenciação de cada um de seus membros junto aos eleitores, em vez da coordenação partidária nacional na figura de um potencial

primeiro-ministro. A segunda, por sua vez, diz respeito à ausência de mecanismos mútuos de controle e dissolução, dado que os mandatos de presidente e legisladores são fixos e independentes.

Ambas as críticas estariam reunidas no modelo do Segredo Ineficiente, introduzido por Shugart e Carey (1992) em oposição ao segredo eficiente dos sistemas parlamentaristas, cujo corolário é a fusão dos poderes da maioria legislativa e do poder executivo, os quais tenderiam a cooperar exatamente por serem corresponsáveis pelo sucesso do governo, dando ao eleitor opções claras e distintas sobre políticas de envergadura nacional. A visão sobre o presidencialismo era a oposta, sugerindo que o sistema tendia ao travamento exatamente por não ser dotado desses incentivos para a cooperação entre os poderes, estando calcado no poder de lideranças políticas locais e desvinculado da luta política pelo governo nacional.

Tendo em vista o destaque conferido pela literatura ao potencial travamento do sistema político – por conta do conflito entre os poderes acima citado – e dos incentivos eleitorais personalistas para o funcionamento da Câmara dos Deputados, até mesmo a nova geração de trabalhos sobre o sistema político brasileiro, capitaneada pela refundação dos marcos teóricos promovida pelos trabalhos de Limongi e Figueiredo, tendeu a ressaltar a predominância do Executivo no processo de formação de decisões, relegando um papel importante, mas secundário, à análise sobre o consentimento da maioria no Legislativo à produção de decisões.

Passou-se a estudar com maior afinco o modo com que o Executivo organizava sua coalizão no legislativo, tendo como referência os poderes legislativos da presidência, a força das lideranças no interior das casas legislativas, mas também a distribuição de pastas ministeriais aos partidos que tendem a votar junto ao governo. Ao

longo das décadas de 1990 e 2000, a visão de conflito passou a abrir espaço para outra, mais centrada na ideia de coordenação partidária e corresponsabilidade, sob a forma do governo de coalizão.

Como ressalta Freitas (2013), Legislativo e Executivo não podem ser tomados como atores unitários e rivais, uma vez que a coalizão de partidos formada para governar abarca ambas as esferas. Dadas as características institucionais gerais do sistema, estratégias alternativas à formação da coalizão abririam espaço para o conflito e aumentariam o risco, sempre presente, da ampliação dos custos para que se produzam decisões estáveis ao longo do tempo.

Também Couto e Arantes (2006) estudaram as mudanças na legislação destas décadas, criando um modelo de avaliação do texto constitucional que toma como unidade de análise os menores dispositivos possíveis com peso legal. Os autores classificam as normas em dois tipos principais: i) *Polity*: (que seriam 1. as definições de Estado e Nação; 2. as regras do jogo a presidir as relações entre os entes governamentais em seus diversos tipos e níveis e 3. os direitos fundamentais civis, políticos e materiais) e ii) dispositivos de *Policy* ou o que os autores passam a chamar de “políticas públicas constitucionalizadas”. Segundo a pesquisa empreendida, 69,5% dos então 1.627 dispositivos constitucionais diziam respeito ao primeiro tipo, isto é, a normas estruturais propriamente constitucionais, enquanto o restante seria formado por normas do segundo tipo - *Policy*.

Considerando que depois de 1995 houve grande produção de texto constitucional, por via de emendamento, poder-se-ia concluir que as mudanças efetuadas sobre a carta constitucional atingiram justamente o nível da *Polity*, respondendo aos clamores de reforma do sistema político. Todavia, e mesmo que

grande parte das modificações de políticas públicas tenha ocorrido via legislação infraconstitucional (Arretche, 2009), Couto e Arantes (2006) mostram que a maior parte do emendamento constitucional incidiu sobre políticas públicas e não sobre dispositivos estruturais da *Polity* pois, segundo eles, “a constitucionalização de políticas públicas faz com que os sucessivos governantes se vejam diante da necessidade de modificar o ordenamento constitucional para poder implementar parte de suas plataformas de governo”.

As evidências colhidas por Couto e Arantes (2006) induzem ainda a uma reavaliação dos limites para a ação unilateral dos presidentes, uma vez que a produção de políticas públicas ao longo do tempo demandou também alterações constitucionais, as quais exigem uma maioria qualificada superior à exigida para a produção de legislação ordinária.

Isto, todavia, não parece ser específico às políticas que trouxeram estabilidade econômica, mas sim, uma característica geral do processo de tomada de decisão pelo sistema político brasileiro, em que o governo da coalizão partidária é responsável por compatibilizar iniciativa presidencial e maioria, bem como a expressão federativa necessária para a mudança do *status quo*, em menor ou maior grau.

1.2 A COALIZÃO INEFICIENTE

Antes de avançar na discussão sobre a ineficiência informacional do sistema político em si, é necessário delimitar melhor as fronteiras do problema de estudo sugerido na introdução desta dissertação – qual seja, o porquê das diferenças no presidencialismo de coalizão de Collor e parte do governo Itamar Franco para o que

viria a ser o padrão de funcionamento nas presidências seguintes, dadas as condições institucionais que já favoreciam sua ocorrência desde o início. Existe algo de específico ao governo Collor que exija uma explicação distinta das que já foram dadas para o sistema político brasileiro como um todo?

A seguir, apresentamos um conjunto de elementos que permitem identificar um funcionamento distinto da coalizão sob Collor, subaproveitando o potencial de ganhos políticos abertos pela Constituição de 1988, para o qual a discussão sobre a ineficiência informacional do sistema político pretende trazer uma visão diferente – e em parte, complementar – a aquilo que já foi trabalhado pela ciência política.

Destarte, seria incorrer em grave erro afirmar que não houve qualquer efeito imediato da constituição de 1988 sobre o comportamento dos atores antes de 1993. Como mostram Figueiredo e Limongi (2007), as taxas de sucesso e dominância do Executivo em relação ao Legislativo já eram sistematicamente maiores nesse período, quando comparadas às do sistema político vigente antes do golpe de 1964.

A conclusão de uma mudança imediata no comportamento dos atores políticos é reforçada pelos dados apresentados a seguir sobre a disciplina partidária, os quais corroboram a ideia de que o novo ordenamento institucional já produzia efeitos significativos quando comparados à disciplina vigente durante a Assembleia Nacional Constituinte (Mainwaring e Liñan, 1998), logo após sua introdução.

TABELA 1 – Sucesso e dominância do Executivo

<u>Sucesso do Executivo (%)</u>	<u>Dominância do Executivo (%)</u>
<i>Dutra</i>	30,0
<i>Vargas</i>	45,9
<i>Café Filho</i>	10,0
<i>Nereu Ramos</i>	9,8
<i>Kubitschek</i>	29,0
<i>Quadros</i>	0,8
<i>Goulart</i>	19,4
<i>Média</i>	20,7
<u>Sucesso do Executivo (%)</u>	<u>Dominância do Executivo (%)</u>
<i>Sarney</i>	73,8
<i>Collor</i>	65,9
<i>Franco</i>	76,1
<i>Cardoso I</i>	78,7
<i>Cardoso II</i>	74,3
<i>Lula I</i>	81,4
<i>Média</i>	75,0

Fonte: Figueiredo e Limongi (2007)

É notória, contudo, a diferença existente entre o desempenho do Executivo sob Collor e os presidentes que o seguiram, embora não haja diferenças em outra variável importante – a disciplina dos partidos membros de coalizões em relação à orientação dos líderes do governo. Ao longo do governo Collor, há poucas mudanças em média às apresentadas pelos partidos das bases de FHC e Lula (Figueiredo e Limongi, 2007).

TABELA 2 – Disciplina partidária em projetos do governo

<u>Disciplina - Líder do Governo (%)</u>	<u>Nº de Projetos do Governo</u>
<i>Collor</i>	86,63
<i>Franco</i>	84,67
<i>FHC I</i>	86,29
<i>FHC II</i>	90,76
<i>Lula I</i>	84,01

Fonte: Figueiredo e Limongi (2007)

Curiosamente, a primeira geração da literatura sobre o sistema político brasileiro apontava exatamente a ausência de partidos disciplinados como um dos empecilhos para o funcionamento adequado da coalizão, uma vez que forçavam o presidente a negociar apoio político no varejo, ou seja, caso a caso, em vez de simplificar o processo, negociando com lideranças parlamentares fortes. Como mostra a Tabela 2, a atuação dos partidos políticos membros da coalizão foi altamente disciplinada em relação à orientação do líder do governo desde a presidência de Collor.

Se esta informação institucional (a disciplina) estivesse em mãos de todos os atores políticos instantaneamente, não seria razoável esperar que suas barganhas se orientassem pela atuação partidária desde o início? Ou seja, já que os custos para produção de decisão poderiam ser minimizados por meio da ação partidária coordenada, por que deixar essa opção de fora das estratégias políticas?

A resposta que se pretende dar, ao longo deste trabalho, é a de que existe uma ineficiência informacional natural ao processo político, fazendo com que atores observem de modos distintos as informações. Dado que a obtenção deste tipo de informação é custosa, parte dos atores políticos não estaria disposta a arcar com estes custos, sendo informados por meio da própria barganha política – ou seja, por meio da variação nos termos de troca dos ativos políticos.

O que se busca aqui, no entanto, é mostrar que a constatação de uma elevada disciplina partidária durante o governo Collor não esgota a discussão a respeito do funcionamento do presidencialismo de coalizão. Tais resultados mostram, sim, que houve uma mudança significativa na capacidade que o sistema possui para promover decisões após 1988, sendo definitivos em demolir a argumentação de que uma mudança

do quadro institucional era o requisito para a promoção da estabilidade econômica, ou da promoção de qualquer outra política pública que requeresse alteração do *status quo*.

Felizmente, a literatura em ciência política já apresentou fortes evidências sobre a mudança no padrão de utilização dos mecanismos que induzem à cooperação entre Executivo e Legislativo no sistema político brasileiro. Antes de reapresentá-las, contudo, é preciso ressaltar que a lógica partidária não presidiu as nomeações para os primeiros gabinetes de Collor, algo fundamental para a compreensão do funcionamento do governo da coalizão, tendo um papel de ativação da coordenação partidária. A lógica é simples: se a formação de uma coalizão envolve necessariamente a divisão partidária dos recursos de poder e da responsabilidade de governo, logo, os partidos devem estar representados de alguma forma no gabinete formado para a ocupação do poder executivo.

Embora seja possível imaginar uma conjuntura política cujo baixo grau de partidarização do gabinete é produto da vontade dos partidos políticos, não parece razoável assumir que este resultado seja o mais provável, sendo fruto de conjunturas específicas – não necessariamente críticas. Isto é válido a despeito do tipo de preferência assumida para os partidos políticos, se por *office* ou *policy*.

Assim, parece razoável afirmar que até mesmo governos de coalizão minoritários deverão apresentar um grau elevado de partidarização, tudo o mais mantido constante. A literatura, no entanto, concentrou sua análise sobre a especificidade do governo Collor em função do aspecto minoritário de sua base parlamentar. Não obstante, a ausência ou a fragilidade do governo de coalizão no período não pode ser explicada por seu tamanho relativo na Câmara dos Deputados.

Abaixo, o Gráfico 1 apresenta a proporção de assentos no legislativo detidos pelos partidos que, formalmente, apoiavam os presidentes, ao lado do grau de partidarização dos gabinetes – ou seja, da equipe de ministros – correspondentes ao período de cada coalizão, conforme a classificação de Figueiredo (2007).

GRÁFICO 1 – Partidarização dos gabinetes e tamanho da coalizão na Câmara

Fonte: Banco de Dados Legislativos (Cebrap); Figueiredo (2007)

Em média, os gabinetes de presidentes que sucederam a Collor contavam com maiores bancadas – correspondentes aos partidos que os compunham –, ou seja, a percentuais maiores da Câmara dos Deputados. Neste ponto, volta-se a ressaltar que o caráter minoritário de um gabinete não corresponde, diretamente, à ausência do governo de coalizão partidária. Mas curiosamente, a literatura não empregou o grau de partidarização do gabinete como um critério necessário para ativação do governo da coalizão.

Em que pese a ausência do critério, a desvinculação partidária dos primeiros gabinetes do governo Collor esteve entre as poucas convergências no debate do início dos anos 1990, ainda que matizada por diferentes interpretações sobre suas razões. Curiosamente, seu emprego como variável explicativa para o desempenho do governo Collor foi deixado de lado, ou diluído pela maior parte dos autores, em função da importância dada à personalidade do então presidente.

Duas importantes métricas para a avaliação do estabelecimento do governo de coalizão são as medidas de 1) partidarização do gabinete – ou seja, da importância relativa do critério partidário para a formação do gabinete – e 2) da coalescência do ministério em relação ao tamanho relativo dos partidos que compõem a coalizão, conforme introduzidas por Amorim Neto (2000). Embora possam ser feitas críticas à sua definição de coalizão, as medidas são úteis para entender o quanto o critério partidário – um dos pressupostos para a formação de coalizões – é capaz de explicar a formação do governo, também dialogando com a lógica introduzida por Gamson (1961) para formação de coalizões como um reflexo da força relativa dos partidos no parlamento (a qual a literatura passou a se referir como Lei de Gamson e que será devidamente comentada mais adiante, no capítulo 2).

Amorim Neto (2000) destaca que 60% dos ministros de Collor não possuíam vínculos com partidos, ao passo que, durante os primeiros gabinetes de Fernando Henrique Cardoso, este número foi de apenas 32%. Valores similares são apontados por Figueiredo (2007), embora haja distinções na metodologia para classificação de gabinetes/coalizões – as quais serão comentadas com maior riqueza no terceiro capítulo deste trabalho. No entanto, os dados sobre o partidarismo apresentados nos gráficos 1 e 2 podem estar superestimados, dado que algumas nomeações eram filiadas, mas não

correspondiam efetivamente a indicações de lideranças políticas dos partidos em questão.

GRÁFICO 2 – Partidarismo e tamanho de coalizões - exclusive pré-eleitorais

Fonte: Banco de Dados Legislativos (Cebrap); Figueiredo (2007)

Esse argumento, contudo, precisaria ser contraposto ao corriqueiro uso da “quota pessoal” (Ames, 2003), como ficou conhecido o percentual de pastas ministeriais que seriam de nomeação exclusiva e pessoal dos presidentes seguintes. Por outro lado, é difícil apontar objetivamente este tipo de isolamento político de pastas ministeriais, quando se leva em consideração que partidos políticos também têm preferências por formulação e implantação de políticas públicas. Ou seja, uma quota pessoal pode ser nada mais que um subconjunto da quota do partido presidencial – ou o prêmio recebido pelo membro da coalizão que detém a presidência e o papel de formador da coalizão. É razoável esperar que o partido da presidência receba uma porção maior de recursos de poder que o corresponde a seu tamanho na Câmara, quando se forma uma coalizão (Ansolabehere *et alli*, 2005).

Diferentemente do primeiro, o gráfico 2 apresenta os dados sobre partidarismo do gabinete e tamanho relativo da coalizão excluindo-se as coalizões que antecederam períodos eleitorais. O controle do efeito das eleições sobre o grau de partidarismo e o tamanho das coalizões torna mais nítido o crescimento quase monotônico do critério partidário como fundamento da construção de equipes ministeriais.

A importância do critério partidário para a caracterização do presidencialismo da coalizão fica evidente quando comparamos os gabinetes correspondentes às coalizões Collor 1, 2 e 3 com o de Lula 1. Embora ambas tenham tamanhos relativos similares na Câmara dos Deputados, a supremacia do caráter partidário no gabinete de Lula I sugere uma relevância muito maior da coordenação partidária, não apenas nas votações no Legislativo, como também na formulação e implantação de políticas públicas.

Vassalai (2010) sugeriu a retirada de ministérios considerados apartidários do cálculo da coalescência, muitos dos quais foram considerados como parte da quota pessoal do presidente por outros autores. Assim, replicou o estudo de Amorim Neto e comparou-o ao cálculo modificado da coalescência, o qual também estaria mais alinhado à literatura sobre a formação de coalizões, que tenderia a desconsiderar estes ministérios como objeto da barganha partidária. Como esperado, o cálculo modificado sugere uma coalescência maior, em média, que a obtida seguindo o cálculo original de Amorim Neto (2000), conforme apresentado no gráfico 3.

Em Lula I, os recursos de governo encontram-se majoritariamente compartilhados e proporcionalmente distribuídos, como mostra o gráfico 3. No caso das três primeiras coalizões do governo Collor, o compartilhamento de responsabilidades e recursos de governo com os partidos é minoritário, enquanto o

critério de proporcionalidade à base na Câmara (coalescência) é contingente ao critério empregado para sua determinação.

GRÁFICO 3 – Duas medidas de coalescência

Fonte: Vassellai (2010)

A variação da taxa de coalescência ao longo da série é menor quando os ministérios apartidários são retirados da conta, seguindo o cálculo modificado, conforme aponta o gráfico 3. “Essa diferença entre as versões dos índices indica que, no índice original, parte importante da variação na proporcionalidade ministros/cadeiras deve-se às diferentes opções dos presidentes em cada equipe formada, sobre a quantidade de ministérios não político-partidários que mantêm” (Vassellai, 2010).

Isto é suficiente para garantir que a força relativa de cada partido no legislativo foi fundamental para a divisão dos recursos de poder à sua disposição. Contudo, não é um critério suficiente para determinar o quão partidarizado será o gabinete, uma vez que outros fatores precisam ser mobilizados para explicar a quantidade de ministérios

isolados da barganha partidária para a formação do governo. As mudanças de critério feitas pelos presidentes durante o processo de formação da coalizão ficam claras quando os dois cálculos diferentes são comparados, como mostra o gráfico 4, que traz a variação na diferença entre os valores originais e modificados da taxa de coalescência.

GRÁFICO 4 – Diferença entre taxas de coalescência

Fonte: Elaboração própria, com base em Vassalai (2010). Para todas as presidências, exceto Collor por conta do *impeachment*, a maior diferença entre as taxas de coalescência original e modificada ocorre na última coalizão do mandato, sugerindo a existência de um incentivo eleitoral para o aumento do número de ministérios que escapam à barganha partidária. É razoável afirmar que isto decorre da necessidade de desincompatibilização para ministros que buscam cargos eletivos, sendo uma decorrência do engajamento dos principais quadros partidários na competição política – portanto, o aumento da quota de ministérios apartidários nas coalizões pré-eleitorais não seria uma evidência de oscilação no critério para formação de coalizões.

Descontadas as supracitadas coalizões pré-eleitorais, a diferença média entre as taxas de coalescência é de apenas 0,1384. Deste modo, fica evidente a especificidade do período Collor, no que diz respeito ao critério para formação de coalizões, uma vez que a diferença média durante seu período foi de 0,2875. Caso se descarte a última coalizão do governo Collor – cuja lógica de formação diverge sobremodo da que orientou a maior parte do período, por ser fruto do desespero relacionado ao processo de impeachment – a diferença média vai a 0,34, quase três vezes superior à média das coalizões não pré-eleitorais.

Embora não seja estritamente decrescente, a curva descrita pela diferença entre as taxas – conforme o gráfico 4 – indica a redução da importância relativa dos ministérios apartidários, como critério para composição de gabinetes, e a imposição da coalizão de governo. Estes dados, portanto, corroboram a ideia de que houve modificação nos fundamentos dos diferentes governos, desde a promulgação da constituição de 1988.

Todavia, o critério de cálculo da taxa de coalescência modificada, empregado por Vassalai (2010), não basta para o estudo do prêmio recebido pelo partido do presidente em relação aos outros partidos da coalizão, dado que apenas exclui do cálculo aqueles ministérios considerados apartidários. Por fim, a classificação das coalizões adota um critério adicional ao de praxe na literatura, causando uma potencial confusão dos conceitos de coalizão e gabinete. Assim, o autor entende que há uma mudança na coalizão sempre que ocorre uma variação na composição relativa dos gabinetes – ou equipes ministeriais – partidários².

² Vassalai (2010) reconhece as potenciais diferenças conceituais entre coalizão, equipe ministerial e gabinete, mas as deixa de lado, tendo em vista o foco de seu trabalho ser a comparação entre

1.2.1 PODERES DA PRESIDÊNCIA A SERVIÇO DA COALIZÃO

Outros estudos também mostram como as ferramentas legislativas à disposição do presidente são traduzidas na organização e nos resultados dos trabalhos legislativos. Ao contrário do que a visão conflituosa do presidencialismo tende a apregoar, os instrumentos legislativos da presidência são usados de modo mais intenso quando a coordenação entre Executivo e Legislativo é maior e mais evidente, em vez de ser uma ferramenta para contornar as dificuldades de apoio dos partidos ao presidente.

O gráfico 5 dispõe os valores de apresentações e reedições de medidas provisórias, segundo o ano e a presidência. É possível notar um nítido descolamento das duas variáveis após 1993, com uma aceleração no número de reedições de medidas provisórias (Amorim Neto e Tafner, 2002). Dado que as medidas provisórias são o principal instrumento legislativo disponível aos presidentes, é fundamental entender o porquê deste descolamento, para uma melhor compreensão da atuação do governo.

o sistema político atual e o vigente entre 1945 e 1964. Não obstante, comenta que a adição de um novo critério para a classificação de coalizões teria produzido pequenos efeitos, uma vez que apenas três novas coalizões teriam sido classificadas entre 1988 e 2006.

GRÁFICO 5 – Uso de medidas provisórias

Fonte: Amorim Neto e Tafner (2002)

Assim, a resposta parece estar no limite dado ao uso deste instrumento pela maioria representada no poder legislativo, em cujos poderes está o de decidir pela rejeição da Medida Provisória, pela sua transformação em lei ou pela tolerância com a reedição do texto provisório. A Tabela 3 reapresenta os dados do gráfico 5, mas acrescenta a eles o número de rejeições às medidas provisórias propostas.

Embora haja pequena variação em termos absolutos, dado que o maior número de rejeições em um ano é igual a nove – ao longo das duas presidências em 1990, somando-se as rejeições a Sarney e Collor no ano em questão –, o número relativo de rejeições cai de modo definitivo após 1992, quando comparado ao total de Medidas Provisórias editadas – ou seja, à soma de MPs originais e reeditadas. Junto ao impressionante aumento no uso das reedições de Medidas Provisórias, a queda brusca das rejeições relativas ao total de edições sugere que houve uma mudança na coordenação dos atores políticos relevantes; neste caso, presidente e maioria legislativa.

TABELA 3 – Edição e rejeição a medidas provisórias

<u>Presidente</u>	<u>Ano</u>	<u>MPs Originais</u>	<u>Reedições de MPs¹</u>	<u>Rejeitadas</u>
<i>Sarney</i>	1989	83	12	6
	1990	17	11	2
<i>Collor</i>	1990	70	72	7
	1991	8	3	1
	1992	7	0	2
	1992	3	1	0
<i>Franco</i>	1993	47	49	0
	1994	91	314	0
	1995	30	408	0
<i>Cardoso I</i>	1996	39	609	0
	1997	33	683	0
	1998	55	752	1
	1999	45	973	0
<i>Cardoso II</i>	2000	25	1078	0

Fonte: Amorim Neto e Tafner (2002)

Assim, não parece que o presidencialismo da coalizão, conforme a alcunha sugerida por Freitas (2013), tenha nascido em 1988, mas sim apenas em 1993 – após uma longa gestação promovida pelo sistema político. Como mostram Figueiredo e Limongi (1997), a tramitação das medidas provisórias mudou de padrão entre 1989 e 1993, conforme sugerem os dados das tabelas 3 e 4.

A partir delas, infere-se que a reedição de medidas provisórias está, de alguma forma, associada ao nível com que presidente e partidos políticos representados no Legislativo se coordenam – seja por compartilharem da mesma agenda e, portanto, do conteúdo original da MP, ou por adotarem a prática da reedição como modo de compatibilizar suas diferentes preferências sobre políticas públicas, alterando seu conteúdo em base negociada.

TABELA 4 – Tramitação de medidas provisórias

Presidente	Ano	Em lei¹ (%)	Em tramitação (%)	Tempo Médio²
<i>Sarney</i>	1989	86	0	27,87
	1990	94,1	0	32,06
<i>Collor</i>	1990	73,7	0	54,14
	1991	88,9	0	26,56
	1992	100	0	62
	1992	100	0	30
<i>Franco</i>	1993	85,1	2,1	133,32
	1994	68,1	13,2	179,48
<i>Cardoso</i>	1995	18,8	75	142,03
1 – Convertidas em Lei				
2 – Em dias de tramitação				

Fonte: Figueiredo e Limongi (1997)

A Medida Provisória (MP) é o principal instrumento legislativo que a Constituição de 1988 legou à Presidência, a quem cabe determinar unilateralmente seu uso segundo os critérios constitucionais de relevância e urgência. Essa aparência autocrática é, à primeira vista, um argumento favorável aos que defendem a visão conflitiva sobre o presidencialismo, já que foi utilizada intensamente por todos os incumbentes da Presidência do Brasil - especialmente em seus planos de estabilização econômica.

De acordo com Lamounier (1991), os primeiros cem dias do governo Collor foram equivalentes à ditadura romana, em que um governo formado dentro dos critérios legais seria capaz de abusar deles, em função da situação de emergência nas quais se encontra. Assim, o Congresso teria se tornado “refém” da situação econômica crítica, visto que a alternativa ao plano proposto pelo presidente – por meio da edição de muitas medidas provisórias ao mesmo tempo – seria o caos.

Não obstante, quase todas as MPs propostas por Collor foram transformadas em lei, ao contrário do processo que ficaria consagrado como o *modus operandi* do

presidencialismo de coalizão brasileiro – qual seja, o da reedição automática com modificação paulatina e negociada do texto –, o qual passa a ocorrer com a chegada de Franco à presidência mas passa a ser evidente com Fernando Henrique Cardoso, ao menos até a mudança das regras de tramitação das Medidas Provisórias, em 2001.

Não é proposta do presente estudo tecer quaisquer constatações de cunho normativo a respeito de seu uso, bem como sobre sua recepção pelo poder legislativo. No entanto, é preciso ter em mente que não houve clareza desde sempre a respeito de seus limites, bem como da sua forma de tramitação no legislativo, após a comunicação feita pela presidência. Tanto assim que apenas em 1989, por meio da Resolução nº 1, é que o legislativo regulamentou sua tramitação. A partir desta medida, o legislativo entendeu ter o direito de emendar o texto de uma medida provisória, mas abriu espaço para a reedição da mesma, caso não se manifestasse até o fim do prazo de vigência da MP. Tal procedimento somente mudaria com a Emenda Constitucional nº 31, de 2001, que limitou o número de reedições a uma vez e obrigou o legislativo a manifestar-se após o seu vencimento, impedindo a alteração negociada da MP por meio de sua reedição.

Não obstante, a tabela 4 mostra que há uma evidente mudança no padrão de emprego da principal ferramenta disponível ao presidente a partir de meados do governo de Itamar Franco e, por conseguinte, compartilhada aos partidos que integram o governo da coalizão. Portanto, ou bem a teoria cria tipos distintos de coalizão sob o presidencialismo, ou reconhece que o governo da coalizão ainda não havia se instaurado antes de 1993 – o que nos leva a uma necessária revisão da definição de coalizão.

Em resumo, três padrões de mudanças nas tabelas 3 e 4 sugerem uma transformação mais significativa, no que diz respeito à compatibilização dos poderes

legislativos da presidência e da maioria: (1) A primeira delas diz respeito ao aumento significativo de reedições de medidas provisórias a partir de 1993. (2) Já a segunda mudança diz respeito ao número de medidas provisórias transformadas em lei, que cai abruptamente a partir de 1993, e no simultâneo aumento de MPs em tramitação – resultante do processo de reedição de medidas provisórias, após a perda de eficácia da medida originalmente editada. Por fim, (3) o grande aumento no tempo médio de tramitação das medidas, também a partir de 1993, indicativo da tolerância da maioria para com a mudança produzida pelo instrumento legal.

Estas três alterações fundamentais no modo como são apreciadas as medidas provisórias indicam por sua vez outra mudança, essa mais significativa e relativa ao sistema político como um todo: a coordenação entre presidente e partidos representados no legislativo. Todas essas variações sob um mesmo marco institucional, após a Resolução nº 1/89.

As principais explicações relativas ao uso intensivo de Medidas Provisórias antes de 1993 afirmavam a ideia de usurpação do legislativo pelo executivo, para fazer frente à situação de emergência econômica, ao passo que a associação entre o crescimento das reedições e de coalizões mais estáveis foi explicada pela ideia de delegação. Devido à escassez de tempo, recursos e informação, o Legislativo delegaria ao Executivo a edição de Medidas Provisórias, transformando em probatório o período ao qual tem o direito de se manifestar.

Segundo Amorim Neto e Tafner (2002), existe uma correlação positiva entre o número de reedições de MPs e a coalescência dos gabinetes. Ou seja, quanto mais proporcional à sua composição relativa no legislativo estiver a base partidária de apoio à Presidência, maior o número de reedições, as quais seriam utilizadas pela maioria para

promover alterações no conteúdo da legislação, segundo suas preferências. Paralelamente, os autores afirmam que a ausência de uma correspondência entre maioria e gabinete está associada ao maior número de edições, sugerindo que um presidente isolado utiliza de modo mais frequente a mudança de *status quo* no curto prazo, ainda que sujeito aos controles feitos pela maioria legislativa no momento seguinte.

Para Figueiredo e Limongi (2001), a mudança no padrão de tramitação das Medidas Provisórias foi um reflexo de dois fatores: (I) a natureza da política sobre a qual tratava a maior parte das medidas – em especial a economia, cuja gestão teria sido delegada ao Executivo – e (II) um aprendizado institucional, uma vez que “o atual padrão de relações entre o Executivo e o Legislativo (...) não pode prescindir da compreensão do processo de aprendizado, por parte dos dois poderes, na utilização do instrumento criado e no seu uso estratégico” (Figueiredo e Limongi, 2001).

Tendo em vista esta argumentação, não se pode afirmar que houve tradução instantânea de todas as possibilidades políticas introduzidas pela Constituição Federal de 1988 e pela Resolução no 1/89, no que tange ao uso do principal instrumento legislativo do presidente – a medida provisória – e de sua fusão com os poderes da maioria.

Não parece ser uma virtude específica do ex-presidente Itamar Franco que tenha havido aumento dos níveis de cooperação política ao longo de seu mandato. Até aqui, o trabalho mostrou que em seu governo aumentaram: i) o tamanho da coalizão, ii) os níveis de partidarização do gabinete, iii) a taxa de coalescência, iv) as taxas de dominância e de sucesso do executivo e (v) o número de reedições, bem como o tempo de tramitação das Medidas Provisórias. Os ganhos em todas estas variáveis não são

interrompidos com o fim de seu mandato, crescendo de modo consistente até atingir um novo patamar, sobre o qual se estabeleceram os governos dos sucessores de Franco.

1.3 – INTERPRETAÇÕES PARA A COALIZÃO INEFICIENTE

Até aqui, este trabalho levantou indícios sobre a mudança de funcionamento do sistema político entre 1988 e 1993, tendo como base indicações sobre o uso de ferramentas institucionais – como no caso de medidas provisórias – e modificações significativas em políticas públicas. Cabe ressaltar que os baixos níveis de cooperação política por meio do governo de coalizão durante a presidência de Collor foram apenas tratados como um efeito transitório da personalidade do presidente, ou vinculada à característica minoritária de seu governo.

A importância fundamental da coalizão no sistema político brasileiro foi ressaltada por Freitas (2013), que apresenta evidências do protagonismo de seus membros no processo de alterações realizadas pelo Legislativo, especialmente quando a coalizão representa também a maioria – aliando os poderes legislativos do Presidente à redução dos riscos de que algum partido de fora da coalizão possa alterá-la. Ademais, a coalizão majoritária coordena o processo de relatoria para garantir que as alterações introduzidas digam respeito ao que fora pactuado pelos membros da coalizão. É preciso reforçar que este processo de alterações no texto da lei conta mais com a participação do legislativo do que o anteriormente estimado, visto o elevado nível da taxa de contribuição, conforme definida por Freitas (2013).

A autora mostra como existe uma relação natural do processo de alteração do texto com o tamanho dos partidos, visto que as relatorias – instituição central no processo legislativo – são distribuídas em proporção ao tamanho dos partidos na casa legislativa. Assim, no período de estudos considerado, do primeiro mandato de Cardoso ao último de Lula, Freitas (2013) mostra que os maiores partidos (PMDB, PFL/Dem, PT e PSDB) são também os maiores responsáveis pelas alterações dos textos. Não obstante, o número de alterações é mais frequente quando dado partido está dentro da coalizão, especialmente quando esta é majoritária.

A crise política do governo Collor foi apontada como o produto final da “poliarquia perversa” (Lamounier, 1992), com a formação de um gabinete desvinculado de quadros partidários da base governista – cuja composição já era minoritária no legislativo –, o desrespeito à influência dos governadores e o exacerbado personalismo do presidente, agravando assim os efeitos do consociativismo do sistema. Sem capacidade de interlocução com os partidos, o presidente teria incorrido numa estratégia de confronto e choque, ao mesmo tempo em que buscava canalizar seu apoio popular efêmero para pressionar o Congresso. Neste caso, a personalidade do presidente é empregada como importante variável explicativa, pois segundo Loureiro e Abrucio (2004), planos econômicos como o Cruzado e o Collor I misturavam insulamento burocrático, hiperatividade decisória e condução personalista do presidente.

Ao tomar como objeto a mudança no *status quo* federativo, Arretche (2009) demonstrou como a dimensão federativa é coordenada a partir do centro decisório do sistema político brasileiro, reforçando o desacerto da conclusão de Abrucio e Costa (1999), que demandava a “reconstrução institucional do federalismo”, já que as políticas com algum recorte federativo foram aprovadas sem que houvesse a necessidade de reformulação dos marcos institucionais.

Para tais autores, a racionalização política e fiscal teve origem no Plano Real, que levou à fragilização financeira dos estados frente à União, ao mesmo tempo em que a eleição casada para legislativo e executivo federais teria reduzido a influência das bancadas estaduais. Loureiro e Abrucio (2004) voltam a discutir o tema da estabilização econômica de modo isolado, desta vez sugerindo que a “boa gestão fiscal” foi fruto do incrementalismo (*path dependence*).

Os autores diluem a importância do surgimento do governo de coalizão e deixam de tratar a mudança como problema a ser explicado, já que as novas medidas nada mais seriam que uma “camada geológica”, em um processo distribuído ao longo de muitos anos.

Com esta explicação, o porquê do governo de coalizão não ter emergido anteriormente permanece sem resposta satisfatória. A menos que se atribua a responsabilidade ao carisma e à capacidade de um ou dois líderes políticos, todo o esforço explicativo concentrar-se-ia, assim, na definição da paternidade do Real, responsável único por mudar a estrutura de incentivos aos atores políticos, bem como suas preferências.

Como mostraram Cheibub, Figueiredo e Limongi (2009) e Arretche (2009), a disciplina dos deputados federais em relação aos partidos foi alta durante todo o período posterior à constituição de 1988, ao passo que a mobilização das bancadas estaduais, nas votações de matérias relativas ao *status quo* federativo, permaneceu baixa. A dimensão federativa deixa, assim, de ser um empecilho teórico para que ocorra a consolidação do governo da coalizão.

1.3.1 – DUOPÓLIO E PREFERÊNCIA POR POLICY

Casarões (2008) afasta-se destas explicações ao tratar a personalidade do chefe do Executivo como uma variável exógena. Seu modelo de interação estratégica toma por base o custo político para barganhas no legislativo, afirmando que a formação de gabinetes minoritários pode ser racional e eficiente para produção de decisões, desde que apoiada em uma conjuntura específica, “fruto de uma conjugação particular de preferências presidenciais, incentivos institucionais, condições políticas e econômicas” (Idem, 2008).

No caso brasileiro do início dos anos 1990, a lógica estaria na facilidade relativa para a formação de maiorias *ad hoc*, ou do apoio eventual de um *outsider* majoritário no legislativo - o PMDB. “Nas projeções do chefe do executivo, a bancada peemedebista seria levada a garantir maioria parlamentar ao governo nas votações do Plano Collor, mesmo não compondo seu gabinete”, afirma Casarões (2008). Isto leva a crer que as preferências do Executivo, em seu modelo, desconsideram ou subestimam o ambiente de risco em que as decisões são tomadas – especialmente quando se considera que os atores não realizam decisões intertemporais por meio de uma taxa de desconto elevada. Não obstante, declarações de Collor durante o início de seu mandato são consistentes com esta visão a respeito de seu governo, cuja estratégia estaria calcada na promoção de acordos *ad hoc* e coalizões legislativas específicas a cada conjunto de políticas públicas (Sallum Jr. e Casarões, 2011).

A eleição para o legislativo descasada de 1990, no entanto, é apontada como a principal razão para a preferência pela estratégia de insulamento e choque, associada a uma visão de comportamento afim de risco por parte dos atores. Para Casarões, assim

como outros autores, a perspectiva de bons resultados nas eleições que formariam o novo Congresso justificava uma espécie de “tudo ou nada”, a despeito de todos os incentivos eleitorais anti-majoritários do sistema, os quais também poderiam ter sido observados pelos atores.

Seguindo a análise proposta por Strom (1990) sobre a racionalidade de governos minoritários, os atores (Collor e o PMDB) têm suas preferências derivadas de seu caráter *policy-seeking*, bem como pelo impacto decisivo das eleições legislativas seguintes – e, por conseguinte, *vote-seeking*.

Em que pese a necessidade de simplificação para construção de modelos teóricos, o debate sobre o tipo de preferência dos parlamentares, de forma geral, assumiu que o comportamento destes é *office-seeking*, ou seja, de que seu objetivo era obter a reeleição. Tal afirmação está diretamente relacionada aos primeiros modelos construídos para explicar o funcionamento do Legislativo nos EUA. Assim, essa conexão eleitoral seria o principal fator explicativo para o comportamento dos deputados norte-americanos, os quais cultivariam o voto pessoal e a distribuição de benefícios clientelistas.

Embora o voto pessoal tenha sido apontado como uma das variáveis explicativas para o sistema político brasileiro, Freitas (2013) reitera que nada permite estender esse raciocínio indistintamente. Mesmo que o cultivo de votos pessoais seja uma verdade na arena eleitoral do Brasil – algo discutível, na hipótese mais favorável³ –, a unidade de análise relevante no processo de formação de coalizões são os partidos, dado o comportamento disciplinado destes no legislativo. Ao mesmo tempo, nada autoriza a afirmação de que a busca por cargos no Executivo ou a reeleição estejam desvinculadas

³ Avelino, Biderman e Barone (2012) interpretam o efeito positivo das eleições de prefeitos sobre a votação de seus partidos no mesmo município dois anos depois, nas eleições proporcionais, como uma evidência da coordenação intrapartidária.

de uma preferência por políticas públicas ou ideologia, já que são estas as ferramentas políticas à disposição para a concretização de qualquer agenda política.

Neste sentido, o trabalho de Casarões (2009) abre uma perspectiva interessante, ao modelar o período Collor como um jogo entre Presidente e PMDB, estruturado como um duopólio, em que o partido se comporta de modo muito similar ao do competidor líder do modelo de *Stackelberg* – em uma interpretação livre de seu trabalho –, movendo-se primeiro e forçando o Presidente a adotar uma estratégia de coalizão minoritária.

O uso do competidor líder chama a atenção especialmente por conta das variáveis que sustentam a atual interpretação sobre o funcionamento do sistema político brasileiro. Dadas as características institucionais, que legam ao presidente importantes ferramentas legislativas, a iniciativa para a coordenação política poderia ser interpretada como do presidente. Embora não seja absurda, a ideia de que o presidente seja forçado a adotar uma estratégia minoritária implica um papel informal dado ao PMDB como *formateur*, algo que faria sentido em um ambiente com diferentes incentivos institucionais.

Assim, parece mais razoável modelar a rodada inicial desta interação estratégica como presidencial. Contudo, esta opção diminuiria a força de uma das principais explicações de Casarões – a de que Collor não optou pela formação de um governo minoritário por preferências pessoais, mas sim como uma consequência racional da ação do PMDB.

Esta interpretação para o processo de formação de coalizões do governo Collor faria maior sentido se a bancada peemedebista fosse majoritária, como em meados do governo Sarney. De acordo com Lamounier (1991), o partido deixou de ter 54% dos

assentos na Câmara em 1987, para aproximadamente 26% do plenário. Apesar de ser o maior partido da casa, sua importância relativa era insuficiente para justificar um comportamento tão poderoso.

Embora bem sucedido na explicação da possibilidade de uma coalizão minoritária no sistema político brasileiro, a qual poderia também ser estendida para o início do primeiro mandato de Lula, seu modelo de interação estratégica não é suficiente para a compreensão da adoção de uma estratégia política baseada no insulamento, em oposição à estratégia de negociação com a coalizão partidária, intensificada após 1993 e que passou a ser a regra após 1995.

Se o objetivo de Collor era levar a cabo sua preferência por políticas públicas, a opção pelo desrespeito ao governo da coalizão não se parece com a estratégia que redundaria no melhor resultado. No entanto, este é um típico raciocínio *ex post facto*, facilmente feito após décadas de governo da coalizão no Brasil. Assim, é preciso modelar o conjunto de alternativas disponíveis aos atores em questão, não apenas a que aparenta ser óbvia pela sua utilização frequente no período que sucedeu o governo Collor. Uma tentativa de modelagem alternativa é feita no “Apêndice A”.

Isto por que o pressuposto é que os atores são capazes de tomar decisões com base em raciocínios inversos (*backward induction*), ou seja, prever a consequência de suas ações e tomar decisões com base na utilidade esperada de seu resultado final. Seria preciso, portanto, explicar o porquê do benefício esperado com a estratégia de marginalização dos partidos ser maior que o uso da estratégia dominante após 1993.

Todavia, este trabalho busca teorizar e avaliar empiricamente a existência de barreiras informacionais para que fosse possível aos atores enxergar este caminho – o da ativação do governo da coalizão não apenas pela presença, mas pelo compartilhamento

partidário do ônus e do bônus de governar. Ou seja, as diferenças marcantes entre a gestão da coalizão pelo seu formador – o presidente – durante os primeiros anos da década de 1990 e o período subsequente, após a presidência de Itamar Franco deram-se por uma dificuldade natural do sistema político em transformar informações institucionais nos rendimentos políticos visíveis aos atores.

O modelo de Casarões toma como dada a atitude do PMDB como *first mover*, o que tornou a coalizão de governo minoritária a única opção à disposição do presidente Collor. Todavia, a negociação com outros partidos para a ampliação da base e a melhora na relação com os próprios partidos, em tese, membros de sua coalizão de governo por meio do aumento da partidarização do gabinete, só pode ser descartada quando seu resultado esperado é pior que o da ação isolada e de choque, sendo, portanto, dominada por esta.

Como define Freitas (2013), uma coalizão governamental implica estabilidade e divisão do poder, com cada membro recebendo o ônus e o bônus de participar do governo, dividindo também o risco do insucesso. Coalizões legislativas, por sua vez, têm características *ad hoc*, sem qualquer vínculo de responsabilidade para com o sucesso governamental. Embora tenha progressivamente agregado membros do PFL ao gabinete, com o decorrer de seu mandato (Ames, 2003), Collor tendeu a desconsiderar os partidos ao dividir o poder. Ou seja, em vez de internalizar o acordo legislativo, reduzindo o risco e melhorando sua posição de negociação por transformar parcela do legislativo em parte responsável pelo governo, o presidente preferiu utilizar o choque e contar apenas com a mudança inicial do *status quo*, provocada pelo uso de medidas provisórias. Todo o processo subsequente de alteração do texto legal é desconsiderado.

Mais uma vez, reitera-se que a possibilidade de governar por meio de coalizões *ad hoc* não é suficiente para explicar a opção racional por esta estratégia. Se as variáveis institucionais que permitem aos partidos serem coesos e aos trabalhos legislativos serem centralizados já estavam em vigor desde 1988, os custos para formação de uma coalizão já eram, também, sensivelmente menores.

Embora os poderes de agenda presidenciais abrissem a possibilidade de alterações unilaterais do *status quo*, tais poderes não prescindem da maioria legislativa, ou de uma coalizão mínima que negue quórum à votação no plenário, sempre que o legislativo desejasse se manifestar a respeito de uma medida provisória – permitindo assim sua reedição, ao fim da vigência. É preciso considerar também que, se as preferências são formadas com base em políticas públicas, estas não se encerram junto ao mandato de cada presidente, mas buscam vincular decisões futuras.

Parece razoável que se busque uma estratégia que envolva menores riscos de modificação no longo prazo, dada a facilidade de alteração unilateral do *status quo* por um presidente. Contra-intuitivamente, a própria facilidade de alteração instantânea do *status quo* por meio de Medidas Provisórias pode estar na origem da dependência do presidente em relação à maioria qualificada constitucional, tornando o emendamento constitucional um instrumento por excelência de promoção de políticas públicas, a despeito da ausência de conteúdo estritamente constitucional das normas. Ao menos, este raciocínio diminui o espaço para mobilização de coalizões legislativas *ad hoc*.

Utilizar os instrumentos legislativos sem a coordenação com os partidos políticos, portanto, não garante que o resultado final do processo legislativo esteja mais próximo à preferência do Executivo frente à hipótese alternativa, na qual os poderes legislativos do presidente são utilizados de modo coordenado à coalizão de partidos –

mesmo no caso desta ser minoritária. É tentadora a ideia de que um presidente, seu partido político e seus pares no legislativo, podem aumentar seu retorno político com o engajamento na formação de uma coalizão, tudo o mais mantido constante. Estes pontos são apresentados no Apêndice A de forma mais detalhada.

1.3.2 – AS ELEIÇÕES E O SEGREDO EFICIENTE

Outra possibilidade de explicação é dada quando se enxerga o comportamento parlamentar como uma função da arena eleitoral. Neste sentido, o posicionamento dos partidos durante a campanha presidencial contribuiria para explicar seu comportamento durante a legislatura. Assim, partidos que disputariam a presidência de modo consistente tenderiam a comportar-se de modo mais coordenado no interior do legislativo, facilitando o mecanismo de controle eleitoral sobre a posição do partido relativamente ao Executivo.

Segundo Miranda (2009), a eleição de 1994 marca o início do funcionamento eficiente do sistema partidário brasileiro, o qual explicaria em parte o comportamento coordenado dos partidos no Executivo e Legislativo. Assim, a ausência de ação coordenada de partidos no período imediatamente anterior seria explicada pelo desalinhamento eleitoral do voto para presidente e para a legislatura, caso o raciocínio seja mobilizado retroativamente. Isto por que até 1994, as eleições para a Presidência e para a Câmara dos Deputados não eram necessariamente simultâneas, dado que o mandato presidencial era de cinco anos e o de deputado, quatro. Assim, as duas coincidiriam apenas a cada 20 anos, o que traria dificuldades para coordenação dos partidos em relação a seu alinhamento pró ou contra o Executivo.

No entanto, a base da ideia de ineficiência eleitoral – cujo efeito seria produzir instabilidade política por conta da ausência de coordenação partidária entre os poderes – diz respeito ao modo com que os partidos cultivam voto. Portanto, haveria ineficiência eleitoral sem que os votos fossem resultado de ações personalistas ou de políticas distributivas (*pork barrel*), em detrimento de políticas amplas.

Para que esta explicação fosse aceita, no entanto, seria necessário verificar a mudança de comportamento dos partidos na busca de votos – mais personalista antes e mais ampla após 1994. Se isto fosse admitido como verdade, a única variável explicativa para o predomínio do governo de coalizão seria a compatibilização das eleições para presidente e para o Congresso. Contudo, parece algo pouco razoável, frente à primazia do fim da hiperinflação - e, por conseguinte, de uma “política ampla” - nas estratégias partidárias dos principais atores políticos, algo salientado pela literatura desde a eleição de 1986 (Casarões, 2009, Loureiro e Abrucio, 2004).

Portanto, permanece a insatisfação com as explicações encontradas para a dinâmica política do período entre a promulgação da Carta de 1988 e o início do governo Fernando Henrique Cardoso. Isolado, o conhecimento das variáveis institucionais pelas quais é possível a formação do governo de coalizão, não aparenta ser suficiente para explicar todas as estratégias e ações dos atores relevantes no começo da Nova República.

Por fim, outra possível explicação pode ser encontrada com a mobilização do modelo do cartel (Amorim Neto, Cox e McCubbins, 2003) para entender a dinâmica da formação de coalizões no Brasil. De acordo com este modelo, um cartel de agenda ocorre quando mecanismos institucionais permitem que a agenda legislativa seja,

primeiramente, combinada entre os participantes do cartel e posteriormente imposta ao plenário da assembleia.

Essa visão sobre o modo como as coalizões se articulam e definem políticas é oposta à ideia de que o legislativo também é um espaço para a discussão entre os partidos da coalizão de governo, em que estes estariam engajados na postura cooperativa para mudar o status quo, ainda que possivelmente receosos da baixa diferenciação que este processo acarreta (Freitas, 2013).

Entretanto, Amorim Neto, Cox e McCubbins (2003) ressaltam que o sistema político brasileiro tem o potencial de oscilar entre os modos parlamentar – em que os partidos da coalizão majoritária agiriam como um cartel – e coalizões intermitentes, dependendo da estratégia presidencial. A estratégia presidencial, por sua vez, seria um resultado do poder de veto que os partidos participantes do cartel de agenda possuiriam em relação à agenda pessoal do presidente, ou de seu partido.

Mantendo os pressupostos da racionalidade, só seria razoável admitir que um presidente optaria pela estratégia de formar uma coalizão minoritária quando a utilidade esperada fosse maior que a obtida com a estratégia do cartel – que é traduzida neste modelo como, necessariamente, uma coalizão majoritária. Cabe perguntar se as ferramentas legislativas à disposição da presidência são mais úteis ao presidente quando empregadas para liderar o cartel, ou quando empregadas em iniciativas unilaterais, as quais, não obstante, estarão sujeitas à maioria legislativa. Portanto, levando a cabo a explicação implícita no modelo do cartel, permanece a insatisfação quanto à explicação do comportamento dos atores no período que antecedeu o governo FHC.

Neste sentido, o esforço de pesquisa estaria em posição similar ao de Fernando Henrique Cardoso (Cardoso, 2006), quando buscou uma explicação para as diferenças

entre os primeiros governos da República – encabeçados pelos militares Deodoro da Fonseca e Floriano Peixoto –, e o início do controle oligárquico civil, por meio de Prudente de Moraes e Campos Sales. Apesar das grandes diferenças de abordagem entre o texto de Cardoso e o trabalho que aqui se propõe, a analogia com os primórdios da República ganha força ao identificar o surgimento de novos arcabouços institucionais (os de 1891 e 1988) que, no entanto requereram também novos mecanismos políticos para a produção de governos de coalizão e sua consequência mais imediata, o equilíbrio fiscal.

Por intermédio dos mecanismos de articulação da República Velha, como coronelismo e voto de cabresto, os quais foram tradicionalmente ressaltados pela literatura, mas principalmente pelo mecanismo de controle institucional da política dos governadores (Santos, 2003) –, as diferenças entre os primeiros governos republicanos, de Deodoro da Fonseca e Floriano Peixoto, e seus sucessores civis ficam mais claras.

Cardoso (2006) deixa evidentes os objetivos políticos de Campos Sales, dentre os quais convém destacar a “preeminência presidencial”, a necessidade de “esclarecer” e “dirigir” a maioria no Congresso, bem como de compatibilizá-la com o Executivo, além da obtenção do apoio de situações localistas aos planos presidenciais para resolução das “grandes questões”.

Sob novas circunstâncias institucionais e com mecanismos distintos, pode-se dizer que Fernando Henrique Cardoso – o presidente, não o autor – está para o sistema político de 1988 como Campos Sales esteve para o de 1891. Em outras palavras, ambos compreenderam e colocaram em operação a lógica institucional inerente ao desenho do sistema político. Por sinal, considerando os desafios enfrentados pela política econômica em 1995 e a alternância do poder em 2002, seria possível tomar de

empréstimo a descrição de FHC – desta vez o autor, em lugar do presidente – sobre o que se passou com Campos Sales quando “lançou-se a eles [os desafios] de rijo: 'saneou' as finanças (...), restabeleceu o crédito e a confiança do país no exterior e entregou o Governo a outro paulista que, mais do que ninguém, governará como um 'administrador progressista'” (Cardoso, 2006).

Em ilustração que dá fôlego à analogia com a interpretação de Cardoso (2006) sobre Campos Salles, Arretche afirma que “a regulação dos impostos, das políticas e dos gastos dos governos subnacionais esteve no centro da agenda do presidente Fernando Henrique. (...) Seu primeiro mandato deu prioridade à regulação das políticas executadas por estados e municípios, ao passo que, durante seu segundo mandato, o Congresso foi chamado para deliberar sobre a regulação federal dos impostos, das políticas e dos gastos dos governos subnacionais” (Arretche, 2009). Trata-se da velha articulação nos planos horizontal e vertical, mas sob nova roupagem institucional e mecânica, a fim de resolver a “grande questão” da estabilização econômica.

Os trabalhos acima examinados tendem a manter seu foco ou na formação da preferência dos atores, ou nas estruturas de incentivos macro e micro institucionais para o jogo político. Todavia, a racionalidade de um ator e o resultado social não podem ser entendidos por completo com base no estudo isolado destas questões. A sugestão aqui é a de que se faz necessária uma avaliação mais adequada das preferências dos atores, bem como da sua capacidade em perceber e agir de acordo com as mudanças nas variáveis institucionais, introduzidas pela Constituição de 1988.

Adiante, esta pesquisa se propõe a investigar o funcionamento do sistema político brasileiro com base na analogia com o mercado de ativos financeiros, empregando a teoria da escolha racional e conceitos emprestados da teoria de finanças.

Embora o uso da escolha racional seja algo corriqueiro na vertente institucionalista da ciência política, existe um grande debate a respeito das dificuldades específicas para o teste empírico de hipóteses geradas por modelos formais (Green e Shapiro, 1994). Tais dificuldades não serão ignoradas por este trabalho, cujo objetivo é produzir hipóteses instrumentalizáveis empiricamente, ainda que limitadas.

CAPÍTULO 2 – A HIPÓTESE DA EFICIÊNCIA E AS COALIZÕES

A teoria de finanças debate – desde meados da década de 1960 – a *eficiência* no funcionamento do mercado de capitais, entendida como a capacidade que este possui em transmitir instantaneamente informações disponíveis aos preços e, por conseguinte, aos rendimentos de ativos (Fama, 1970).

Eficiência é, portanto, a medida da capacidade de um mercado para ajustar preços de ativos – e por conseguinte, rendimentos – às informações disponíveis, fazendo aquilo que os ativos custam convergir para o quanto se espera deles custar, dados os seus fundamentos. Por sua vez, são consideradas fundamentos todas as informações que condicionam a formação do valor esperado de um rendimento ou preço. Diferencia-se assim, preço de mercado, ou os termos de trocas dos ativos, de seu valor esperado em equilíbrio – o qual também costuma ser chamado de valor teórico, justo ou intrínseco.

Portanto, um mercado será considerado eficiente quando for capaz de ajustar, instantaneamente, os preços e os rendimentos de seus ativos a informações novas e relevantes. É esta a afirmação básica que define a hipótese dos mercados eficientes – a de que os mercados de capitais são capazes de ajustar preços de um ativo a um determinado conjunto de informações sobre fundamentos subjacentes a ele. Tomando por base a ideia central da hipótese dos mercados eficientes, o presente trabalho pretende mobilizá-la em seu inverso – ou seja, uma espécie de hipótese da ineficiência – para explicar o porquê da dificuldade do sistema político brasileiro em operar com base formação de coalizões, cuja lógica parece evidente desde, ao menos, 1989.

Dadas as gritantes diferenças entre o mercado de capitais e sistemas políticos em geral, é necessário esclarecer que este trabalho não buscará transplantar a teoria ou os estudos de finanças, mas sim empregar alguns de seus conceitos para melhor explicar os mecanismos políticos que possibilitaram as flutuações anteriormente mencionadas sob condições de risco e de um mesmo arcabouço institucional.

A seguir, este capítulo apresenta inicialmente um resumo da literatura sobre os mercados eficientes, bem como o modo pelo qual suas principais hipóteses foram estudadas do ponto de vista empírico, tendo em vista a determinação do resultado de equilíbrio. Por fim, o trabalho avança no sentido do estudo da eficiência ou ineficiência dos sistemas políticos pela ótica da formação de coalizões, apresentando um breve balanço da literatura até chegar aos modelos que serão utilizados na parte empírica desta dissertação, no terceiro capítulo.

2.1 – CONJUNTOS DE INFORMAÇÃO, VALOR ESPERADO E PREÇO

Desde os primeiros trabalhos de Harry Markowitz (1952) sobre portfólios de investimento, até os trabalhos de William Sharpe (1964) e John Lintner (1965) sobre precificação de ativos em condições de risco e os de Eugene Fama (1965) sobre os mercados eficientes, o corpo teórico mais consolidado na teoria de finanças sugere que as condições de equilíbrio no mercado de capitais podem ser determinadas de acordo com o rendimento esperado e o risco de cada ação de investimento, de modo condicional a um certo conjunto de informações relevantes (Elton e Gruber, 1995).

A divergência principal se dá em relação a como este risco deve ser definido, embora esta não impeça o início das discussões sobre o uso da ineficiência informacional nos sistemas políticos – não obstante os pressupostos empregados pelos autores acima elencados sobre o funcionamento perfeito do mercado, em que os investidores são tomadores de preço; incapazes, portanto, de afetar isoladamente os preços de equilíbrio, assim como o respeito à inexistência de custos de transação e de impostos (Fama, 1970).

Formalmente, Fama (1970) descreveu⁴ este enunciado da seguinte forma:

$$E(p_{j,t+1} | \Phi_t) = [1 + E(r_{j,t+1} | \Phi_t)] p_{j,t}$$

Em que “E” denota o valor esperado, “ $p_{j,t}$ ” é o preço do ativo “j” no tempo “t”, “ $p_{j,t+1}$ ” é o preço do ativo “j” no momento seguinte, “ $r_{j,t+1}$ ” é o rendimento percentual do ativo neste período e “ Φ_t ” corresponde ao conjunto de informações que se assume estar plenamente refletida no preço no tempo “t”.

Uma vez que o rendimento esperado “ $E(r_{j,t+1} | \Phi_t)$ ” é condicional a um conjunto de informações relevantes, assume-se que “ Φ_t ” será plenamente refletido na configuração de equilíbrio determinada por qualquer modelo de precificação. Ou seja, a despeito do modelo utilizado para determinar qual o retorno de equilíbrio neste mercado, espera-se que os preços incorporem toda a informação relevante disponível, em um jogo justo (*fair game*) – ou seja, em que as expectativas dos jogadores envolvidos com a compra e venda do ativo não apresentam viés (Bruni e Famá, 1998).

⁴ Este enunciado é apenas um dos modos de descrever formalmente a hipótese dos mercados eficientes, sendo o mais conhecido e utilizado por dialogar diretamente com a teoria do portfólio, embasada pelos estudos de Sharpe e Lintner sobre precificação. Tais estudos originaram o CAPM (*Capital Asset Pricing Model*), modelo paradigmático da literatura de finanças, em que o preço dos ativos em equilíbrio é uma função do valor esperado de dois parâmetros (Fama, 1970). Outros enunciados abandonam a noção de valor esperado, como os modelos *submartingale* e *random walk*.

Isto implica a impossibilidade de que se obtenham retornos excessivos (chamados de anormais) em mercados eficientes. Ou seja, a diferença entre o preço de mercado de um ativo e o seu valor esperado, condicional a um conjunto de informações relevantes, será igual a zero. Tal predição teórica tem consequências importantes para a formação de carteiras de investimentos, as quais devem considerar até que ponto é possível para um investidor isolado obter rendimentos superiores aos do restante do mercado, em função das informações de que dispõe. Se o tipo de informação que condiciona os retornos é eficientemente incorporado pelos mercados, então não é racional a expectativa por ganhos anormalmente maiores que os do mercado – resumida pela expressão popular “bater o mercado”.

Esta foi a principal predição sobre um mercado eficiente a ser inicialmente submetida a testes empíricos, sendo mobilizada em conjunto aos pressupostos da teoria da escolha racional sobre o comportamento dos investidores, levando ao desenvolvimento de uma série de modelos que buscavam determinar o valor teórico do ativo em questão.

A proposta de mobilização desta literatura para a compreensão da implantação do presidencialismo de coalizão traz, deste modo, desafio similar: saber se foi possível aos atores políticos obter rendimentos políticos excessivos entre 1988 e 1993 e que foi esta a raiz para as dificuldades iniciais na implantação do presidencialismo de coalizão. Obviamente, será preciso transpor este problema teórico para a ciência política, a fim de que seja também traduzido em hipóteses empiricamente refutáveis.

2.2 – DETERMINAÇÃO DO RESULTADO DE EQUILÍBRIO

A necessidade de que haja um modelo de precificação de ativos surge da impossibilidade de que a hipótese dos mercados eficientes seja testada isoladamente. Assim, qualquer teoria a respeito da eficiência de um mercado deve ser instrumentalizada junto a uma teoria de precificação. Este é, possivelmente, o maior desafio do trabalho aqui proposto, uma vez que a analogia com o mercado de capitais demanda também uma teoria sobre precificação de ativos políticos, ou de modo mais específico, de um modelo que identifique qual o resultado esperado em equilíbrio para a variável política relevante.

Salvo engano, um modelo geral que trate de precificação de ativos políticos ainda não foi desenvolvido, o que dificulta sobretudo as pretensões deste estudo, dado que a capacidade de traduzir empiricamente hipóteses relativas à eficiência do mercado político é uma função também da qualidade do modelo de precificação – o que se convencionou a chamar de “problema do modelo ruim” (*bad model problem*) na literatura de finanças (Fama, 1991). Isto, todavia, não impede que se avance no sentido de estudar a eficiência de um mercado, dado que qualquer modelo de precificação que venha a ser criado será, em algum nível, imperfeito.

Não obstante, a necessidade de um modelo de precificação é a razão principal para que a literatura sobre os mercados eficientes ainda se refira ao problema principal como uma hipótese, dada sua delicada posição como paradigma teórico, mesmo após sucessivos testes não terem sido capazes de refutá-la integralmente. A concessão recente de um prêmio Nobel de economia para seu criador, Eugene Fama, em 2013, é um

atestado de sua condição *mainstream* na teoria de finanças – a despeito de nada dizer sobre a qualidade da teoria em questão.

Assim, a literatura de finanças dividiu o teste da eficiência do mercado em três tipos, segundo o nível de eficiência informacional hipotético:

1) Forma fraca (*weak form*), em que é testada a capacidade de prever movimentos futuros nos preços de ativos com base em seu histórico de flutuação.

2) Forma semiforte (*semi-strong form*), em que espera-se pela inexistência de ganhos excessivos ao esperado em equilíbrio com a compra ou venda de um ativo imediatamente após o anúncio de uma nova informação pública relevante, uma vez que todos os investidores reagiriam de modo simultâneo para reavaliar o preço do ativo em questão. A expectativa é que, isoladamente, um investidor poderá pagar caro ou barato adotando esta estratégia de investimentos. No entanto, em média, um número elevado de interações de compra e venda faria com que os preços recaíssem sobre o esperado em equilíbrio, dada a nova informação.

3) Forma forte (*strong form*) da hipótese dos mercados eficientes, que afirma não ser possível obter retornos excessivos com base em informações privilegiadas.

Segundo Elton e Gruber (1995), os múltiplos testes empíricos produzidos ao longo dos anos foram capazes de refutar a hipótese dos mercados eficientes em sua forma mais extrema (Forte). Todavia, não teriam sido capazes de fazer o mesmo quando mobilizadas para o teste das hipóteses semi-forte e fraca sobre a eficiência dos mercados. Ou seja, quando há assimetria de informação, a eficiência informacional dos mercados tende a se reduzir.

Para a produção destes testes empíricos, a literatura de finanças adotou a diversas estratégias. Mas em geral, o desenho dos testes toma como referência o resultado de equilíbrio sugerido por algum modelo de precificação de ativos – dado um novo conjunto de informações, como o anúncio de resultados financeiros, por exemplo – e compara a capacidade do mercado em forçar a convergência do preço dos mesmos ativos, em carteiras hipotéticas, para este valor teórico, segundo o nível de eficiência informacional a ser testado (ou seja, de acordo com a forma da hipótese dos mercados eficientes a ser testada: fraca, semi-forte e forte).

A estratégia sugerida por este trabalho é similar, para que se teste a ineficiência do sistema político em transformar informações fundamentais em rendimentos, de modo instantâneo. Tomando o processo de formação de coalizões em analogia ao de formação de preços, o presente trabalho buscará determinar quais ou que tipos de coalizões poderiam – ou deveriam – ser formadas em equilíbrio, dadas as informações institucionais relevantes, introduzidas pela Constituição de 1988. O teste da hipótese da ineficiência é realizado ao compararmos o resultado produzido pelo sistema – ou seja, pelo governo efetivamente formado – ao teoricamente esperado.

O tema da assimetria de informação tornou-se fundamental para o debate sobre a eficiência dos mercados financeiros. Outra importante limitação à hipótese dos mercados eficientes – não do ponto de vista empírico, mas quanto a seu embasamento teórico –, foi feita por Grossman e Stiglitz (1976, 1980), que sugeriram a impossibilidade da existência de um mercado eficiente do ponto de vista informacional, quando a informação é custosa – ou, de modo mais específico, quando há custos para a operação de arbitragem – em que diferenças nos preços de um mesmo ativo são exploradas para a obtenção de ganhos em mercados distintos.

Em seu modelo, os autores assumem a existência de dois tipos distintos de investidores – aqueles que são capazes de observar a informação custosa e, por outro lado, aqueles que são apenas capazes de observar as flutuações nos preços. O mercado formado por estes investidores sofre choques de modo estocástico e precisa continuamente responder a eles, ajustando os preços de modo a incorporar as informações obtidas pelos investidores dispostos a arcar com seus custos. Todavia, o mercado nunca chega à eficiência informacional plena, ou seja, os preços nunca refletem completamente as informações disponíveis aos investidores informados, uma vez que isto requer a ausência de custos para a obtenção de informação – e como afirmam Grossman e Stiglitz (1980), preços apenas são relevantes quando a informação é custosa.

Não obstante o debate sobre a razoabilidade do pressuposto utilizado por Fama sobre a ausência de custos para a obtenção de informação, a crítica teórica é importante por demonstrar como, mesmo em um ambiente com a presença de preços – aos quais a literatura sobre os mercados eficientes atribui a capacidade de facilitar a obtenção de informações –, é possível esperar que não haja eficiência na incorporação de informações relevantes e, portanto, abre-se espaço para a ocorrência de ganhos excessivos a alguns investidores.

Analogamente, o objetivo deste trabalho é contribuir para a literatura sobre as instituições políticas brasileiras, com base na seguinte interpretação sobre o governo Collor: a ineficiência informacional do sistema político permitiu o vislumbre de ganhos excessivos a alguns atores políticos, os quais detinham ou estavam dispostos a arcar com os custos para a obtenção do novo conjunto de informações, introduzido principalmente pela nova Constituição, mas também por outros canais institucionais, como o regimento interno e a regulação para a tramitação de medidas provisórias.

2.3 SISTEMAS POLÍTICOS E A INEFICIÊNCIA INFORMACIONAL

Como mostrado por Figueiredo e Limongi (2001), a dinâmica dos trabalhos legislativos tornou-se mais centralizada após a Constituição de 1988, amparada no novo regimento interno. Tal variação pode ter gerado dificuldades na compreensão dos atores sobre o funcionamento do sistema político e, portanto, na “precificação” do apoio parlamentar. Mainwaring e Liñan (1998) também destacam a diferença produzida pelo regimento interno que sucedeu a aquele que rege os trabalhos da Constituinte, no que diz respeito às ferramentas de que dispunham os líderes de bancadas para incentivar a disciplina partidária.

Dentro desta hipótese, com o passar do tempo, diversas compras e vendas de apoio político fariam os “preços” (preço de mercado) convergir para o valor esperado, conforme os novos fundamentos, as novas bases para barganha, ficassem evidentes aos participantes do mercado.

Um dos problemas comuns a quase todos os estudos críticos ao sistema político brasileiro, no debate sobre a governabilidade anteriormente referido neste texto, diz respeito à dependência de suas conclusões sobre as premissas comportamentais adotadas (Limongi, 2003), em vez dos efeitos das instituições. Todavia, se tais premissas associadas ao comportamento forem constantes, bem como as condições institucionais – e, por conseguinte, os incentivos por elas gerados –, como explicar a variação do critério para formação de governo ocorrida no início dos anos 1990? A resposta que este trabalho defende para a mudança na estratégia de barganha para formação de governo, em um ambiente de manutenção dos incentivos institucionais, foi

a distorção nos *payoffs* associados à opção pelo isolacionismo, causada pela dificuldade do sistema de incorporar as novas informações institucionais.

Quais as causas da ineficiência informacional dos sistemas políticos, quando comparados aos mercados financeiros? Em primeiro lugar, a ausência de uma moeda. Ou seja, a ausência de um mecanismo de precificação e de uma moeda política, que seja capaz de medir facilmente os termos de trocas e torna-los públicos, incorporar informação sobre os diferentes ativos políticos e servindo para difundi-las entre os atores políticos.

Outra característica que sugere a ineficiência do sistema político é o da baixa liquidez dos ativos políticos, em função do reduzido número de interações entre os atores envolvidos na barganha pela formação de governo, as quais ocorrem de modo muito mais escasso e esperso que as interações de compra e venda de ativos. A liquidez é apontada pela literatura de finanças como um fator de melhora (ganho de eficiência) na precificação de um ativo financeiro, podendo ser definida como a possibilidade de negociar volumes elevados de um ativo, de modo rápido e de baixo custo e, adicionalmente, sem que esta operação cause impactos sobre o preço do ativo em si (Vieira, Cereta e da Fonseca, 2011), tornando mais difícil o processo de transmissão das informações. Nestes quesitos, o processo de formação de coalizões se apresenta como um forte candidato para a ineficiência informacional. Antes de que se avance no estudo, todavia, se faz preciso considerar o que a literatura em ciência política já disse a respeito de como se formam, mantêm e quebram as coalizões de governo.

2.4 – AS COALIZÕES E O EQUILÍBRIO

Desde seus primórdios, a teoria de formação de coalizões tomou como objeto de estudo os sistemas parlamentaristas com quadros pluripartidários. Não obstante, o estudo das coalizões se ampliou para abarcar desde países com baixo número efetivo de partidos no parlamento, aos de regime presidencialista, como o Brasil. Neste contexto, fica evidente a necessidade de uma definição mais rigorosa do objeto de estudo: as coalizões de governo.

Downs (1957) procurou estudar o comportamento eleitoral como uma função da formação de governos, sugerindo que, em contextos de baixa complexidade do sistema partidário e das instituições, o eleitor racional anteciparia o resultado final das eleições com base na crença que possuiria sobre o comportamento de seus pares, passando a agir de modo estratégico, votando de modo a influenciar a formação da coalizão de governo preferida, ou a que mais utilidade rendesse, dentro de suas preferências.

Todavia, em sistemas com elevada fragmentação partidária, a dificuldade de antecipação do raciocínio estratégico levaria o eleitor a uma postura irracional, segundo os termos downsianos, incentivando-o a votar exprimindo unicamente sua preferência, sem levar em conta a interação com os outros eleitores – ou seja, de modo não estratégico. Tal processo levaria à diferenciação entre a formação da composição do legislativo, em um primeiro estágio, e a formação da coalizão de governo, em um segundo e indireto estágio. A formação de coalizões passa, forçosamente, a ser tratada como um objeto de estudos isolado, ainda que indiretamente conectado às eleições.

A seguir, neste texto, adota-se a definição de que *uma coalizão de governo se forma quando dois ou mais partidos dividem a responsabilidade de formar um governo,*

por meio do compartilhamento das pastas ministeriais, algo consistente com o adotado por boa parte da literatura, ao menos desde o trabalho seminal de Strom (1990) sobre coalizões minoritárias. Assim, diferencia-se a coalizão de governo de outros fenômenos políticos, como as coalizões legislativas e as coligações eleitorais, uma vez que aquela implica a divisão dos recursos de poder e da responsabilidade sobre o curso do governo entre os partidos que a compõem, a despeito de sua origem eleitoral, possuindo um status permanente, à diferença de coalizões *ad hoc*, calcadas em processos legislativos intermitentes. Ficam excluídas também, por definição, as coalizões partidárias formadas por partidos opositores, as quais podem até receber uma face institucionalizada – como postos para liderança partidária no parlamento, ou *shadow cabinets* –, mas não implicam a divisão dos recursos e da responsabilidade de governo. Esta definição do objeto também independe do tipo de regime de governo, se presidencialista ou parlamentarista, dado que o critério fundamental para sua identificação é a corresponsabilidade dos partidos que ocupam o governo, por meio da repartição das pastas parlamentares.

Seguindo o que boa parte da literatura passou a adotar (Strom, 1990; Figueiredo *et alli*, 2012), admite-se que três fatores independentes do tipo de regime podem precipitar a mudança de uma coalizão de governo: a) uma variação nos partidos que compõem o gabinete, b) a alteração do chefe de governo e c) a realização de uma nova eleição. Embora a definição do objeto possa parecer precipitada, dado que surge do próprio debate que este trabalho propõe reproduzir, espera-se que a saliência de tais aspectos desde o início do texto facilite a navegação do leitor menos familiarizado às peculiaridades da literatura. Conforme mencionado anteriormente, Vassalai (2010) adota o ajuste da composição partidária na equipe ministerial como um critério para a classificação de coalizões, algo que não será adotado aqui. Ademais, Amorim Neto

(1995) considera a elevada coalescência como uma condição necessária para a existência de uma coalizão. Não obstante, o critério é contingente ao papel atribuído aos ministérios apartidários e não será adotado aqui, visto que se manteve constantemente elevado quando adotados critérios diferentes ao defendido pelo autor. A necessidade da partidarização do gabinete, no entanto, é uma condição necessária para que seu funcionamento seja considerado eficiente.

2.4.1 – *OFFICE SEEKING*

Como ressaltam Laver e Schofield (1991), as primeiras teorias sobre o processo de formação de coalizões desprezaram a preferência dos atores por políticas públicas, tendo por base um jogo de soma constante ou soma zero, em que os ganhos de um ator implicavam perdas equivalentes a outros. Doravante pretende-se enfatizar como os primeiros modelos *Office Seeking* foram modificados ou reestilizados para tornarem-se mais dinâmicos, bem como para incorporar preferências relacionadas ao domínio das políticas públicas (*Policy Seeking*).

A teoria de coalizões nos EUA teve por impulso básico os trabalhos clássicos de Von Neumann e Morgenstern na década de 1950 sobre teoria dos jogos (Osbourne, 2009), cujos modelos de jogos não cooperativos com “n” jogadores foram aproveitados por autores como Gamson (1961) e Riker (1962) para o estudo de coalizões políticas. Em “*The Theory of Political Coalitions*”, de 1962, Riker afirma que “*in n-person, zero-sum games, where side-payments are permitted, where players are rational, and where they have perfect information, only minimum winning coalitions occur*”.

Ao contrário da ideia downsiana de maximização simples de votos por partidos políticos, o conceito alavancado pelo trabalho de Riker busca destacar que racional, numa barganha política, é a obtenção do máximo de apoio possível, apenas até o momento em que a vitória ocorre; a partir de então, minimiza-se a busca por parceiros políticos ou votos, dada a alegada natureza de soma zero ou constante da barganha para formação de coalizões de governo.

Assim, dadas as variáveis institucionais que condicionam a passagem de qualquer medida no legislativo à formação de uma maioria simples – incluindo-se a aprovação do gabinete, no caso de um regime parlamentarista –, a expectativa é que o comportamento estratégico dos atores os leve a formar coalizões vencedoras, capazes de induzir a tomada de decisão favorável no legislativo, mas compostas pelo menor número possível de partidos, dado que se pressupõe a busca do governo – preferência *office seeking* – como motivação principal dos atores. Portanto, todo membro não essencial para a formação de uma coalizão vencedora deveria ser excluído, gerando as coalizões vencedoras mínimas. Caso fossem utilizados modelos de jogos cooperativos, as chances de formação de qualquer coalizão majoritária, tomadas isoladamente, seriam as mesmas de coalizões vencedoras mínimas (Ansolabehere *et alli*, 2005).

Um dos problemas desta abordagem, constatados por diversos estudos, se dá em função da raridade de coalizões vencedoras mínimas. Strom (1990) aponta uma frequência média de aproximadamente 35% de governos formados por coalizões vencedoras a despeito de serem minoritárias, considerando 15 diferentes países entre 1945 e 1987. Segundo Figueiredo, Canello e Vieira (2012), a maioria dos governos de coalizão formados na América Latina entre 1979 e 2011, foi de coalizões minoritárias – ou seja, cujos partidos correspondiam a menos de 50% das cadeiras no legislativo – ou

supermajoritárias, definidas como aquelas em que os partidos que as compõem ocupam mais de 55% das cadeiras na casa legislativa em questão.

Embora a classificação de coalizões majoritárias não seja a definição exata de *Minimal Winning Coalitions* (MWC), ajuda a entender que a predição de formação estrita destas coalizões parece não encontrar apoio nas evidências disponíveis, ainda que ajudem a entender parte da intuição estratégica no processo de formação de coalizões. Laver e Schofield (1991), contudo, ressaltam que a baixa frequência encontrada de MWC deve ser relativizada, caso ela seja compreendida em outra perspectiva, qual seja, o de que a teoria rende predições melhores que um simples sorteio. Outro aspecto não levado em conta pelos modelos mencionados, mas que poderia melhorar sua capacidade de predição empírica diz respeito ao risco de defecção por parte dos partidos, mesmo em sistemas políticos cujos partidos são marcados por elevada disciplina partidária. Assim, a maioria necessária para cobrir eventuais defecções seria ligeiramente maior que a sugerida pela instituição legislativa, ampliando o leque de coalizões contadas como acertos do modelo.

Outro aspecto importante deste corpo teórico diz respeito à distribuição dos recursos entre os membros da coalizão. Gamson (1961) afirmou que a distribuição de recursos de poder (*payoff*) entre os membros da coalizão deveria ser proporcional ao tamanho deles no legislativo, no que ficou conhecido com Lei de Gamson, a despeito de sua contestada validade teórica e empírica. Uma das estratégias empregadas pela literatura no seu teste empírico foi averiguar se o aumento no percentual de cadeiras de um partido, dentro do arranjo da coalizão, é capaz de explicar um aumento linear de mesma magnitude em sua participação no gabinete. Originalmente testada por Browne e

Franklin (1973), a hipótese se conformou à correlação linear⁵ esperada para a conformação de proporcionalidade entre gabinetes e coalizões em 13 países de sistema parlamentarista entre 1945 e 1969. Testes subsequentes trouxeram resultados semelhantes, quando empregados para o estudo de bases de dados mais amplos, bem como para países presidencialistas. Estudando as coalizões e gabinetes brasileiros nos períodos entre 1945 e 1964, bem como entre 1985 a 2007, Vassalai (2010) encontrou resultados significantes para ambos ao nível do $p\text{-valor}=0,001$.

Outro modo para medir esta relação é por meio do emprego da taxa de coalescência, introduzida por Amorim Neto (2000) e discutida anteriormente neste trabalho, cujos resultados originais sugerem uma menor validade da Lei de Gamsom para a compreensão da formação de coalizões no Brasil pós-1988.

Não obstante, a principal objeção teórica produzida por diversos autores à lei de Gamson é a de que, em coalizões de tipo *Minimal Winning*, a importância relativa de cada membro da coalizão para que a barreira dos 50% dos votos seja alcançada é a mesma, dado que todos se encontram na posição de pivôs – ou seja, sem qualquer um deles, a coalizão perde seus status majoritário.

Portanto, a menos que houvesse uma diferença qualitativa em um dos membros da coalizão – como é o caso da figura do *formateur* (Ansolabehere *et alli.*, 2005), em que o partido responsável institucionalmente ou por costume pelo início do processo de formação, ou o presidente, no caso de uma coalizão presidencialista, em que este se encontra em posição privilegiada –, a utilidade esperada da distribuição de recursos de poder, para qualquer um dos membros da coalizão formada, deveria ser a mesma.

⁵ Formalmente, a hipótese apresentada pelos autores é representada pela equação “ $Y = 0 + 1,0.X$ ”, enquanto a reta de regressão encontrada é representada pela equação “ $Y = -0,01 + 1,07.X$ ” (Browne e Franklin, 1973, p.460)

Carroll e Cox (2007), no entanto, afirmam que a possibilidade de concretização de acordos pré-eleitorais em um ambiente de risco (em que o resultado das eleições não é certo) - pode fazer com que os partidos disputem sua posição dentro da coalizão, alterando a dinâmica da barganha estratégica mesmo na presença do *formateur* e conduzindo a um resultado mais próximo do enunciado pela Lei de Gamson.

2.4.2 POLICY SEEKING

Nenhuma das teorias que serão aqui trabalhadas é cega em relação às preferências por recursos de poder (*Office Seeking*), ou seja, rejeita esta orientação como válida para a compressão da barganha política para formação de coalizões de governo. De certa forma, todas utilizam de modo mais ou menos intenso a preferência por políticas como um incremento da modelagem, de modo a torná-las mais acuradas.

Uma das formas mais comuns de modelagem de preferências por políticas públicas se dá com modelos espaciais de votação legislativa, cujas origens modernas se encontram no modelo *Hotelling-Black-Downs*. Assim, entende-se que a política pode ser representada por uma dimensão cartesiana, em um diálogo com a tradicional representação do conflito entre esquerda e direita, em que os atores possuem preferências de pico único.

O modelo, no entanto, tem como força a aplicação do teorema do eleitor mediano. Assim, se os eleitores (ou legisladores, no caso deste trabalho) distribuem-se segundo suas preferências por política nesta única dimensão, o ponto ideal do eleitor mediano – grosseiramente, aquele que distribui a dispersão ao meio – é o único a ser

sempre preferido por uma maioria simples a qualquer outro. Ou seja, qualquer proposta posicionada no ponto ideal do eleitor mediano sagrar-se-á vencedora.

Axelrod (1970) utiliza a preferência por políticas públicas como forma de seleção de coalizões mais prováveis, dado que a proximidade ideológica reduziria os conflitos de interesse internos à coalizão. Assim, seriam formadas *Minimal Connected Winning Coalitions*, caso fossem consideradas as possibilidades de coalizão contíguas, formadas por partidos distribuídos em uma dimensão espacial. Tal noção, todavia, não substitui a perspectiva de que, após ganhar o status majoritário, tais coalizões deixam de ter incentivos para adicionar novos membros, mantendo seu status “mínimo”.

Não obstante a tentativa de refinamento, o modelo de Axelrod não apresenta ganhos substantivos quando mobilizado empiricamente, tendo um índice de acerto na previsão de coalizões inferior ao do simples *Minimal Winning Coalition*, de Riker (Laver e Schofield, 1991), sendo também dependente da necessidade de distribuição ideológica dos partidos em uma dimensão – algo que pode ser produto de uma série de arbitrariedades.

De Swaan (1973) transforma a formação de coalizão em um modelo espacial do voto, levando a condições muito próximas às descritas pelo teorema do eleitor mediano. Assim, o gabinete formado teria como uma espécie de ditador o ator político – no limite, apenas um legislador – cujas preferências por política tivessem como ponto ideal o mediano. Assim, seria formada a coalizão com a menor dispersão possível no eixo ideológico.

Segundo Laver e Schofield (1991), entre 1945 e 1987, cerca 80% das coalizões formadas em 12 países europeus contou com a presença do mediano unidimensional, “which implies that a single left-right scale does indeed give us considerable analytical

leverage in explaining coalition formation in these systems”. Ainda assim, um problema frequente com este tipo de teste empírico é a tradução empírica desta distribuição dos partidos políticos, usualmente realizada por meio de *surveys* com políticos ou acadêmicos, em função da estimação de pontos ideais por modelos que contabilizam o posicionamento dos partidos em votações nominais ou ainda pela análise de manifestos e plataformas partidárias (Power e Zucco, 2009).

Cabe ressaltar, no entanto, que nenhum destes métodos é simultaneamente rigoroso e amplo o suficiente para capturar o que seria o real posicionamento dos partidos nesta dimensão espacial. Assim, pode ser que um modelo com alto sucesso na previsão de coalizões formadas o faça por razões teoricamente equivocadas.

Outro modelo que buscou incorporar a preferência por política de modo mais consistente, de Austen-Smith e Banks (1988), assume apenas que eleitores são orientados por estas preferências, enquanto partidos políticos as consideram de modo instrumental, como meio de ganhar eleições e assegurar a formação de uma coalizão vencedora no futuro, em uma explicação mais próxima à de Downs (1957) que à de Riker (1962), uma vez que tem como principal ação estratégica a antecipação do resultado eleitoral por parte dos eleitores, os quais decidem qual o melhor voto segundo suas preferências.

O modelo considera três partidos que, após uma eleição em que suas posições sobre políticas públicas são estabelecidas, precisam formar uma coalizão para constituir um governo majoritário. Também não se considera, aqui, a formação de governos minoritários, ou que os jogadores utilizem alguma taxa de desconto para relacionar a utilidade de resultados eleitorais futuros com a utilidade no presente da formação de coalizões.

Mesmo que os partidos levem em conta apenas a preferência por políticas públicas dos eleitores, em função de seus pressupostos simplistas, o modelo rende a predição de que será formada uma coalizão entre o maior e o menor partido, a despeito de suas posições no espectro político, reveladas aos eleitores durante as eleições.

Uma das maiores contribuições da inclusão da preferência por políticas públicas no estudo das coalizões foi realizada por Kaare Strom, que em *Minority Government and Majority Rule* (1990) mostrou sua insatisfação com o modo negativo pelo qual os governos minoritários eram descritos pela literatura. Este tipo de coalizão, vista como uma aberração ou fruto da irracionalidade, não apenas era mais frequente, como também mais estável que o esperado pelos modelos anteriores, o que sugeria ser ela também um resultado de equilíbrio da barganha estratégica para a formação de governos.

No entanto, a opção racional por permanecer fora da coalizão só pode ser compreendida se o ator político em questão também for guiado pela preferência por fatores externos ou indiretamente associados aos recursos de poder, como o desempenho em eleições futuras, ao mesmo tempo em que orientada pela preferência por políticas públicas.

Strom ressalta que a permanência no governo não rende apenas benefícios, mas também custos aos membros da coalizão, ainda que os exemplos descritos no estudo sejam passíveis de controvérsia, como o efeito negativo da incumbência sobre partidos que disputam eleições subsequentes à participação em coalizões. Não obstante, esta consideração implica um cálculo por parte dos partidos, em vez da atitude puramente Office Seeking.

No modelo de Riker (1962), a ação de estar fora da coalizão é sempre dominada pela participação na coalizão, a despeito do valor esperado dos ganhos e de como eles seriam distribuídos aos membros da coalizão, uma vez que estes seriam sempre maiores que zero. Já para Strom, um partido (ou mais especificamente, seu líder) preferirá sempre ficar fora da coalizão quando os custos dessa ação superarem seus benefícios, em decisão que será tanto mais provável quanto maior for sua possibilidade de influenciar as políticas públicas por meio da ação legislativa, sem tomar parte no governo.

Embora dê conta da explicação para a possibilidade da emergência de um governo minoritário, a abordagem de Strom é limitada quanto à sua capacidade de prever quais coalizões serão formadas, em termos determinísticos ou probabilísticos. Mesmo sendo competente na apresentação da racionalidade envolvida na formação do tipo de coalizão, o trabalho não redundaria em um modelo que seja capaz de prever quantas e quais coalizões serão formadas, carecendo em rigor quando comparado ao produzido por Riker e outros autores. Os problemas apenas aumentam quando se instrumentaliza a preferência por políticas por meio de várias dimensões espaciais. Ao contrário dos modelos unidimensionais, existe a possibilidade de que nenhuma decisão seja tomada, ocorrendo o fenômeno descrito pelo teorema da impossibilidade de Arrow e chamado de *cycling* ou *voting cycles* pela literatura em ciência política (Green e Shapiro, 1994).

Quando uma decisão precisa ser tomada – como no caso da formação de governo por meio do voto de confiança em uma legislatura –, mas são levadas em consideração duas ou mais dimensões espaciais, é quase sempre possível produzir uma maioria que substitua o *status quo*. Por sua vez, esta nova decisão estaria sujeita à formação de nova maioria contrária, num ciclo infinito de novas decisões (Laver e

Schofield, 1991). Assim, não haveria equilíbrio estável, o que implicaria também a ausência da formação de uma coalizão majoritária.

Duas propostas mais recentes buscam integrar as preferências por políticas e por recursos de poder de modo mais rigoroso. A primeira delas busca modelar a preferência por políticas de modo multidimensional, utilizando alguns pressupostos institucionais para explicar a emergência de um gabinete de equilíbrio em sistemas parlamentaristas, mesmo em condições as quais poderiam provocar o ciclo de preferências.

Segundo o modelo proposto por Laver e Shepsle (1996), existe um conjunto finito de partidos, cada um com diferentes pesos legislativos e pontos ideais únicos nas dimensões consideradas relevantes. Por sua vez, cada dimensão representa não apenas uma política pública (*issue, policy*), mas também um conjunto de ativos políticos relativos a esta policy, os quais podem ser traduzidos no Ministério responsável por eles. Assim, o ponto ideal de cada partido implica não uma única proposta de política pública, mas sim sua disposição de assumir um ministério.

Tal disposição deixa de existir fora dos pontos ideais dos partidos, diferentemente do que ocorre no modelo de De Swaan (1973), que supõe preferências de pico único para os atores políticos – ou seja, as preferências decresceriam com a distância do ponto ideal, em vez de desaparecer. O modelo supõe que cada ponto ideal dos partidos condiciona a formação de um gabinete distinto, quando associada às outras dimensões de política pública.

Com base em cada ponto ideal, é possível traçar curvas de indiferença, conforme ilustra a figura 1. Nela é possível identificar quatro partidos (A, D, B e C), os quais possuem pontos ideais para a formação de gabinetes em duas dimensões. Os pontos destacados representam seus gabinetes ideais, ou seja, aqueles que seriam formados

caso cada partido tivesse a maioria, sem depender do processo de formação de coalizões.

Portanto, a existência ou não de um gabinete de equilíbrio estará condicionada tanto ao posicionamento ideal do partido nas dimensões relevantes, quanto a seu tamanho. No exemplo abaixo, o partido D prefere formar uma coalizão com o partido B a qualquer coalizão com os partidos A e C, algo que pode ser visualizado pela curva de indiferença traçada em seu entorno. Se os partidos D e B juntos possuírem a maioria, será formado um dos gabinetes possíveis pela interseção das retas que condicionam seus pontos ideais em cada dimensão.

FIGURA 1 – Representação estilizada do modelo LS

Seguindo o modelo, a condição para a existência de equilíbrio é a ausência de alternativas preferíveis por uma maioria, dentro de um conjunto de gabinetes

vencedores, a qual pode ser verificada graficamente pelo desenho de um círculo que tem centro no ponto preferido nas duas dimensões pelo partido em questão, e raio dado pela distância até o ponto preferido nas duas dimensões pelo partido mais próximo. A análise segue assim, sucessivamente, até que o *formateur* seja capaz de formar um gabinete preferível por uma maioria a qualquer outro.

Na figura 1, D também ocupará a posição de mediano multidimensional, desde que o número de cadeiras detidas pelo partido A seja equivalente à soma de B e C, e que nenhum detenha a maioria por si só. Assim, D pode ser considerado um partido forte, por ser sempre capaz de vetar a formação de qualquer governo ao oferecer uma alternativa vencedora (ou seja, capaz de obter maioria para o voto de confiança). Esta posição de D também seria capaz de explicar a racionalidade da formação de um governo minoritário introduzida por Strom (1990), pois D seria capaz de formar o gabinete DD caso A ou B e C tenham interesse eleitoral em não integrarem o mesmo governo, mas prefiram DD à formação de uma coalizão com o(s) partidos do bloco antagônico e tenham a maioria ao votar junto a ao partido D – para o qual nenhum gabinete alternativo é preferível a DD.

Buscando estender a modelagem da formação de coalizões empregada por Austen-Smith e Banks (1988) para o presidencialismo, Cheibub, Przeworski e Saiegh (2002) sugerem um modelo que estabelece um *tradeoff* entre recompensas *Office* e *Policy*. Dentro de uma única dimensão, cada partido (j) possui um ponto ideal, denotado por “ x^j ”, ao passo em que existe um conjunto finito e fixo de recursos governamentais, cujas parcelas são denotadas por “ g ” e o valor total por “ $\sum_j g^j = G$ ”. A utilidade dos atores envolvidos na barganha política é dada pela seguinte função de “ g ” e x :

$$V_t^j(g, x) = g_t^j - (x_t - x^j)^2 + \rho^\delta V_{t+\delta}^j$$

Em que o último termo “ $\rho V_{t+\delta}^j$ ” denota a utilidade da continuidade, uma vez que o modelo é dinâmico. Assim, fica estabelecido que os partidos formarão a coalizão caso o ganho obtido em recursos governamentais no tempo “ t ”, denotada pelo termo “ g_t^j ” supere a perda com o aumento do distanciamento da política pública de seu ponto ideal, dada pelo termo quadrático da equação.

Uma consequência deste modelo é que não há incentivos racionais para a formação de coalizões quando a distância ideológica entre os partidos é pequena. Assumindo a existência de apenas três partidos (P, B e C), para fins de simplificação, bem como a relação $x^P \leq x^B < x^C$ de seus respectivos pontos ideais, não haverá a formação de uma coalizão quando:

$$\rho V_{t+\delta}^B - (x^* - x^B)^2 \leq -(x^P - x^B)^2$$

Nestas condições, Cheibub, Przeworski e Saiegh (2002) afirmam que o partido B votará favoravelmente à proposta x^P a despeito de não haver oferta alguma de recursos de governo, ou seja, mesmo que g^B seja igual a zero. Esta situação, contingente ao pressuposto de que o apoio de dois dos três partidos é suficiente para uma proposta de política pública ser majoritária, bem como ao de que $x^* \in \{x^{BC}, x^{SQ}\}$, gera um equilíbrio em que se forma um governo minoritário pelo partido do presidente, apoiado em uma coalizão legislativa – mas não de governo. Assim, não haveria incentivos para que o partido do presidente (P) formasse uma coalizão de governo com o partido B, pois poderia melhorar unilateralmente sua condição, maximizando sua utilidade pela detenção total de recursos de governo ($g^P = G$), sem alterar a distância de sua política preferida para a política aceita por B, por meio do termo $(x^P - x^P)^2$, que tende a zero.

Este modelo – assim como o de Austen-Smith e Banks (1988) – é cego para os riscos gerados pela ausência de maioria. Realizar um governo minoritário e cujas

políticas públicas estão distantes do ponto ideal do presidente adiciona um componente de risco do ponto de vista eleitoral, embora a vantagem da incumbência – especialmente em eleições majoritárias com distritos de magnitude baixa (como a eleição presidencial brasileira) – seja um fator a ser incluído neste tipo de modelagem, alterando a modelagem do valor da continuidade por afetar as chances de obtenção de “G” no momento $t + \delta$ de modo decisivo.

Ambos os modelos formais, contudo, sofrem com outra dificuldade empírica, trazida pela modelagem da preferência por *policy* por meio de uma ou mais dimensões espaciais. Requerem, portanto, que as posições ideais dos partidos sejam determinadas de modo preciso e unívoco, para que seja possível realizar o cálculo da formação da coalizão. Não obstante, superado este desafio metodológico, seriam capazes de render hipóteses plenamente testáveis, algo que será perseguido no Capítulo 3 desta dissertação.

Uma das agendas de pesquisa mais difundidas pelo neo-institucionalismo comparado (Limongi, 2003) buscava – e ainda frequentemente, busca – comparar os efeitos que os diferentes tipos de sistema de governo possuem sobre o regime democrático, especialmente no que diz respeito a estabilidade e desempenho (Linz, 1990).

Entretanto, o presidencialismo de coalizão passou a ser descrito tendo em vista suas características empíricas muito similares às do parlamentarismo, a despeito de suas divergências institucionais macro. Como mencionado anteriormente, o segredo eficiente do parlamentarismo criava uma conexão entre a sobrevivência do governo – por meio do voto de confiança – e o sucesso dos membros da coalizão na busca por suas agendas no legislativo, cuja probabilidade é maior quando integram o governo do que se

estiverem na oposição – partindo do pressuposto que o governo constituído controla a agenda no legislativo.

Não obstante, este interesse na promoção da própria agenda também pode ser invocado para justificar a estabilidade da coalizão no presidencialismo, desde que também seja verdade o controle de agenda pela presidência. Como ressalta Limongi (2003), não há razões teóricas suficientes para justificar que a disciplina partidária e a cooperação sejam uma função da forma de governo, pura e simples.

Como fora mencionado neste trabalho, não há justificativa empírica para a visão negativa sobre governos minoritários, especialmente sua associação a conjunturas críticas ou instáveis. Tais governos não somente são frequentes, como também possuem condições de atuar com eficiência no processo legislativo, sendo também produto da ação racional de atores políticos orientados, entre outros motivos, por preferências sobre políticas públicas.

Nada, além da base de dados utilizada, impede que a lógica de Strom seja utilizada também para o estudo da formação de coalizões sob o presidencialismo. Segundo Figueiredo, Canello e Vieira (2012), “nos últimos trinta anos, quase metade dos presidentes latino-americanos formou gabinetes minoritários unipartidários ou em coalizão com partidos que, juntos, ocupam uma minoria de cadeiras na câmara baixa”. Também apontam que, dos 130 gabinetes formados entre 1979 e 2011, 74,6% são de coalizão, o que evidencia a importância do estudo do fenômeno para os sistemas políticos da região.

Portanto, reconhece-se a frequência do fenômeno dos governos minoritários, ao menos no contexto dos regimes presidencialistas da América Latina. Cabe, no entanto,

um comentário sobre os fatores que os condicionam, dadas as previsões negativas da primeira geração de estudos sobre estas *polities*.

Embora reconheçam a relevância de fenômenos sociais e culturais para a formação das coalizões, Figueiredo et alli (2012) assumem que tais fatores são constantes, produzindo testes estatísticos de algumas das hipóteses frequentes sobre o que leva à produção de coalizões de governo minoritárias. Entre os principais achados empíricos do trabalho, se destaca o efeito negativo e significativo, do ponto de vista estatístico, que possui a fragmentação partidária na câmara legislativa relevante, sobre a formação de coalizões minoritárias.

Ou seja, quanto maior a fragmentação partidária, menor a probabilidade da formação de coalizões minoritárias, contrariando uma das suposições iniciais sobre os regimes presidencialistas. Também os efeitos das variáveis ligadas aos poderes legislativos presidenciais corroboram a hipótese de que são utilizadas como instrumentos de cooperação, em vez de conflito, como esperado pelos primeiros estudos institucionalistas. Os poderes de agenda detidos pelo presidente possuem efeitos negativos sobre a formação de coalizões minoritárias, enquanto os poderes de decreto são significativos apenas em um, dos seis modelos econométricos testados.

Outros achados têm menos força teórica, especialmente os que se apoiam em medidas de dispersão ideológica, cujas dificuldades já foram salientadas anteriormente neste trabalho.

CAPÍTULO 3 – AVALIAÇÃO DA INEFICIÊNCIA NA FORMAÇÃO DE COALIZÕES

Antes de avançar na operacionalização empírica deste trabalho, é preciso reconhecer a possível questão sobre a trivialidade da hipótese relativa à ineficiência do sistema político, uma vez que se espera ser relativamente fácil refutar a hipótese nula – qual seja, a de que os sistemas políticos são plenamente eficientes do ponto de vista informacional.

Não é trivial, contudo, a afirmação de que a suposição de um imediato reflexo das mudanças institucionais sobre o comportamento dos atores está equivocada, especialmente no caso em que esta distorção sobre o comportamento esperado pode levar o sistema político a uma crise de graves proporções, como a vivenciada durante o período Collor.

Desde que a hipótese não seja mobilizada em seu critério mais extremo – aquele em que a hipótese nula incorpora a eficiência informacional mesmo quando há claro uso de informação privilegiada –, bem como seja relaxada em sua expectativa sobre o modo instantâneo com o qual os rendimentos políticos incorporam as informações, o problema da trivialidade parece ser contornado, gerando uma contribuição relevante para a literatura em ciência política.

Este capítulo apresenta duas estratégias distintas para o estudo empírico da ineficiência informacional no sistema político, tendo ambas por base a formação de coalizões. Como este trabalho procurou apontar, esta opção diz respeito ao modo estruturante com que a formação de coalizões repercute sobre todas as facetas do quadro institucional brasileiro, organizando a competição e a coordenação partidárias. Assim, o

estudo da eficiência informacional neste processo de constituição do governo implica, também, a sua verificação de modo geral sobre o sistema político do País.

A primeira estratégia busca entender a ineficiência como um fenômeno interno a uma mesma presidência, estudando o processo de aprendizado informacional tendo por base a distorção da expectativa inicial dos atores com relação a uma medida sobre a tendência central daquela presidência, tendo sido responsável por render os resultados imediatos mais interessantes desta pesquisa, favoráveis à hipótese de que existe uma ineficiência informacional no sistema político brasileiro. Já a segunda estratégia busca estudar a ineficiência informacional comparando a composição das diferentes coalizões com o que seria teoricamente esperado, desafio este que esbarrou nas dificuldades teóricas para a previsão da formação de coalizões, sendo, quando passíveis de inferência, menos favoráveis à hipótese da ineficiência no sistema político.

3.1 - TESTE DA INEFICIÊNCIA: O VIÉS NAS EXPECTATIVAS

Uma primeira, mas importante faceta da hipótese da ineficiência diz respeito à reação exagerada do sistema político à nova informação. Fama (1998), ao defender-se dos críticos da hipótese dos mercados eficientes que sugeriam a existência de violações sistemáticas da expectativa racional⁶, afirma que a simples existência da reação exagerada não é suficiente para a determinação da ineficiência. Isto por que, no longo prazo, se a reação exagerada é aleatoriamente distribuída entre superestimação e

⁶ O valor esperado de uma determinada estratégia é dado pelos ganhos finais, ponderados pela sua probabilidade, conforme as preferências definidas por vNM (Osbourne, 2009), indiferentes ao enquadramento dos resultados feito pelos atores – se ganhos, ou perdas. Uma das principais críticas foi feita por Kahnemann e Tversky (1979), que por meio da teoria do prospecto, sugeriram a existência de violações sistemáticas da escolha racional. Assim, no domínio das perdas, os atores teriam uma probabilidade maior de assumir o risco, fazendo o contrário quando no domínio dos ganhos.

subestimação, então não existiria viés na expectativa dos atores – algo consistente com a hipótese da eficiência. *“An efficient market generates categories of events that individually suggest that prices over-react to information. But in an efficient market, apparent under-reaction will be about as frequent as over-reaction”* (Fama, 1998).

Ainda assim, um teste sobre a existência do viés pode ser pensado a partir do processo de formação de coalizões sob um mesmo presidente, considerando que a barganha se desenvolve em termos próximos aos de um jogo justo (*fair game*). A inexistência do viés na expectativa dos atores políticos implica não haver superestimação ou subestimação sistemática da capacidade do presidente em formar coalizões.

Como medir este viés? Uma possível estratégia é calcular o valor esperado das distorções de toda primeira coalizão de governo formada, em relação à tendência central, durante uma mesma presidência. Embora não seja impossível que a coalizão inicial se mantenha até o final de uma presidência, a prática da formação de coalizões no Brasil demonstra que é razoável esperar por reajustes e mudanças na coalizão ao longo de uma presidência. Ademais, a existência de uma única coalizão implicaria a ausência da distorção e, por conseguinte, a trivialidade da hipótese da ineficiência.

Portanto, enuncia-se a hipótese do seguinte modo:

H1: *Se a expectativa dos atores sobre os rendimentos políticos não é enviesada, o valor esperado da distorção da primeira coalizão deverá ser igual a zero.*

A hipótese é consistente com a ideia de que a existência de distorção positiva ou negativa implica a existência de um viés no processo de formação de governos – superestimando ou subestimando a necessidade da formação de uma coalizão maior.

Formalmente:

$$E(d) = 0$$

Seja “ d ” o valor da distorção do tamanho da primeira coalizão em relação à tendência central da presidência a que pertence, então seu valor esperado “ $E(d)$ ” deverá ser zero, caso não haja viés. A ausência de viés é um pressuposto fundamental para a hipótese dos mercados eficientes, uma vez que a presença de viés na expectativa dos atores implica a possibilidade de ganhos excessivos de modo sistemático, necessariamente causando distorções nos preços dos ativos e conduzindo à ineficiência informacional.

TABELA 5 – Distorção: viés negativo na formação de coalizões

	<u>Tamanho Médio da Coalizão¹</u>	<u>Diferença - 1a Coalizão e Média¹</u>
<i>Collor</i>	162,5	-43,5
<i>Franco</i>	279,6	-11,6
<i>FHC</i>	314,2	-55,2
<i>Lula</i>	287,8	-119,8
Média (d)	-	-57,5
	<u>Tamanho Médio da Coalizão²</u>	<u>Diferença - 1a Coalizão e Média³</u>
<i>Collor</i>	32,76%	-8,32
<i>Franco</i>	55,60%	-2,32
<i>FHC</i>	61,26%	-10,77
<i>Lula</i>	56,10%	-23,35
Média (d)	-	-11,2

1 – Em números absolutos de assentos na Câmara dos Deputados

2 – Em valores relativos

3 – Em pontos percentuais

Fonte: Banco de Dados Legislativo (Cebrap); Figueiredo (2007)

Como evidencia a tabela 5, a diferença entre o tamanho da primeira coalizão e o tamanho médio das coalizões é negativa, nos governos após a vigência da Constituição de 1988 (à exceção do governo Dilma Rousseff, não incluído na amostra). Como o objetivo é o de estudar a eficiência informacional do sistema político, a variável de

controle utilizada é a presidência, não o mandato. Assim, subentende-se que a reeleição de um presidente não dilui o conjunto informacional obtido durante o primeiro mandato, sendo a formação da nova coalizão já um reflexo do que fora aprendido durante as barganhas anteriores.

Embora não seja conclusivo, em função do baixo número de casos, há indícios de que existe viés na expectativa dos atores envolvidos no processo de formação de coalizões, os quais subestimariam sistematicamente o tamanho da coalizão necessária. Uma vez que todos os dados de distorção apresentados são negativos, o valor esperado de “*d*” será também negativo, sugerindo a existência de um viés de subestimação inicial da coalizão necessária ao longo do mandato.

Ou seja, o presidente *formateur* formaria coalizões sistematicamente inferiores às necessárias, no início de seu mandato, tendo em vista sua agenda, os limites de seus poderes legislativos e a relação de forças partidárias no Congresso. O que estas evidências significam do ponto de vista teórico? A hipótese para este viés negativo é a de que a presidência superestima seus poderes legislativos ou então a capacidade de formação de coalizões *ad hoc*, levando a uma necessária revisão do tamanho da coalizão nas rodadas de negociação subsequentes.

Se é verdade que existe um viés na expectativa dos atores políticos, isto significa que há uma distorção no rendimento esperado de suas ações, corroborando a hipótese de ineficiência informacional do sistema político.

É possível, contudo, tecer objeções à operacionalização simplista dos dados apresentada na tabela 5. Em primeiro lugar, a utilização da média como medida da tendência central pode dificultar a compreensão da distorção, caso haja uma diferença muito grande na duração das diferentes coalizões dentro de uma mesma presidência.

Assim, a tabela 6 apresenta o mesmo tipo de cálculo da tabela 5, mas com referência à média ponderada pela duração das coalizões em dias, segundo a mesma base de dados.

TABELA 6 – Distorção e média ponderada

	<u>Média Ponderada¹</u>	<u>Diferença - 1a coalizão</u>
<i>Collor</i>	162,80	-43,80
<i>Franco</i>	275,89	-7,89
<i>FHC</i>	346,27	-87,27
<i>Lula</i>	318,51	-150,51
Média (d)	---	- 72,37
	<u>Média Ponderada Relativa²</u>	<u>Diferença - 1a coalizão (p.p³)</u>
<i>Collor</i>	32,86%	-8,41
<i>Franco</i>	54,85%	-1,56
<i>FHC</i>	67,49%	-17,00
<i>Lula</i>	62,08%	- 29,33
Média (d)		- 14,08

1 – Em números absolutos de assentos na Câmara dos Deputados

2 – Em número relativo ao total de assentos na Câmara dos Deputados

3 – Em pontos percentuais

Fonte: Banco de Dados Legislativo (Cebrap); Figueiredo (2007) Os resultados

são muito semelhantes em ambas, com a principal diferença ocorrendo durante o governo Itamar Franco, cuja coalizão inicial passa a ter tamanho mais próximo aos da tendência central – tanto em valores absolutos, quanto relativos. Ainda assim, persiste a diferença negativa da primeira coalizão para o tamanho médio ponderado das coalizões de sua presidência e o valor esperado da distorção das presidências em geral se mantém negativo. Outra objeção diz respeito à interpretação dada por este trabalho à reeleição presidencial, feita supondo a conservação informacional ao longo dos mandatos, dado que a informação relevante seria conservada durante uma mesma presidência. Não obstante, a reeleição faz com que o conjunto de informações posterior à reeleição de um presidente seja diferente do inicial, por mais que as semelhanças sejam grandes. Isto por que o argumento aqui utilizado incorpora como informação relevante as diferenças dos partidos tanto no que tange a preferências por políticas públicas, quanto a sua força no legislativo.

Portanto, é razoável afirmar que variações na composição do legislativo, por serem paulatinas à reeleição de um presidente, introduzem um conjunto de informações suficiente para forçar novo cálculo estratégico no processo de formação de coalizões. Não à toa, a literatura de coalizões leva em conta a ocorrência de eleições como critério para classificar o término de uma e o começo de outra coalizão, a despeito de outros fatores, como a manutenção dos atores políticos de uma para a outra.

Assumindo que a probabilidade de cada valor para a distorção é o mesmo, seu valor esperado pode ser calculado por meio da média aritmética – já apontada nas tabelas anteriores e sempre em valor negativo, corroborando a hipótese da ineficiência pela presença de um viés de subestimação da coalizão necessária, ou de superestimação dos poderes presidenciais. A tabela 7 reapresenta os mesmos dados, desta vez controlando a presidência pela ocorrência de reeleições, algo potencialmente relevante para o estudo dos períodos FHC e Lula.

Quando se desagrega a presidência de FHC em seus dois mandatos, muda-se também a primeira coalizão utilizada como referência para o cálculo. No caso de “FHC I”, a primeira coalizão contava com uma bancada correspondente de 259 deputados federais, o equivalente a 50,49% do total de assentos da Câmara. Já a coalizão inicial de “FHC II” contou com 370 deputados, ou 72,12% do total, superando inclusive a média do primeiro mandato. Esta coalizão perdurou por quase todo o segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, sendo quebrada a menos de um ano do término do mandato por conta da saída do PFL, em função da disputa pela candidatura situacionista à sucessão presidencial em 2002⁷.

⁷ Por conta da emenda constitucional que permitia apenas uma reeleição, FHC estaria impedido de buscar um terceiro mandato. A candidatura situacionista passou a ser disputada por PSDB e PFL, tendo este último deixado o governo após a suspeita de envolvimento de políticos tucanos com as denúncias sobre irregularidades envolvendo Roseana Sarney, postulante do PFL à sucessão presidencial.

TABELA 7 – Distorção controlada por reeleição

	<u>Média Ponderada¹</u>	<u>Diferença - 1a coalizão¹</u>
<i>Collor</i>	162,80	-43,80
<i>Franco</i>	275,89	-7,89
<i>FHC I</i>	350,92	-91,9
<i>FHCII</i>	341,62	28,37
<i>Lula I</i>	290,14	-122,14
<i>Lula II</i>	346,82	-17,82
Média (d)	---	- 42,53
	<u>Média Ponderada Relativa²</u>	<u>Diferença - 1a coalizão³</u>
<i>Collor</i>	32,85	-8,41
<i>Franco</i>	54,84	-1,56
<i>FHC I</i>	68,40	-17,91
<i>FHC II</i>	66,58	5,53
<i>Lula I</i>	56,55	-23,80
<i>Lula II</i>	67,60	-3,47
Média (d)	---	- 8,27
<i>1 – Em números absolutos de assentos na Câmara dos Deputados</i>		
<i>2 – Em número relativo ao total de assentos na Câmara dos Deputados</i>		
<i>3 – Em pontos percentuais</i>		

Fonte: Banco de Dados Legislativo (Cebrap); Figueiredo (2007)

Em vez de ser um motivo para descarte do resultado, a mudança na coalizão provocada pela expectativa de ganhos eleitorais atesta a necessidade de uma modelagem que incorpore esta dimensão. Dada a rápida reação do sistema político a esta informação eleitoral, parece razoável também discutir se diferentes tipos de informação condicionam também diferentes níveis de eficiência informacional, assim como a teoria de finanças fez – quebrando as hipóteses em fraca, semi-forte e forte, conforme explicado no capítulo 2.

A ocorrência de um resultado positivo na série não faz com que o valor esperado de “*d*” – calculado por meio da média aritmética – deixe de ser negativo, mantendo a inferência de que existe um viés negativo na expectativa da formação de coalizões por presidentes brasileiros. Outra forma de descrever a hipótese nula aqui verificada diz respeito à capacidade de prevermos qual o próximo valor para “*d*” na série. O valor

esperado de zero implicaria a impossibilidade de prevermos, enquanto o viés na distorção implica sabermos se este valor será positivo ou negativo. No caso, temos boas chances de acertarmos que os valores seguintes para “d” serão negativos, embora seja difícil precisar sua magnitude.

Ainda que o resultado apresentado até aqui seja sugestivo e reforce a interpretação de que o sistema político é ineficiente para transformar informação em rendimento político, de modo algum ele pode ser empregado para refutar completamente a hipótese de que ele seja eficiente, tendo em vista a amostra ainda limitada de coalizões para a estratégia aqui empregada. Não obstante, os resultados são favoráveis à hipótese da ineficiência.

3.2 COALIZÕES POSSÍVEIS X COALIZÃO INEFICIENTE

Desde o início, o presente trabalho procurou ilustrar a fragilidade da coalizão como característica do governo Collor, entendendo sua existência como uma dificuldade do sistema político em lidar com o novo conjunto de informações relevantes introduzidos após a promulgação da Constituição de 1988. Em função da ineficiência informacional, os atores políticos teriam criado expectativas anormais⁸ sobre seus ganhos em equilíbrio, o que teria dificultado o processo de coordenação política sob a forma do governo da coalizão.

⁸ A literatura de finanças (Fama, 1991) utiliza a expressão “*abnormal*” para se referir aos rendimentos distintos daqueles esperados em equilíbrio. É neste sentido preciso que quaisquer retornos enviesados (consistentemente maiores ou menores) seriam “anormais”.

O primeiro problema empírico que esta formulação estabelece já foi mencionado neste trabalho e diz respeito à necessidade de um arcabouço teórico capaz de apontar, determinística ou probabilisticamente, quais coalizões deveriam se formar em equilíbrio, a fim de que se possa contrapô-las ao resultado empírico. Caso a coalizão formada pertença ao conjunto de coalizões previstas em equilíbrio, seria possível positivar o funcionamento eficiente do sistema político. Não obstante, esta estratégia ainda não é capaz de refutar a hipótese da eficiência, dado que requer o uso de um modelo confiável na determinação de coalizões a serem formadas. Tal modelo não existe.

Sem dúvidas, a hipótese de Riker sobre a formação de coalizões (*minimal winning coalitions*) foi a que mais recebeu atenção empírica por parte da literatura, seja por seu caráter pioneiro ou por render predições empíricas facilmente testáveis. Contudo, os resultados obtidos pouco corroboraram sua visão do fenômeno político, dado que as coalizões formadas violam sistematicamente suas expectativas sobre o resultado de equilíbrio. Este não é o caso das modelagens que a seguiram, as quais se tornaram não apenas mais sofisticadas, por incorporar novas dimensões da barganha para formação de coalizões, mas também cada vez menos falseáveis, ou refutáveis, empiricamente.

Fosse a hipótese de Riker mobilizada para este teste e certamente chegar-se-ia à conclusão de que o sistema político brasileiro era ineficiente do ponto de vista informacional, no que diz respeito à formação de coalizões, dado que qualquer coalizão minoritária não seria esperada, em equilíbrio. Não obstante, isto seria falacioso. Como demonstrou Strom, o governo de uma coalizão minoritária é um resultado frequente e que não implica crise ou instabilidade, mas sim ações racionais estratégicas. Portanto,

qualquer modelo de coalizão que não preveja a formação de governos apoiados por uma minoria é pouco razoável, devendo ser descartado *a priori*.

Por maiores avanços que tenha obtido recentemente, a teoria da formação de coalizões ainda possui dificuldades para lidar com a alta fragmentação partidária e a multidimensionalidade das preferências por políticas públicas. Ademais, sua operacionalização depende de uma série de parâmetros não facilmente estimáveis ou observáveis, como a dispersão das preferências dos partidos e as chances de vitória na eleição seguinte. Em certa medida, mesmo um modelo que atendesse as expectativas da teoria política positiva, julgado como capaz de render previsões satisfatórias, poderia incorrer em erro, prejudicando o julgamento sobre a eficiência informacional do sistema político.

Em certo sentido, é esta limitação que leva a literatura sobre os mercados eficientes a ainda tratar esta questão pela alcunha de hipótese, a despeito de seu caráter paradigmático na teoria de finanças e dos extensos testes a que foi submetida. Esta questão havia sido comentada anteriormente e diz respeito ao problema do modelo ruim (*bad model problem*), enunciado por Fama (1991). Portanto, um teste será tão bom quanto o modelo utilizado para determinar o resultado de equilíbrio.

Ao contrário da multiplicidade de modelos para determinação de preços de ativos financeiros, não existe análogo para a determinação de coalizões, quando julgados pelo paradigma Friedmaniano⁹. Não obstante, o trabalho desta seção será o de mobilizar os modelos disponíveis utilizando os parâmetros presentes na literatura e mais aceitos sobre o período da coalizão ineficiente (1990-1993).

⁹ O paradigma de Milton Friedman (1953) diz respeito a um modelo formal ser julgado pela validade empírica de sua predição, em detrimento da acurácia de seus pressupostos.

Esta estratégia permitirá a criação de hipóteses limitadas, mas comparáveis às características das coalizões formadas no período, permitindo um vislumbre do que o avanço da literatura permitirá fazer. Portanto, os testes produzidos nesta subseção não ensejam qualquer juízo definitivo sobre a eficiência informacional do sistema político brasileiro, mas sim apontar um caminho pelo qual a teoria da formação de coalizões pode ser mobilizada para o estudo da ineficiência – nos termos em que este trabalho a define.

3.2.1 O MEDIANO MULTIDIMENSIONAL

A intuição para a avaliação empírica da eficiência proposta nesta parte do trabalho vem de Laver e Schofield (1991), para quem “*with highly fragmented party systems, however, it is likely that a large center party would constitute the core of the voting game even when there are two policy dimensions*”. Assim, é preciso investigar a existência desta força centrípeta no processo de formação de coalizões.

Laver e Shepsle (1996) formalizaram esta ideia por meio do conceito de partido forte, que teria sua influência no processo de formação de coalizões derivada de sua posição no centro multidimensional das preferências por políticas públicas, bem como por seu tamanho relativo no parlamento, conforme exposto no Capítulo 2 deste trabalho.

Um partido forte existe sempre que sua posição for a de mediano multidimensional, ou seja, quando a configuração de seus pontos ideais – nas diferentes dimensões consideradas – o permite vetar qualquer coalizão formada, como um pivô para a formação de coalizões. A força do partido não é dada apenas pela posição, mas

também por seu tamanho, uma vez que o modelo reproduz pressupostos comuns à formação de governos parlamentaristas – em que o voto de confiança da maioria é necessário.

A ausência da necessidade do voto de confiança do legislativo não impede, contudo, a analogia dos processos de formação de coalizões. A primeira adaptação necessária é a de que o partido do presidente (ou o próprio presidente) tem os mesmos atributos de um partido forte, capaz de vetar a formação de qualquer coalizão; esta é uma primeira barreira à mobilização do modelo LS para render predições sobre o sistema político brasileiro.

Não obstante, todas as decisões são tomadas pela regra da maioria, o que mantém a necessidade de formação de coalizões – ainda que *ad hoc* –, bem como a tolerância política desta maioria, cuja perda poderá desencadear até mesmo um processo de *impeachment*. Como inicialmente comentado nesta dissertação, este processo se assemelha na prática a um voto de desconfiança do parlamento, quando considerado apenas seu aspecto político.

Ainda que o presidente tenha origem eleitoral distinta daquela que estabelece o mandato de deputados e senadores, parte-se do pressuposto que a regra da maioria é uma condição necessária para incentivar a formação de coalizões, embora não seja suficiente para determinar sua ocorrência.

Isolando-se o papel e o desejo do presidente, é possível utilizar o modelo de Laver e Shepsle para investigar o impulso legislativo da formação de coalizões. A ideia beira o absurdo, quando contraposta ao fundamental papel do presidente no processo legislativo brasileiro, mas não é de toda desprovida de ganhos analíticos, assim como o estudo do movimento de corpos em ambientes livres de atrito não é – especialmente

quando se considera a necessidade de que o presidente seja tolerado pela maioria. Todavia, a produção de um modelo que sintetize as instituições presidencialistas e a formulação de Laver e Shepsle não está ao alcance deste trabalho, sendo tarefa para atividades de pesquisa futuras.

A tabela 8 reproduz dados de dispersão ideológica, quando considerada uma única dimensão em escala de zero a dez, bem como o tamanho de cada partido em 1990. Assim como nos anos seguintes, o PMDB se mantém próximo ao mediano da distribuição dos partidos em uma dimensão ideológica.

Caso a centralidade do partido nesta medida seja uma *proxy* de sua posição nas diversas dimensões relevantes da política (condicionantes da distribuição de pastas ministeriais e de formulação de políticas públicas, conforme o modelo Laver e Shepsle), o PMDB se aproxima do papel de “partido forte”. Sendo válido este argumento, o PMDB deveria ser membro do gabinete em qualquer coalizão partidária formada.

O argumento parece ser mais forte no começo da década de 1990, quando o PMDB estava mais próximo do legislador mediano em uma dimensão. A principal falha deste raciocínio, contudo, é extrapolar a unidimensionalidade desta medida, pressupondo a elevada correlação entre diferentes dimensões de políticas públicas condensadas na medida aqui apresentada.

Uma alternativa possível, que poderá ser implementada em pesquisa futura, diz respeito ao uso de métodos para estimação de pontos ideais com base nas votações nominais. Utilizando o ponto ideal do mediano de cada partido, seria possível obter uma medida espacial da distância ideológica.

TABELA 8 – Dispersão ideológica e tamanho em 1990

<i>i</i>	<u>Partido</u>	<u>Tamanho(1990)</u>	<u>Posição Estimada</u> <u>(x_i)</u>
1	<i>PC do B</i>	6	1,704
2	<i>PT</i>	17	1,908
3	<i>PCB/PPS</i>	3	2,219
4	<i>PSB</i>	8	2,431
5	<i>PDT</i>	38	3,072
6	<i>PSDB</i>	60	3,752
7	<i>PMDB</i>	131	4,478
8	<i>PTB</i>	28	6,142
9	<i>PL</i>	13	6,397
10	<i>PDC</i>	15	6,53
11	<i>PRN</i>	31	6,537
12	<i>PFL</i>	90	6,806
13	<i>PDS</i>	32	7,301
	<i>Outros</i>	23	

Fonte: Zucco e Power (2009); Lamounier (1991)

Não obstante, o modelo LS exige que esta distância seja medida para cada tipo de política pública, em vez de uma medida conjunta da distância ideológica. Assim, antes de utilizar estas técnicas, seria necessário identificar quais são as principais pastas ministeriais no País e a quais dimensões de políticas públicas elas se referem, produzindo um banco de dados específico para estas votações nominais, o qual seria posteriormente utilizado para estimar o ponto ideal em cada dimensão relevante, por meio das técnicas já a disposição de pesquisadores, como o IDEAL, o W-Nominate e o Optimal Classification¹⁰.

¹⁰ Tais técnicas foram originalmente desenvolvidas para o estudo dos EUA, sendo calcadas em diversos pressupostos sobre o comportamento partidário e ideológico não necessariamente transponíveis para outros países. Izumi (2013) defende o uso do *Optimal Classification* como o mais recomendável para o caso brasileiro, em função das diferenças nos pressupostos sobre a distribuição de erros dos outros métodos mais empregados.

Para contornar esta dificuldade empírica, Laver e Shepsle utilizaram consultas com especialistas sobre o país em estudo. Assim, tomando a opinião destes especialistas como a medida da importância relativa de cada portfólio – e por conseguinte –, da importância de cada dimensão da política pública e da distribuição de cada partido nestas dimensões, os autores produziram testes do seu modelo, obtendo resultados razoáveis do ponto de vista da capacidade de predição dos gabinetes a serem formados em países que adotam o parlamentarismo.

Assim como o partido D na figura 1 (capítulo 2), o PMDB seria central o suficiente nas diversas dimensões relevantes para sempre oferecer uma alternativa preferível por uma maioria à ofertada pelo partido do presidente. Embora muito abstrato, o argumento parece ganhar corpo quando o PMDB passa a ser uma alternativa concreta de governo com o movimento de *impeachment* de Collor, ao longo de 1992 – especialmente após a desfiliação do vice, Itamar Franco, do PRN.

Itamar Franco fora um quadro histórico do MDB e, por mais *ex post facto* que seja a interpretação de que sua chegada ao poder seria instrumental para o PMDB, ela não parece de todo absurda. Ao menos, sustenta-se como uma alternativa razoável, embora não fosse a única possível. De toda forma, a posição central do PMDB o tornava capaz de oferecer alternativas concretas de políticas públicas preferidas por uma maioria às sugeridas pela presidência, podendo utilizar o *impeachment* como uma espécie de voto de desconfiança.

Tendo em vista todos os pressupostos fortes comentados acima, a decorrência da identificação do PMDB como um partido forte – segundo o modelo LS – é admitir que o PMDB seria ao menos capaz de vetar qualquer coalizão formada, descartado papel de *formateur* da Presidência. Neste sentido, sua ausência no governo Collor pode ser

interpretada como uma ineficiência, uma vez que o esperado em equilíbrio – ou seja, a presença do PMDB no governo – não foi verificada empiricamente. Se isto é verdade, a chegada de Itamar Franco ao poder foi um ajuste político, visto o impulso legislativo para a formação de coalizões dado pela posição do PMDB como um partido forte.

TABELA 9 – Composição partidária das coalizões

Coalizão	Principais Partidos
<i>Collor 1</i>	PRN – PFL
<i>Collor 2</i>	PRN - PFL – PDS
<i>Collor 3</i>	PRN - PFL – PDS
<i>Collor 4</i>	PRN - PFL - PDS - PTB - PL
<i>Franco 1</i>	PFL - PTB - PMDB - PSDB - PSB
<i>Franco 2</i>	PFL - PTB - PMDB - PSDB - PP
<i>Franco 3</i>	PFL - PMDB - PSDB - PP
<i>FHC I 1</i>	PSDB - PFL - PMDB - PTB
<i>FHC I 2</i>	PSDB - PFL - PMDB - PTB - PPB
<i>FHC II 1</i>	PSDB - PFL - PMDB - PPB
<i>FHC II 2</i>	PSDB - PMDB – PPB
<i>Lula 1</i>	PT - PL - PC do B - PSB - PTB - PDT - PPS - PV
<i>Lula 2</i>	PT - PL - PC do B - PSB - PTB - PMDB - PPS - PV
<i>Lula 3</i>	PT - PL - PC do B - PSB - PTB - PMDB - PV
<i>Lula 4</i>	PT - PL - PC do B - PSB - PTB - PMDB
<i>Lula 5</i>	PT - PL - PC do B - PSB - PTB - PMDB - PP

Fonte: Banco de Dados Legislativos (Cebrap) Não obstante a nomeação para

ministérios ser uma competência exclusiva da Presidência e a multiplicidade de coligações eleitorais desde a década de 1990, o PMDB esteve presente em todas as coalizões de governo com exceção a todas as formadas por Collor e à primeira formada por Lula, conforme mostra a tabela 9. Freitas (2013) também aponta que o PMDB foi o partido que mais alterações promoveu no interior do Legislativo¹¹.

O peso a ausência do PMDB em 1990 aparenta ser ainda maior, dado seu tamanho relativo aos outros partidos da casa, o qual precisa ser ponderado pela sua

¹¹ O partido promoveu, por suas iniciativas, quase 40% das alterações promovidas pelo Legislativo, considerando Medidas Provisórias posteriores à Emenda Constitucional 32/2001, Projetos de Lei Ordinária e Projetos de Lei Complementar.

posição central no espectro ideológico, conforme o conceito de partido forte de Laver e Shepsle. Assim, é possível entender o quão ineficiente era sua ausência no governo, do ponto de vista da tendência isolada do legislativo para a formação de coalizões.

3.2.2 – CONDIÇÃO DE EXISTÊNCIA – TESTE DE SENSIBILIDADE

Outra abordagem teórica para o processo de formação de coalizões no presidencialismo tem origem no modelo de Cheibub, Przeworski e Saiegh (2002), amplamente baseado na abordagem de Austen-Smith e Banks (1988), conforme já comentado no capítulo 2 desta dissertação. Contudo, os resultados de equilíbrio em ambos os modelos pressupõem a existência de apenas três partidos, algo que não condiz com o quadro multipartidário da maior parte dos países passíveis de estudo empírico por meio da operacionalização direta dos modelos. Especificamente sobre o Brasil, a tarefa se torna mais complexa.

Não obstante, algumas intuições básicas do modelo parecem ser mais facilmente empregadas para o estudo da formação de coalizões. A mais forte delas diz respeito à ausência de incentivos para o presidente formar uma coalizão com partidos que estão muito próximos do ponto de vista ideológico, uma vez que qualquer arranjo de políticas públicas proposto será preferível por esses partidos ao *status quo* e ao arranjo alternativo, com base em um acordo hipotético com outros partidos ideologicamente distantes. Formalmente, esta condição é expressa pela seguinte inequação, já apresentada e comentada no capítulo 2:

$$\rho V_{t+\delta}^B - (x^* - x^B)^2 \leq -(x^P - x^B)^2$$

Ou seja, não haverá formação de coalizão entre o presidente e o partido B caso a diferença do valor da continuidade e do quadrado da diferença entre o ponto ideal de B e o *status quo* seja menor ou igual ao quadrado da distância entre os pontos ideais de B e do presidente, multiplicado por “-1”.

É esta relação que o presente trabalho chamará de condição de existência da coalizão, cuja operacionalização dependerá basicamente de alguns pressupostos sobre o ponto do *status quo*, o modo como os atores descontam ganhos futuros, assim como sobre a relação entre “G” – o valor dos recursos de governo à disposição do presidente e que podem ser compartilhados, em caso de formação da coalizão.

Se o sistema político é eficiente do ponto de vista informacional, as coalizões formadas devem – necessariamente – ter respeitado a condição de existência acima referida. A formação de coalizões fora dos parâmetros estipulados acima implicaria, portanto, a concretização de um resultado inesperado em equilíbrio. Obviamente, isto também pode significar que o modelo é ruim no que diz respeito à sua capacidade de realizar previsões empíricas, recaindo no problema do modelo ruim, já mencionado algumas vezes neste trabalho. Não obstante, em função do estado da arte, a avaliação qualitativa aqui proposta é o que melhor se pode fazer.

Assim, a distância ideológica entre os pontos ideais dos partidos e do presidente foi feita com base nas medidas preliminares de Zucco (2014), gentilmente cedidas para a realização deste trabalho, as quais variam em um espaço que vai de 0 a 10.

Seguindo os autores do modelo, assume-se que o valor da continuidade ($V_{t+\delta}^B$) poderá ser, no máximo, tão grande quanto G, condicional à expectativa do partido B em ganhar as próximas eleições presidenciais. No trabalho original de Cheibub, Przeworski e Saiegh (2002), o valor de G é considerado fixo ao longo do tempo, assim como

arbitrariamente grande. Isto significa que é possível interpretar o valor da continuidade com base na chance de vitória de cada partido para a próxima eleição presidencial, simulando diferentes valores para G para testar a sensibilidade da disposição dos partidos em formar a coalizão, segundo a condição de existência. Formalmente:

$$V_{t+\delta}^B = p^B G$$

Em que “ p ” é a expectativa de vitória do partido B. No entender do autor deste trabalho, a melhor *proxy* para a chance de vitória nas próximas eleições é o resultado da eleição anterior, vista a escassez de pesquisas de intenção de voto fora do período eleitoral, sendo a melhor informação disponível aos atores especialmente após 1994, quando tem início a elevada polarização da disputa pela presidência (Limongi e Cortez, 2010). Não obstante, é razoável acreditar que a força relativa no legislativo também é uma informação importante, dado que afeta a capacidade de receber recursos públicos para campanha, além de determinar o tempo de cada partido na propaganda em televisão e rádio.

Assim, foram utilizadas como medida de chance de vitória na próxima eleição tanto o percentual de votos válidos da eleição presidencial anterior, cujos resultados são apresentados neste capítulo, quanto o percentual de cadeiras para o partido em questão na Câmara dos Deputados, por sua vez, apresentados no Apêndice B. Outro pressuposto importante diz respeito à posição do status quo (x^*) e da posição do presidente (x^p). O Apêndice C apresenta as medidas utilizadas em cada caso.

Assim, o emprego de medidas específicas para a posição ideológica de cada presidente, em vez de instrumentalizá-las pela posição do partido do chefe de governo, tem o objetivo de incorporar a dinâmica do presidencialismo de modo mais acurado, tendo em vista a consideração da agenda pessoal do presidente como uma âncora na

negociação da formação da coalizão – que pode divergir de modo substancial em relação à agenda de seu partido.

A taxa de desconto empregada é, sem dúvida, o pressuposto mais forte do esforço empírico aqui realizado, tendo por base uma taxa de 10% ao ano, com o valor de “ ρ ” oscilando entre 0,683 e 0,909, a depender do tempo necessário para a ocorrência da próxima eleição ($t + \delta$). A única consideração feita pelos autores do modelo ao valor da taxa de desconto é a necessidade de que $0 \leq \rho \leq 1$, consideração atendida pelo valor adotado.

Isto também implica o pressuposto de que todos os atores descontam os rendimentos futuros de um mesmo modo, algo que pode não ser razoável tendo em vista a instituição da reeleição presidencial. Quando esta condição se faz ausente, como nos casos dos governos Collor, Franco e da primeira coalizão de Cardoso, parece razoável afirmar que a taxa de desconto pessoal do presidente seria mais elevada, diminuindo o valor (presente) da continuidade.

Todavia, o uso de uma mesma taxa de desconto faz sentido quando se leva em consideração que – a despeito da possibilidade de reeleição –, o partido presidencial tende a ser o mesmo. Assim, o presidente – embora capaz de implantar sua própria agenda no curto prazo, sendo fundamental para a formação da coalizão – não é considerado isoladamente no modelo, sendo incapaz de extrair utilidade do valor da continuidade. Deste modo, a existência da reeleição apenas afeta o modelo do ponto de vista da posição relativa entre o presidente e os potenciais parceiros da coalizão, dado que o presidente não é considerado como um ator separado de seu partido no modelo.

Portanto, o valor atende ao *tradeoff* intertemporal estabelecido pelo modelo, sem exagerar na preferência dos atores por ganhos no presente, tendo em vista a importância

do jogo eleitoral. A importância da determinação da taxa de desconto, no entanto, passa a ser menor ou maior em função do valor assumido para G , este sim capaz de alterar substantivamente os resultados obtidos. A seguir, o trabalho reproduzirá um teste de sensibilidade da formação de coalizões para diferentes valores de G . Obviamente, o efeito negativo da proximidade ideológica entre o presidente e os outros partidos é minimizado conforme o valor de G cresce.

Isto tem uma implicação importante: se o valor de G deixar de ser fixo, como pressupõe o modelo, e passar a crescer com o tempo, este impulso pode ser suficiente para aumentar o número de coalizões possíveis no curto prazo. Ou seja, o aumento do valor futuro de G – e portanto, o valor da continuidade para cada partido –, enseja uma revisão da estratégia do presidente no curto prazo, agora mais disposto a dividir o governo com partidos ideologicamente próximos, em vez de assumir que uma coalizão legislativa será formada em função de seu ponto ideal. Portanto, antes de prosseguir à análise, é preciso comentar de modo mais específico os possíveis valores para G .

Embora seja impossível determinar, *a priori*, um valor para a soma dos recursos de governo, no modelo, a utilidade de G é estabelecida com base em um *tradeoff* entre a quantidade de recursos de poder detidos e a distância ideológica. Assim, a inferência para a variação de “ G ” pode ser entendida quando se estabelece que o valor máximo para $(x^P - x^B)^2$ é igual a 100, caso os pontos ideais estejam posicionados sobre os extremos do segmento da dimensão empregada por Zucco para modelar a dispersão ideológica – que varia entre 0 e 10.

Quando o valor de G começa a ultrapassar em muito o valor máximo para a distância ideológica – 100 –, passa a existir um desequilíbrio da suposição de que a formação de coalizões implica a preferência tanto por *Office*, quanto por *Policy*, levando

à modelagem da utilidade para os atores como uma função de “g” e de “x”, conforme explicado no capítulo 2.

A expectativa gerada pela condição de existência é a de que o presidente terá incentivos para atrair à coalizão apenas partidos suficientemente distantes ideologicamente. É esta a lógica básica por trás deste estudo. Abaixo, as tabelas mostram a sensibilidade da condição de existência a G, para cada ano de início de mandato presidencial e para o qual estão disponíveis os dados de distância ideológica, de 1990 a 2009.

Ao longo de 1990, o presidente Fernando Collor formou duas coalizões. A primeira, até o mês de outubro, era composta por PRN e PFL. Considerando a tabela 10, a participação do PFL na coalizão viola sistematicamente a condição de existência da coalizão com base na proximidade ideológica. Ou seja, em equilíbrio, o parceiro de primeira hora de Collor só deveria compor a coalizão em 1990 para valores de G maiores que 162.

Conforme a análise distancia-se de 1990 para 1991 e 1992, os partidos que passaram a integrar as coalizões de Collor foram PDS, PTB e PL. Estes três partidos, ao contrário do PFL, obedecem à condição de existência da coalizão para valores baixos de G, inferiores a 100.

TABELA 10 – Condição de existência da coalizão – Collor 1990

Partido	G=1	G=10	G=20	G=50	G=100
<i>PC do B</i>	Possível	Possível	Possível	Possível	Possível
<i>PT</i>	Possível	Possível	Possível	Possível	Possível
<i>PCB/PPS</i>	Possível	Possível	Possível	Possível	Possível
<i>PSB</i>	Possível	Possível	Possível	Possível	Possível
<i>PDT</i>	Possível	Possível	Possível	Possível	Possível
<i>PSDB</i>	Possível	Possível	Possível	Possível	Possível
<i>PMDB</i>	Possível	Possível	Possível	Possível	Possível
<i>PTB</i>	Vota s/ Coalizão	Vota s/ Coalizão	Possível	Possível	Possível
<i>PL</i>	Vota s/ Coalizão	Vota s/ Coalizão	Possível	Possível	Possível
<i>PDC</i>	Vota s/ Coalizão	Vota s/ Coalizão	Vota s/ Coalizão	Vota s/ Coalizão	Vota s/ Coalizão
<i>PRN</i>	Vota s/ Coalizão	Possível	Possível	Possível	Possível
<i>PFL</i>	Vota s/ Coalizão	Vota s/ Coalizão	Vota s/ Coalizão	Vota s/ Coalizão	Vota s/ Coalizão
<i>PDS</i>	Vota s/ Coalizão	Vota s/ Coalizão	Vota s/ Coalizão	Possível	Possível

Uma diferença substantiva ocorre quando mudamos a *proxy* da chance de vitória nas próximas eleições presidenciais, conforme o Apêndice B a este trabalho. Isto por que até mesmo o PFL passa a ser um parceiro possível, mesmo para valores baixos de G.

Já durante o governo de Itamar Franco, apresentado na tabela 11, a primeira coalizão foi formada por cinco partidos: PFL, PTB, PMDB, PSDB e PSB. Assim como o caso do PFL durante o governo Collor, a participação do PSB em uma coalizão de governo liderada por Franco viola as condições de existência da proximidade ideológica para valores de G entre 0 e 100. Até mesmo para valores absurdamente elevados de G, a participação do PSB é inconsistente com a condição imposta pelo modelo.

Ao contrário do governo Collor, quando se muda a *proxy* para a chance de vitória presidencial, a inferência é a mesma para as coalizões formadas por Itamar.

Quase não há alterações nas condições de existência estimadas, especialmente para o caso do PSB, que se mantém ausente do espaço possível para formação de coalizões para todos os valores baixos de G.

TABELA 11 - Condição de existência da coalizão – Itamar 1993

Partido	G=1	G=40	G=50	G=70	G=100
<i>PC do B</i>	Vota s/ Coalizão	Vota s/ Coalizão	Vota s/ Coalizão	Vota s/ Coalizão	Vota s/ Coalizão
<i>PT</i>	Vota s/ Coalizão	Vota s/ Coalizão	Vota s/ Coalizão	Possível	Possível
<i>PCB/PPS</i>	Vota s/ Coalizão	Vota s/ Coalizão	Vota s/ Coalizão	Vota s/ Coalizão	Vota s/ Coalizão
<i>PSB</i>	Vota s/ Coalizão	Vota s/ Coalizão	Vota s/ Coalizão	Vota s/ Coalizão	Vota s/ Coalizão
<i>PDT</i>	Vota s/ Coalizão	Vota s/ Coalizão	Possível	Possível	Possível
<i>PSDB</i>	Vota s/ Coalizão	Vota s/ Coalizão	Possível	Possível	Possível
<i>PMDB</i>	Vota s/ Coalizão	Vota s/ Coalizão	Vota s/ Coalizão	Possível	Possível
<i>PTB</i>	Possível	Possível	Possível	Possível	Possível
<i>PL</i>	Possível	Possível	Possível	Possível	Possível
<i>PP</i>	Possível	Possível	Possível	Possível	Possível
<i>PRN</i>	Possível	Possível	Possível	Possível	Possível
<i>PFL</i>	Possível	Possível	Possível	Possível	Possível
<i>PDS</i>	Possível	Possível	Possível	Possível	Possível

Curiosamente, o PSB deixa de fazer parte do governo já na segunda coalizão de Franco, que passa contar apenas com partidos que respeitam as condições de existência até o final de seu mandato. O indício, portanto, é o de que houve um aumento na eficiência informacional ao longo do governo Itamar, sendo válida a expectativa gerada pelo modelo.

Contudo, a tabela 12 mostra que a primeira coalizão de FHC, cujos participantes eram PSDB, PFL, PMDB e PTB, violavam todas as condições para formação de coalizões estipulados pelo modelo, mesmo para valores arbitrariamente elevados de G,

com exceção ao próprio PSDB. A partir deste ano, a sensibilidade da condição de existência a variações de G parece ser menor, em função do emprego dos votos válidos na eleição anterior como *proxy* da chance de vitória na próxima eleição presidencial. Não houve, portanto, um ganho de eficiência informacional dos governos Collor e Itamar Franco, para a primeira coalizão de FHC, tendo por base o modelo e os parâmetros adotados.

Todavia, quando se considera o uso da *proxy* alternativa para chance de vitória nas próximas eleições presidenciais, os resultados são acretivos ao caso do aumento da eficiência. Isto por que todos os partidos estariam na gama de potenciais parceiros para o presidente Cardoso, para níveis de G até 100.

Tabela 12 – Condição de existência da coalizão – Cardoso 1995

Partido	G=1	G=50	G=100	G=300	G=1000
PC do B	Possível	Possível	Possível	Possível	Possível
PT	Possível	Possível	Possível	Possível	Possível
PCB/PPS	Possível	Possível	Possível	Possível	Possível
PSB	Possível	Possível	Possível	Possível	Possível
PDT	Possível	Possível	Possível	Possível	Possível
PSDB	Possível	Possível	Possível	Possível	Possível
PMDB	Vota s/ Coalizão	Vota s/ Coalizão	Vota s/ Coalizão	Vota s/ Coalizão	Vota s/ Coalizão
PTB	Vota s/ Coalizão	Vota s/ Coalizão	Vota s/ Coalizão	Vota s/ Coalizão	Vota s/ Coalizão
PL	Vota s/ Coalizão	Vota s/ Coalizão	Vota s/ Coalizão	Vota s/ Coalizão	Vota s/ Coalizão
PFL	Vota s/ Coalizão	Vota s/ Coalizão	Vota s/ Coalizão	Vota s/ Coalizão	Vota s/ Coalizão
PPR	Vota s/ Coalizão	Vota s/ Coalizão	Vota s/ Coalizão	Possível	Possível

A tabela 13 mostra situação muito semelhante, com a segunda coalizão do primeiro mandato de FHC sendo formada por PSDB, PFL, PMDB, PTB e PPB. Adotando parâmetros muito semelhantes aos que originaram a tabela 12, o quadro

mostra como PTB e PFL violam a condição de existência mesmo para valores elevados de G, enquanto o PPB apenas deixa de violar tais condições quando G ultrapassa o valor de 400.

Tabela 13 - Condição de existência da coalizão – Cardoso 1997

Partido	G=1	G=10	G=20	G=100	G=400
<i>PC do B</i>	Possível	Possível	Possível	Possível	Possível
<i>PT</i>	Possível	Possível	Possível	Possível	Possível
<i>PCB/PPS</i>	Possível	Possível	Possível	Possível	Possível
<i>PSB</i>	Possível	Possível	Possível	Possível	Possível
<i>PDT</i>	Possível	Possível	Possível	Possível	Possível
<i>PSDB</i>	Vota s/ Coalizão	Possível	Possível	Possível	Possível
<i>PMDB</i>	Vota s/ Coalizão	Vota s/ Coalizão	Possível	Possível	Possível
<i>PTB</i>	Vota s/ Coalizão	Vota s/ Coalizão	Vota s/ Coalizão	Vota s/ Coalizão	Vota s/ Coalizão
<i>PL</i>	Vota s/ Coalizão	Vota s/ Coalizão	Vota s/ Coalizão	Vota s/ Coalizão	Vota s/ Coalizão
<i>PFL / Dem</i>	Vota s/ Coalizão	Vota s/ Coalizão	Vota s/ Coalizão	Vota s/ Coalizão	Vota s/ Coalizão
<i>PPB</i>	Vota s/ Coalizão	Vota s/ Coalizão	Vota s/ Coalizão	Vota s/ Coalizão	Possível

Não obstante, a tabela 13 mostra como a mudança dos parâmetros de distância ideológica afetam a estimação das condições de existência, dado que o PMDB passa a ser um integrante possível mesmo para baixos valores de G. Por outro lado, o que ocorrera com o ano de 1995 também ocorre com 1997, quando o uso da *proxy* alternativa sugere como possíveis todos os membros da coalizão de FHC, para valores baixos de G. Já na tabela 14, o efeito da mudança do *status quo* sobre a possibilidade de formação de coalizões passa a ser evidente. Nela, a referência para a posição das políticas públicas (x^*) deixa de ser o governo de Itamar Franco e passa a ser o primeiro mandato do próprio presidente Cardoso, o que leva o ponto ideal do presidente a se manter à esquerda do *status quo*.

Com isto, as duas coalizões formadas ao longo do segundo mandato de FHC são consistentes com as condições de existência, ao mesmo tempo em que se gera a expectativa pouco intuitiva de que os partidos de esquerda votariam com o presidente sem a necessidade de formação de uma coalizão. Isto é uma consequência direta dos parâmetros empregados e dos pressupostos adotados para o cálculo do *status quo* – em que é levada em consideração a posição da coalizão majoritária anterior, assim como a do presidente, tendo em vista a expectativa de que ela tenha – de fato – alterado o estado das políticas públicas. Os números são apresentados no Apêndice C. Quando a *proxy* alternativa é empregada para o ano de 2001, os resultados são semelhantes aos da tabela 14, com todos os partidos das coalizões de FHC dentro das condições de existência, para valores baixos de G.

TABELA 14 - Condição de existência da coalizão – Cardoso 2001

Partido	G=1	G=10	G=60	G=100	G=600
<i>PC do B</i>	Vota s/ Coalizão	Vota s/ Coalizão	Vota s/ Coalizão	Vota s/ Coalizão	Possível
<i>PT</i>	Vota s/ Coalizão	Vota s/ Coalizão	Possível	Possível	Possível
<i>PCB/PPS</i>	Vota s/ Coalizão	Vota s/ Coalizão	Vota s/ Coalizão	Vota s/ Coalizão	Vota s/ Coalizão
<i>PSB</i>	Vota s/ Coalizão	Vota s/ Coalizão	Vota s/ Coalizão	Vota s/ Coalizão	Possível
<i>PDT</i>	Vota s/ Coalizão	Vota s/ Coalizão	Vota s/ Coalizão	Possível	Possível
<i>PSDB</i>	Vota s/ Coalizão	Possível	Possível	Possível	Possível
<i>PMDB</i>	Vota s/ Coalizão	Possível	Possível	Possível	Possível
<i>PTB</i>	Possível	Possível	Possível	Possível	Possível
<i>PL</i>	Possível	Possível	Possível	Possível	Possível
<i>PFL</i>	Possível	Possível	Possível	Possível	Possível
<i>PPB</i>	Possível	Possível	Possível	Possível	Possível

Por sua vez, a tabela 15 apresenta novo desrespeito das coalizões formadas às condições de existência relativas à distância ideológica e, talvez, o principal caso

contrário à validade do modelo como instrumento para prever a formação de coalizões. Membro de todas as coalizões formadas pelo governo, o PC do B viola sistematicamente as condições, a despeito dos valores de G. O problema também ocorre quando é utilizada a *proxy* alternativa, conforme mostram as tabelas do Apêndice B, com o PC do B fora das condições de existência, assim como o PSB, para o ano de 2005.

Por outro lado, o PDT – cuja elegibilidade para a formação de uma coalizão depende de valores elevados de G, deixa de compor a coalizão de Lula já em sua segunda versão, enquanto todos os outros partidos membros das coalizões do primeiro mandato de Lula respeitam as condições de existência.

TABELA 15 - Condição de existência da coalizão – Lula 2005

Partido	G=1	G=30	G=70	G=370	G=1000000
<i>PC do B</i>	Vota s/ Coalizão	Vota s/ Coalizão	Vota s/ Coalizão	Vota s/ Coalizão	Vota s/ Coalizão
<i>PT</i>	Vota s/ Coalizão	Possível	Possível	Possível	Possível
<i>PCB/PPS</i>	Vota s/ Coalizão	Vota s/ Coalizão	Possível	Possível	Possível
<i>PSB</i>	Vota s/ Coalizão	Vota s/ Coalizão	Possível	Possível	Possível
<i>PDT</i>	Vota s/ Coalizão	Vota s/ Coalizão	Vota s/ Coalizão	Possível	Possível
<i>PSDB</i>	Possível	Possível	Possível	Possível	Possível
<i>PMDB</i>	Possível	Possível	Possível	Possível	Possível
<i>PTB</i>	Possível	Possível	Possível	Possível	Possível
<i>PL</i>	Possível	Possível	Possível	Possível	Possível
<i>PFL/Dem</i>	Possível	Possível	Possível	Possível	Possível
<i>PP</i>	Possível	Possível	Possível	Possível	Possível

As coalizões formadas por Lula em seu segundo mandato cresceram em número de partidos. Novamente, o PC do B viola as condições de existência, conforme a tabela

16, assim como o PSB, até mesmo para valores arbitrariamente elevadíssimos de G – os quais implicariam a indiferença dos partidos à distância ideológica na formação de coalizões. O problema se mantém quando são mobilizados os valores da *proxy* alternativa para as chances de vitória na eleição presidencial seguinte – o PC do B e o PSB estão fora do grupo de partidos passíveis de coalizão.

TABELA 16 - Condição de existência da coalizão – Lula 2009

Partido	G=1	G=10	G=60	G=200	G=1000000
<i>Psol</i>	Vota s/ Coalizão	Vota s/ Coalizão	Vota s/ Coalizão	Possível	Possível
<i>PC do B</i>	Vota s/ Coalizão	Vota s/ Coalizão	Vota s/ Coalizão	Vota s/ Coalizão	Vota s/ Coalizão
<i>PT</i>	Vota s/ Coalizão	Possível	Possível	Possível	Possível
<i>PCB/PPS</i>	Possível	Possível	Possível	Possível	Possível
<i>PSB</i>	Vota s/ Coalizão	Vota s/ Coalizão	Vota s/ Coalizão	Vota s/ Coalizão	Vota s/ Coalizão
<i>PDT</i>	Vota s/ Coalizão	Vota s/ Coalizão	Possível	Possível	Possível
<i>PV</i>	Vota s/ Coalizão	Vota s/ Coalizão	Vota s/ Coalizão	Vota s/ Coalizão	Vota s/ Coalizão
<i>PSDB</i>	Possível	Possível	Possível	Possível	Possível
<i>PMDB</i>	Possível	Possível	Possível	Possível	Possível
<i>PTB</i>	Possível	Possível	Possível	Possível	Possível
<i>PL</i>	Possível	Possível	Possível	Possível	Possível
<i>PFL/Dem</i>	Possível	Possível	Possível	Possível	Possível
<i>PP</i>	Possível	Possível	Possível	Possível	Possível

A interpretação dos resultados apresentados nesta seção não pode ser unívoca, tendo em vista a complexidade do estudo proposto. Mesmo que os resultados fossem constantes no sentido de sugerir a ineficiência ou a eficiência informacional, no que diz respeito à formação das coalizões, estaria sempre presente o questionamento sobre a razoabilidade dos pressupostos adotados para a identificação do *status quo* e da taxa de desconto. Por outro lado, a capacidade do modelo em prever a formação de coalizões é

posta à prova não em relação à situação de equilíbrio prevista, mas sim por uma condição prévia imposta pela própria modelagem, produzida por Cheibub, Przeworski e Saiegh, sempre que tomados o presidente e um partido em isolado.

Quando se diz que é possível a um partido fazer parte da coalizão, segundo a condição de existência imposta, a inferência é a de que tal partido não está suficientemente próximo a ponto de mudar o cálculo estratégico do presidente. Para uma correta avaliação dos dados aqui expostos, é fundamental entender que a possibilidade não implica formação da coalizão. Apenas sistematiza algo que está patente no *tradeoff* entre recursos de governo e distância ideológica, proposto pelos autores do modelo.

Como mostra a tabela 17, apenas em quatro das 18 coalizões estudadas, todos os partidos membros respeitavam as condições de existência, para valores relativamente baixos de G . Ademais, não há tendência clara de melhora progressiva na relação entre as coalizões que poderiam ser formadas e as que de fato se formaram – o que impossibilita o uso destes resultados no estudo da eficiência informacional do sistema político brasileiro.

Quando tomamos os resultados do emprego da *Proxy B* em isolado, ou seja, o uso do tamanho da bancada na Câmara dos Deputados como melhor informação sobre as chances de vitória de cada partido na próxima eleição presidencial, os resultados passam a ser mais favoráveis ao modelo, em sua capacidade de prever a formação de coalizões, uma vez que apenas após a chegada de Lula à presidência as coalizões verificadas divergem do conjunto de coalizões possíveis, segundo as condições de existência.

Ainda assim, como já sustentado anteriormente, a dinâmica altamente polarizada das eleições presidenciais faz com que as eleições anteriores sejam uma melhor medida das chances de cada partido na eleição seguinte, em relação à distribuição de assentos na Câmara dos Deputados. Fosse a *proxy* B uma boa medida e seria possível inferir que houve uma deterioração na eficiência informacional da formação de coalizões. Não parece ser o caso, contudo.

Assim, os resultados são mais úteis para apontar a dificuldade do modelo para prever a formação de coalizões de governo no sistema político brasileiro, ou a inadequação da operacionalização aqui proposta, que para testar a hipótese da ineficiência do sistema político, ao menos no que diz respeito às restrições impostas pela proximidade ideológica entre o presidente e os partidos com representação no legislativo.

TABELA 17 – Comparação entre coalizões formadas e condições de existência

Ano	Coalizão	Proxy A	Proxy B
1990	Collor 1	PFL desrespeita C.E.	Todos os partidos respeitam C.E.
	Collor 2		
1991	Collor 3		
1992	Collor 4		
1993	Franco 1	PSB desrespeita C.E.	Todos os partidos respeitam C.E.
1993	Franco 2	Todos os partidos respeitam C.E.	
1994	Franco 3		
1995	FHC I 1	PFL, PMDB e PTB desrespeitam C.E.	Todos os partidos respeitam C.E.
1997	FHC I 2	PTB, PFL e PPB desrespeitam C.E.	Todos os partidos respeitam C.E.
2001	FHC II 1	Todos os partidos respeitam C.E.	
2002	FHC II 2		
2003	Lula I 1	PC do B e PDT desrespeitam C.E.	PC do B, PSB e PPS desrespeitam C.E.
2004	Lula I 2	PC do B desrespeita C.E.	
2005	Lula I 3		
2005	Lula I 4		
2006	Lula I 5		
2007	Lula II 1	PC do B e PSB desrespeitam C.E.	
2009	Lula II 2		

CONCLUSÃO

Parece óbvio, ou trivial, afirmar que inovações institucionais não serão absorvidas pelos atores relevantes no sistema político na mesma hora em que forem criadas. Em algumas situações, no entanto, dificuldades para o entendimento de incentivos institucionais podem levar a resultados perversos e inesperados no curto prazo, mas ainda assim a literatura tende a desprezar este tipo de dificuldade informacional.

Se os sistemas políticos são ineficientes para transformar informações em rendimentos, o conhecimento do resultado esperado em equilíbrio não é suficiente para que se entendam as consequências de uma mudança abrupta nas instituições políticas, a despeito de quaisquer considerações que se faça sobre a racionalidade dos atores. Talvez seja esta a consequência mais importante do trabalho aqui iniciado.

Com base nos resultados apresentados, é razoável afirmar que presidentes superestimam sistematicamente seus poderes legislativos no início de seu governo. Ao mesmo tempo, é possível que os partidos iniciem cada legislatura menos conscientes da necessidade de sua participação na coalizão de governo, sejam quais forem as orientações de suas preferências – *Office*, *Policy* ou *Vote Seeking*.

Existe, portanto, um processo de ajuste ao longo de todo mandato presidencial que, conforme apresentado no capítulo 3, é enviesado de modo a fazer com que seja negativo o valor esperado da distorção da primeira coalizão para as demais. Qualquer que seja o próximo presidente eleito pelos brasileiros, espera-se que sua primeira coalizão seja menor que a tendência central ao longo de seu governo.

A explicação dada por este trabalho para o achado empírico não é outra que a existência de uma ineficiência informacional no processo de formação de coalizões,

levando os atores a perseguir resultados distintos do que o esperado em equilíbrio, até que a própria barganha política os informe melhor sobre os incentivos institucionais.

Por sua vez, a simples constatação da existência de uma ineficiência informacional no processo de formação de coalizões, como fez este trabalho, é insuficiente para que ela seja apontada como a causa para os baixos níveis de coordenação política durante o governo Collor. Mas sem dúvida é um passo no sentido de tornar mais concreta a discussão sobre o processo de aprendizagem institucional, já sugerido pela literatura, pelo qual passou o Presidencialismo de Coalizão em seu nascedouro e que conduziu aos baixos níveis de coordenação política verificados no início dos anos 1990.

Não obstante, este trabalho procurou demonstrar que as teorias concorrentes sobre o caso não são incontrastáveis em seu poder explicativo, especialmente por desconsiderarem seletivamente a racionalidade dos atores, como o fazem a maior parte dos que afirmaram ser a personalidade de Collor o fator mais importante para a compreensão da conjuntura. A abordagem de Casarões (2008), por sua vez, diferencia-se do restante ao explicar a racionalidade presente em um governo minoritário, fazendo necessária menção à lógica identificada por Strom (1990). Entretanto, deixa de considerar outras opções estratégicas para a formação de coalizões durante o período em questão, atendo-se à relevância do PMDB.

A questão crucial do governo Collor, todavia, não se limita a enunciar a possibilidade de uma coalizão minoritária existir, mas requer a explicação do porquê de estratégias alternativas não terem sido perseguidas. Desde o início era possível a Collor formar um gabinete marcado pela partidarização, levando a cabo a partilha do poder e da agenda necessária à formação da coalizão, pois – a despeito do caráter minoritário de

todas as coalizões formadas durante sua presidência – houve desrespeito sistemático ao governo da coalizão.

Embora a análise aqui proposta careça de maior formalização, a lógica é simples: por um dado do sistema político, os atores relevantes entenderam ser possível adotar estratégias cujos resultados pareciam render ganhos excessivos em relação aos de equilíbrio. Se hoje o isolacionismo de Collor parece uma opção obviamente ruim para produzir e sustentar as mudanças desejadas em políticas públicas, isto ocorre por um julgamento *ex post facto*, tão fácil quanto enganoso.

Outro dado curioso sobre o sistema político brasileiro diz respeito à presença constante do PMDB como membro das coalizões de governo. Com todas as limitações relativas ao uso do modelo de Laver e Shepsle para prever a formação de coalizões em um sistema presidencialista, parece razoável a inferência de que a posição central no espectro ideológico do partido é um dos fundamentos deste resultado. É esta posição central que também o faria um parceiro necessário, a despeito de seu tamanho – o qual apenas reforçaria seu poder de mediano.

Tomado o legislativo isoladamente, o PMDB possui características similares às de um partido forte, cujo poder no modelo LS é o de vetar a formação de gabinetes, por ser sempre capaz de ofertar alguma opção preferida por uma maioria. No sistema político brasileiro, este poder é obviamente contrastado pelas prerrogativas presidenciais, mas não exclui a influência do partido no legislativo. Se a conjectura feita por este trabalho sobre o *impeachment* como uma expressão, entre outros fatores, do descontentamento político da maioria, este impulso legislativo ganha importância analítica.

Ainda assim, não era óbvio que o compartilhamento dos recursos de poder e da agenda política, com a adoção da coalizão partidária, renderia resultados tão marcantes e favoráveis aos envolvidos quanto os que potencializaram a trajetória política de FHC e Lula. Como entender as vantagens políticas que a fusão dos poderes legislativos da presidência e da maioria traria para os atores políticos envolvidos, antes que elas fossem postas em prática?

Parte da teoria de formação de coalizões afirma ser irracional para o *formateur* negociar com partidos cujos pontos ideais estão próximos do seu, uma vez que este já contaria com o apoio a políticas públicas propostas sem precisar compartilhar os recursos de governo. Como este trabalho apontou preliminarmente, esta expectativa é violada de modo sistemático pelas coalizões formadas no Brasil, o que conduz a duas alternativas: ou bem a modelagem empregada e a operacionalização empírica proposta são inadequadas, ou as coalizões marcadas pela continuidade ideológica são ineficientes. A primeira resposta parece mais convincente, embora requeira mais elaboração e seja contingente à capacidade de aferição das diferenças no posicionamento ideológico. Certamente, este não foi um resultado favorável à hipótese da ineficiência informacional no sistema político, mas não deixa de ser interessante do ponto de vista da literatura sobre a formação de coalizões – em especial quando se busca entender o presidencialismo de coalizão.

Também beira a redundância dizer que o processo de formação de coalizões é o fundamento do presidencialismo de coalizão, não obstante o modo como se formam os governos ter sido objeto de poucos estudos da literatura em Ciência Política Brasileira. Se a divisão do poder entre os partidos políticos legitimamente representados no Congresso, liderada pela Presidência, é a pedra angular do sistema político brasileiro, há ainda muito o que se estudar – a despeito do expressivo esforço realizado por diversos

pesquisadores desde a década de 1990. Não obstante, a formação do governo da Coalizão está por trás da crise política mais importante do período pós-1988, levando ao *impeachment* do presidente Fernando Collor de Melo, em 1992, e à chegada de Itamar Franco à presidência. Com efeito, este trabalho procurou demonstrar desde o início a especificidade deste momento, chamado inicialmente de “coalizão ineficiente”, por já apresentar distinções entre o que existia antes e algumas marcas do que viria depois, mas em patamar marcadamente distinto.

Sim, a coalizão estava presente desde o início da década de 1990, mas estruturada de modo que desperdiçava seu potencial político, fazendo com que as ferramentas legislativas à disposição do presidente fossem subaproveitadas, como mostrou a mudança de estratégia no uso das Medidas Provisórias, pautadas cada vez mais pela reedição consentida pela maioria e negociada em suas alterações, especialmente após a chegada de Fernando Henrique Cardoso à presidência – algo comentado no capítulo 1.

O estudo conjunto da ineficiência informacional e do processo de formação de coalizões teve por objetivo entender a validade desta afirmação: a causa para o baixo nível de coordenação política e – em último caso – para a crise política do governo Collor não foi a irracionalidade dos atores, tampouco as instituições políticas brasileiras, como o federalismo e o presidencialismo, mas sim a dificuldade de entendimento do jogo introduzido pela Constituição de 1988 – o presidencialismo de coalizão.

As primeiras evidências deste processo foram apresentadas aqui, a despeito de sua validade limitada para afirmações sobre a ineficiência informacional do sistema como um todo. Se já é possível dizer, com segurança, que o mecanismo existe no processo de formação de coalizões dentro de um mesmo governo – pela presença do

viés negativo da primeira coalizão em relação às demais – ainda há limitações para extrapolar esta afirmação e responder à pergunta de pesquisa que deu origem a este trabalho.

Foi a ineficiência informacional a responsável por causar a crise política do início dos anos 1990? Foi o ganho de eficiência que permitiu ao sistema político brasileiro finalmente utilizar os instrumentos dos quais já dispunha para pôr fim à hiperinflação, com políticas públicas que requereram intensa cooperação nos eixos horizontal e vertical? Este trabalho não foi capaz de produzir evidências capazes de refutar a hipótese nula neste nível, mas certamente tem uma das histórias mais convincentes a serem contadas sobre o caso. A conclusão mais simples é que Collor não entendeu o jogo em que havia entrado – não por sua culpa, mas por uma dificuldade que sempre acompanha o primeiro jogador.

Por fim, é preciso ressaltar que a literatura sobre os mercados eficientes também possui uma relevante carga normativa, relacionada ao papel necessário dos mercados e dos preços na alocação de recursos em um sistema capitalista. Segundo Fama (1976), *“an efficient capital market is an important component of a capitalist system. In such a system, the ideal is a market where prices are accurate signals for capital allocation”*.

Não é expectativa do autor deste trabalho que a ineficiência informacional seja compreendida como uma característica necessariamente negativa do sistema político, uma vez que ela pode ser fruto de fatores normativamente defensáveis das instituições políticas, como a impossibilidade de decisões autocráticas, a necessidade de prestação eleitoral de contas e o respeito ao direito de manifestação da minoria. Ainda assim, suas consequências podem ser nefastas, a depender do tamanho do novo conjunto de

informação introduzido e de sua relevância para um dado sistema político – algo que pode ser fundamental para o sempre presente debate sobre reforma política.

Assim como ocorreu com a literatura sobre mercados eficientes, parece razoável conduzir a pesquisa sobre a ineficiência informacional do sistema político tendo em vista que tipos distintos de informação condicionam níveis também diferentes de eficiência, no que diz respeito a transformar informações em rendimentos.

Mas isto é uma agenda futura de pesquisa, cujo impacto prático deverá ser medido pela evolução da literatura sobre formação de coalizões. Todavia, a vantagem para analistas e formuladores de políticas públicas parece inegável, uma vez que a confiança sobre a determinação do resultado de equilíbrio potencializará sua capacidade de prever em quanto tempo cada nova informação será absorvida pelo sistema político. Isto implica saber quais reformas são mais ou menos arriscadas, em relação à capacidade do sistema em sustentar elevados níveis de coordenação política no curto prazo.

A pressão constante por melhora nos mecanismos políticos institucionais gera, necessariamente, incerteza sobre a manutenção da capacidade de produção de decisões, pelo simples fato de que as consequências de muitas mudanças são desconhecidas ou difíceis de precisar. Portanto, o controle sobre os efeitos da ineficiência informacional peculiar a cada sistema desponta como um remédio, em desenvolvimento pela ciência política, para combater riscos inerentes ao avanço da democracia.

BIBLIOGRAFIA

- Abranches, S. (1988). Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Revista Dados*, 31(1), 5-38.
- Abrucio, F. L. (1998). *Os barões da federação: os governadores ea redemocratização brasileira*. Editora Hucitec.
- Abrucio, F. L., & Costa, V. M. F. (1999). *Reforma do Estado eo contexto federativo brasileiro* (Vol. 12). Konrad-Adenauer-Stiftung.
- Ames, B. (2003). *Os entraves da democracia no Brasil*. FGV Editora.
- Amorim Neto, O. (2000). Presidential cabinets, electoral cycles, and coalition discipline in Brazil. *Revista Dados*, 43(3), 479-519.
- Amorim Neto, O., & Tafner, P. (2002). Coalition governments and fire alarm mechanisms in the legislative control of provisional measures. *Revista Dados*, 45(1), 5-38.
- Amorim Neto, O., Cox, G. W., & McCubbins, M. D. (2003). Agenda power in Brazil's Câmara dos Deputados, 1989–98. *World Politics*, 55(04), 550-578.
- Amorim Neto, O., & Santos, F. (2003). The inefficient secret revisited: the legislative input and output of Brazilian deputies. *Revista Dados*, 46(4), 661-698.
- Ansolabehere, S., Snyder, J. M., Strauss, A. B., & Ting, M. M. (2005). Voting weights and formateur advantages in the formation of coalition governments. *American Journal of Political Science*, 49(3), 550-563.
- Arretche, M. (2009). Continuidades e discontinuidades da federação brasileira: de como 1988 facilitou 1995. *Revista Dados*, 52(2), 377-423.

Austen-Smith, D., & Banks, J. (1988). Elections, coalitions, and legislative outcomes. *American Political Science Review*, 82(02), 405-422.

Avelino, G., Biderman, C., & Barone, L. S. (2012). Articulações intrapartidárias e desempenho eleitoral no Brasil. *Revista Dados*.

Axelrod, R. M. (1970). *Conflict of interest: A theory of divergent goals with applications to politics* (pp. 165-87). Chicago: Markham Publishing Company.

Browne, E. C., & Franklin, M. N. (1973). Aspects of coalition payoffs in European parliamentary democracies. *The American Political Science Review*, 453-469.

Bruni, A. L., & Famá, R. (1998). Eficiência, previsibilidade dos preços e anomalias em mercados de capitais: teoria e evidências. *Caderno de Pesquisas em Administração*, 1(7), 71-85.

Cardoso, F. H. (2006). Dos governos militares a Prudente-Campos Sales In: Fausto, Boris (org.). *História Geral da Civilização Brasileira - O Brasil Republicano - Estrutura de Poder e Economia (1889-1930)*, 2. (pp. 17-57) 8^a-ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil

Carroll, R., & Cox, G. W. (2007). The Logic of Gamson's Law: Pre-election Coalitions and Portfolio Allocations. *American Journal of Political Science*, 51(2), 300-313.

Casarões, G. S. P. (2008). *A economia política do governo Collor: discutindo a viabilidade de governos minoritários sob o presidencialismo de coalizão* (Doctoral dissertation, Universidade de São Paulo).

Cheibub, J. A., Figueiredo, A., & Limongi, F. (2009). Partidos políticos e governadores como determinantes do comportamento legislativo na câmara dos deputados, 1988-2006. *Revista Dados*, 52(2), 263-299.

Cheibub, J. A., Przeworski, A., & Saiegh, S. (2002). Government coalitions under presidentialism and parliamentarism. *Revista Dados*, 45(2), 187-218.

Couto, C. G., & Arantes, R. B. (2006). Constituição, governo e democracia no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 21(61), 41-62.

De Swaan, A. (1973). *Coalition theories and cabinet formations*. Amsterdam: Elsevier.

Downs, A. (1957). An economic theory of political action in a democracy. *The Journal of Political Economy*, 135-150.

Fama, E. F. (1965). The behavior of stock-market prices. *Journal of business*, 34-105.

Fama, E. F. (1970). Efficient capital markets: A review of theory and empirical work*. *The journal of Finance*, 25(2), 383-417.

Fama, E. F. (1976). *Foundations of finance: portfolio decisions and securities prices* (pp. 319-338). New York: Basic Books.

Fama, E. F. (1998). Market efficiency, long-term returns, and behavioral finance. *Journal of financial economics*, 49(3), 283-306.

Fama, E. F. (1991). Efficient capital markets: II. *The journal of finance*, 46(5), 1575-1617.

Freitas, A. M. (2013). O presidencialismo da coalizão. Tese de Doutorado, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo.

Recuperado em 15 de novembro de 2014, de <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-08112013-102939/>

Figueiredo, A. C. (2011). Government coalitions in Brazilian democracy. *Brazilian Political Science Review*, 1(2), 182-216.

Figueiredo, A. C., Canello, J., & Vieira, M. (2012). Governos Minoritários no Presidencialismo Latino-Americano: Determinantes Institucionais e Políticos. *Revista Dados*, 55(4).

Figueiredo, A. C., & Limongi, F. (1995). Mudança constitucional, desempenho do Legislativo e consolidação institucional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 10(29), 175-200.

Figueiredo, A., & Limongi, F. (1997). O Congresso e as medidas provisórias: abdicação ou delegação?. *Novos Estudos Cebrap*, 47, 127-154.

Figueiredo, A., & Limongi, F. (2007). Instituições políticas e governabilidade: desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira. *A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século*, 21, 147-198.

Friedman, M. (1953). *Essays in positive economics*. University of Chicago Press.

Gamson, W. A. (1961). A theory of coalition formation. *American sociological review*, 373-382.

Green, D. P., Shapiro, I., & Shapiro, I. (1994). *Pathologies of rational choice theory: A critique of applications in political science* (p. 3). New Haven: Yale University Press.

Grossman, S. J., & Stiglitz, J. E. (1976). Information and competitive price systems. *The American Economic Review*, 246-253.

Grossman, S. J., & Stiglitz, J. E. (1980). On the impossibility of informationally efficient markets. *The American economic review*, 393-408.

Izumi, M. Y. (2013). Os determinantes do comportamento parlamentar no Senado Brasileiro (1989-2010). Dissertação de Mestrado, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo. Recuperado em 2014-11-26, de <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-19022014-124813>

Kahneman, D., & Tversky, A. (1979). Prospect theory: An analysis of decision under risk. *Econometrica: Journal of the Econometric Society*, 263-291.

Lamounier, B., (1991). *Depois da transição: democracia e eleições no governo Collor* (Vol. 8). Edições Loyola.

Lamounier, B. (1992) Estrutura institucional e governabilidade na década de 90. In Reis Velloso, J. P. (org.) *O Brasil e as reformas políticas*. Rio de Janeiro: José Olympio.

Laver, M., & Schofield, N. (1998). *Multiparty government: The politics of coalition in Europe*. University of Michigan Press.

Laver, M., & Shepsle, K. A. (1996). *Making and breaking governments: Cabinets and legislatures in parliamentary democracies*. Cambridge University Press.

Limongi, F. (2003). Formas de governo, leis partidárias e processo decisório. *BIB-Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, 55, 07-40.

Limongi, F., & Cortez, R. (2010). As eleições de 2010 eo quadro partidário. *Novos estudos-CEBRAP*, (88), 21-37.

Loureiro, M. R., & Abrucio, F. L. (2004). Política e reformas fiscais no Brasil recente. *Revista de economia política*, 24(1), 50-72.

Mainwaring, S. (1993). Presidentialism, Multipartyism, and Democracy The Difficult Combination. *Comparative political studies*, 26(2), 198-228.

Mainwaring, S. (1999). *Rethinking party systems in the third wave of democratization: the case of Brazil*. Stanford University Press.

Mainwaring, S., & Pérez-Liñán, A. (1998). Disciplina partidária: o caso da Constituinte. *Lua Nova: Revista de cultura de politica*, 44, 107.

Mello, Fernando Collor.(2008) “‘Presidencialismo de coalizão’ gera o fisiologismo político” in *O Estado de S. Paulo*, Caderno Especial “20 anos de Constituição”, 02/10/2008, pg. 23

Miranda, G. (2009). A influência da dinâmica eleitoral sobre o comportamento dos partidos na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. *Revista Dados*, 52(4), 911-960.

Nicolau, Jairo. (2000). Disciplina partidária e base parlamentar na Câmara dos Deputados no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998). *Revista Dados*, 43(4), 00.

Osborne, M. J. (2009). *An Introduction to Game Theory*. Oxford: Oxford University Press

Power, T. J., & Zucco Jr, C. (2009). Estimating ideology of Brazilian Legislative parties, 1990–2005: a research communication. *Latin American Research Review*, 44(1), 218-246.

Riker, W. H. (1962). *The theory of political coalitions* (Vol. 578). New Haven: Yale University Press.

Sallum Jr, B., & Casarões, G. S. P. (2011). The impeachment of president Collor de Mello: the literature and the process. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, (82), 163-200.

Santos, F. (2002). *Partidos e comissões no presidencialismo de coalizão*. Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro.

Santos, F., & Almeida, A. (2005). Teoria informacional ea seleção de relatores na Câmara dos Deputados. *Dados*, 48(4), 693-735.

Shugart, M. S., & Carey, J. M. (1992). *Presidents and assemblies: Constitutional design and electoral dynamics*. Cambridge University Press.

Stepan, A. (1999). Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder do demos. *Dados-Revista de Ciências Sociais*, 42(2).

Strom, K. (1990). *Minority government and majority rule*. Cambridge University Press.

Tribunal Superior Eleitoral (2014). Recuperado em 15 de novembro de 2014, de <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores/eleicoes-anteriores>

Vasselai, F. (2010). Nomeações ministeriais e importância partidária na democracia de 1946-64: análises comparativas em relação à democracia atual. *Perspectivas: Revista de Ciências Sociais*, 35.

Vieira, K. M., Ceretta, P. S., & da Fonseca, J. L. (2011). Influência da variação da liquidez na precificação de ativos: análise em painel do mercado brasileiro no período de janeiro de 2000 a junho de 2008. *BBR-Brazilian Business Review*, 8(3), 41-65.

Zucco, C. (2014, 07 de agosto). *The New Meaning of Left and Right in Brazil: An Analysis of the Ideology of Political Elites since Redemocratization*. Trabalho apresentado no IX Encontro da ABCP. Resumo recuperado em 15 de novembro de 2014, de <http://www.encontroabcp2014.cienciapolitica.org.br/>

APÊNDICE A – MEDIDAS PROVISÓRIAS E A FORMAÇÃO DE COALIZÕES

Este apêndice apresenta o esboço de uma modelagem sobre o incentivo gerado pelo uso das medidas provisórias para a formação de coalizões, dado o contexto institucional e político do Brasil, em que o equilíbrio é induzido pela estrutura institucional. Longe de ser universal, a pretensão deste anexo é formalizar a discussão realizada no primeiro capítulo sobre a interpretação de Casarões (2008), em que Collor opta por um governo minoritário e isolado.

Destarte, o objetivo é mostrar como o impulso para a formação de coalizões de governo – ainda que minoritárias – é compatível com a capacidade de alteração unilateral do *status quo* pelo presidente, aumentando seu poder de barganha com a maioria no processo de transformação em lei ou rejeição de MPs.

Na raiz desta modelagem, está a incerteza trazida pelo processo de modificação da MP, caso seja transformada em legislação, algo sobremodo distinto do modelo de Romer e Rosenthal (1978), inspirador desta releitura do sistema político brasileiro, em que o responsável pelo poder de agenda teria condição de propor um projeto fechado, sem possibilidade de modificações. Parte-se do efeito que o uso de MPs tem sobre as opções estratégicas da maioria, representando um poder de agenda assimétrico, cujo exercício é produto da iniciativa unilateral do presidente, reproduzido no excerto abaixo:

“...a promulgação de decreto [MP] implica a imediata alteração do status quo. Ao analisá-lo, o Congresso não opta entre o status quo anterior (SQ) e aquele a ser produzido pela promulgação da medida (SQmp), mas sim entre SQmp e uma situação em que a MP é rejeitada após

ter vigorado e surtido efeito (MPrej). Digamos que para a maioria dos legisladores a seguinte relação de preferência seja verdadeira: $SQ > SQ_{mp} > MP_{rej}$, onde o símbolo $>$ significa ‘é preferido a’. Logo, a maioria aprova a MP. Se a MP fosse introduzida como um projeto de lei ordinária, seria rejeitada. Por surtir efeito no ato de sua promulgação, o recurso à edição de MPs é uma arma poderosa nas mãos do Executivo. Congressistas podem ser induzidos a cooperar” (Figueiredo e Limongi, 2007).

Considere um conjunto finito de partidos, distribuídos em um espaço ideológico unidimensional, segundo os pontos ideais de suas preferências. Tais preferências são de pico único, ou seja, a utilidade das políticas públicas decresce linear e uniformemente, conforme a proposta legal que as contém se distancia do ponto ideal. As decisões são tomadas por regra de maioria, com os partidos tendo o peso correspondente a suas bancadas, cujo comportamento é disciplinado.

Suponha, adicionalmente, que a expectativa de ganhos eleitorais cause dois efeitos sobre o processo de formação de coalizões: 1) partidos nos extremos da distribuição ideológica não formarão coalizões de governo, a despeito de sua preferência por ou disposição em compartilhar recursos de poder; 2) a ocorrência de eleições para o legislativo, em meio ao mandato presidencial, aumenta em demasia o custo de oportunidade para a formação de coalizões de governo pelos partidos de centro.

O primeiro nó do jogo sequencial envolve a busca por uma coalizão majoritária de governo. Não obstante, as restrições impostas pelas expectativas de ganhos eleitorais impedem sua concretização. Não obstante, a disposição de partidos próximos

ideologicamente ao presidente e do seu próprio em formar coalizões entre si não é afetada pela dinâmica eleitoral, de acordo com os pressupostos acima adotados.

O modelo sugerido por este trabalho renderia os mesmos resultados previstos por Cheibub, Przeworski e Saiegh (2002), caso não fosse incorporado o uso de Medidas Provisórias e a dinâmica de modificação de seu texto. Ou seja, não haveria incentivos para o presidente atrair partidos ideologicamente próximos para sua coalizão, visto que sua preferência por políticas públicas já seria suficiente para garantir apoio à iniciativa presidencial no legislativo.

É exatamente o risco trazido pelo processo de modificação das propostas que gera incentivos para que o presidente aumente sua coalizão de governo, transformando o ponto ideal de cada partido, no ponto ideal da coalizão, e levando a uma ação coordenada para ampliar as chances de sucesso na obtenção de relatorias e modificação da Medida Provisória.

Com a edição de medidas provisórias (MPs), o presidente pode emitir decretos em forma de lei, capazes de alterar o *status quo* de políticas públicas unilateralmente. Todavia, após um curto período, tais decretos devem necessariamente passar pelo crivo do legislativo, requerendo aprovação pela maioria simples de seus membros. Além de aprovados ou rejeitados, tais decretos também podem ser modificados, de acordo com o entendimento dos legisladores, caso haja o desejo de transformação da MP em lei.

Em lugar da busca por condições gerais de equilíbrio, que deverá ser objeto de trabalho futuro, analisa-se o comportamento específico dos atores segundo parâmetros similares ao da câmara dos deputados de 1990, conforme a representação estilizada da figura 2, com base nas medidas de dispersão ideológica de Zucco e Power (2009). Obviamente, esta mobilização do modelo, parametrizada e atenta apenas ao subjogo em

questão, expõe a limitação de seu escopo para o entendimento da dinâmica de formação de coalizões, entre outras fragilidades, como a ausência de rigor matemático; contudo, parece razoável sua capacidade de produzir intuições e inferências sobre o comportamento estratégico dos atores em condições similares.

No exemplo, “D” é o partido – e o ponto ideal – do presidente Collor, enquanto “A” representa o mediano do subconjunto de partidos de esquerda, cuja posição era minoritária na casa legislativa (Lamounier, 1991). “SQ” seria o *status quo* das políticas públicas em matéria econômica, marcadamente heterodoxas. “B” representa o mediano, em posição próxima à do PMDB e PSDB. “C” e “E”, por sua vez, representam os pontos ideais de partidos de direita que orbitavam o partido governista, também minoritários quando tomados em isolado, mas cuja soma superava o total de deputados dos partidos de esquerda e inferiores ao número de deputados representados pelo ponto ideal do partido mediano.

FIGURA 2 – Modelo Espacial (Representação Estilizada)

A modelagem busca captar diversas situações em que o *tradeoff* da maioria, representada aqui pela posição do mediano, não é entre “MPrej” e “SQmp”, como afirmam Limongi e Figueiredo, mas sim entre “SQmp” e “MPmod”, que resulta da transformação em lei do posicionamento de “SQ” de modo coordenado pelo mediano “B”. Neste cenário, é possível imaginar que o uso da medida provisória pelo presidente seja indiferente para a maioria, dependendo da distância de “SQ” e “SQmod” para “B”.

Contudo, o resultado poderia ser o mesmo, caso a modificação fosse proposta via legislação ordinária, ao contrário do que se poderia imaginar em função da interpretação inicial dos autores.

Não obstante, o presidente pode utilizar outra característica institucional para relativizar o poder da maioria – a coalizão de governo –, trazendo o resultado final da disputa para um ponto preferível a “MPmod” – minimizando, assim, a distância entre seu ponto ideal e o ponto final da política pública. Por meio da coordenação partidária da coalizão – por conta da corresponsabilidade pelo desempenho do governo e do interesse na agenda que ela implica –, é possível ao presidente ameaçar o processo de modificação em detrimento da preferência do mediano, trazendo a legislação de “MPmod” para um ponto entre “MPmod” e “SQmp”.

Todavia, é preciso explicitar outros elementos institucionais, a fim de inferir como se dá a influência da formação da coalizão sobre o processo de modificação da MP. Seguindo Freitas (2013), o processo de emendamento é centrado nos relatores e coordenado pelos partidos, tendo sua alocação definida em proporção ao tamanho de cada bancada¹². É possível interpretar o processo de escolha do relator do seguinte modo:

“A escolha dos relatores (e dos chamados relatores substitutos) é atribuição exclusiva do presidente da comissão, não havendo restrição alguma quanto a quais membros da comissão e por quantas vezes podem ser designados para relatar projetos. O presidente, por sua vez, embora formalmente selecionado pela maioria dos membros da comissão, na prática deve seu cargo às lideranças partidárias. Isto porque o mesmo critério proporcional que se aplica ao preenchimento dos cargos da Mesa Diretora e das próprias comissões estende-se também à escolha da presidência destas. O fato de o presidente escolhido não espelhar necessariamente a preferência do mediano (i.e. a possibilidade da distância entre seus respectivos pontos ideais ser significativa) é importante porque aumenta a chance de ser

¹² “Os relatores devem ser escolhidos respeitando a proporcionalidade partidária e garantindo o rodízio entre os parlamentares dos diferentes partidos representados na comissão” Freitas (2013, p. 119).

selecionado um ator cuja preferência é distinta do mediano” (Santos e Almeida, 2005; grifo nosso).

Deste modo, o aumento da coalizão de governo – partindo da premissa de que ela será ativada por meio da partidarização do gabinete –, implica maior chance de uso da relatoria para desviar o processo de modificação da política pública em relação ao ponto preferido pelo mediano, em favor do ponto preferido pela coalizão. Segundo Freitas (2013), a relatoria é o instrumento por excelência para a realização de alterações no texto legal.

Em média, 83% das alterações realizadas pelo legislativo – sejam MPs ou não – são realizadas pelo relator, em que pese a chance de utilizar este fator institucional para a realização ser maior quando o partido faz parte da coalizão – e esta ser, também, majoritária. A figura dois traz a representação de um subjogo do modelo geral, passada a ação de B em negar a formação de uma coalizão majoritária com o presidente. Assim, o presidente precisa escolher o curso de sua ação: se isolada ou com base em uma coalizão minoritária.

Seguindo a teoria da expectativa racional, o valor esperado de uma ação estratégica é dado com a ponderação de seus resultados pela probabilidade de ocorrência do evento.

FIGURA 3 – Modelo Sequencial - Subjogo

Assim, a figura 3 mostra a representação sequencial que toma como dada a dispersão espacial e de preferências ilustrada pela figura 2. Destarte, o presidente decide se mobilizará ou não uma coalizão de governo para dar suporte ao uso da Medida Provisória. Quanto maior for a coalizão mobilizada, tanto maior será a probabilidade de que o resultado do processo de modificação seja “MPcoa”, em vez de “MPmod”. É preciso considerar que o aumento dessa probabilidade não é linear em função do tamanho da coalizão, visto que a escolha dos presidentes de comissões não é resultado de um processo aleatório – mas sim, coordenado pelas lideranças partidárias. Ainda assim, o respeito à proporcionalidade é suficiente para tornar razoável a afirmação de que as chances de “MPcoa” são uma função positiva do tamanho da coalizão.

Portanto, uma chance menor de controle do processo de transformação em lei da MP – ou seja, uma chance menor de obter a relatoria – aumentaria a probabilidade de que o mediano prefira a rejeição da medida provisória (MPrej), em vez de arriscar sua modificação (MPmod/MPcoa). Se verdadeiro, este raciocínio estratégico, calcado no risco do processo de modificação da Medida Provisória, estaria na base do incentivo para a formação de uma coalizão de governo pelo presidente, tudo o mais mantido constante, uma vez que otimizaria o uso das ferramentas legislativas da presidência. Para o mediano, o uso da relatoria pela coalizão poderia acarretar em uma situação pior ainda à da rejeição, dado que “MPrej” seria preferível a “MPcoa”.

Este esboço formal busca incorporar a dimensão estratégica da formação de uma coalizão pelo presidente, especialmente se seu ponto ideal é excêntrico, quando a força institucional da coalizão é empregada como meio de contrastar o poder do mediano de controlar a formação de políticas públicas. A coalizão de governo, portanto, complementaria o uso das ferramentas legislativas da presidência, diminuindo o poder de barganha do mediano e conduzindo a política pública a um resultado preferível para o presidente.

O argumento se torna mais forte pela especificidade política do governo Collor, uma vez que o partido do presidente – PRN – encontrava-se em posição próxima do ponto médio entre seus potenciais parceiros de direita. Assim, pouco tinha a abrir mão em termos de agenda (*policy*), para aumentar seu poder de barganha em relação ao mediano – tendo como custo de oportunidade apenas a cessão de recursos de governo.

Uma vez que o modelo esboçado aqui não especifica a utilidade para os partidos em função dos recursos de governo – embora seja razoável fazê-lo, como no modelo de Cheibub, Przeworski e Saiegh (2002) –, a premissa estabelecida é a de que existem

partidos predispostos a formar uma coalizão de governo em número suficiente, se assim desejar o presidente, implicando apenas a perda de utilidade pela mudança do ponto ideal. Portanto, o custo de oportunidade da formação de uma coalizão se dá apenas pela perda de utilidade causada pela mudança do ponto ideal da política pública, que passa a ser o ponto médio entre os pontos ideais extremos dos partidos que a compõem.

Ao contrário do sugerido pelo modelo Cheibub, Przeworski e Saiegh, a proximidade dos pontos ideais de partidos políticos aumenta a chance de que formem uma coalizão de governo, tudo o mais mantido constante, dado que isto diminui a perda de utilidade para partidos e governo em termos de política pública e aumenta seu poder de barganha no processo de alteração do texto legal, dentro do legislativo, por dar maior chance de controle da relatoria.

A mesma intuição do modelo pode ser mobilizada para explicar o porquê da drástica redução do uso de MPs por Collor de 1990 para 1991, conforme indicam as tabelas 1 e 2. Obviamente, isto se conecta à mudança na estratégia de formulação de políticas públicas, com o malogro das medidas econômicas originais. Não obstante, implica também a ameaça recíproca entre mediano e presidente, que o processo de modificação da MP acarreta quando esta é transformada em lei. Assim, o mediano, se detentor da relatoria, pode coordenar o emendamento de modo a levar o texto da lei a um ponto mais distante do presidente que o da MP rejeitada.

Dadas as premissas adotadas sobre os choques externos causados pelas eleições, parece razoável dizer que é possível ao presidente melhorar sua condição de modo unilateral, ao ampliar a coalizão com partidos próximos. No caso ilustrado aqui, é possível ao presidente formar uma coalizão de governo com os partidos de direita, o que aumentaria substancialmente suas chances de sucesso na obtenção de relatorias. Mesmo

que não as obtivesse, dependendo da aversão de B ao risco e assumindo que o tamanho da coalizão é a igual à probabilidade de obtenção de relatorias, seria o suficiente para garantir que B preferisse “MPrej” à tentativa de “MPmod”.

Caso este seja, de fato, um modo razoável de modelar a dinâmica da barganha para a formação de coalizões durante o governo Collor, é possível afirmar que – em equilíbrio –, era racional para o presidente formar uma coalizão com os partidos de direita, cujos pontos ideias o orbitavam e que não o rejeitavam por conta da eleição para o legislativo de 1990.

Todas as informações necessárias para esta análise – os pontos ideias dos partidos, a disciplina de seus membros, a importância do relator – não eram observáveis no momento em questão, reforçando o caráter *ex post facto* desta análise. Não obstante, a dificuldade para observar as informações necessárias de modo instantâneo apenas corrobora a hipótese de que o sistema político é ineficiente do ponto de vista informacional, conduzindo a resultados distintos do esperado em equilíbrio.

No caso do governo Collor, a ineficiência informacional conduziu à formação daquilo que este trabalho chamou de “coalizão ineficiente” no primeiro capítulo, ou seja, uma coalizão partidária de governo que não logrou ativar os mecanismos políticos responsáveis por conduzir à corresponsabilidade pelo governo, ou seja, que foi marcada por baixas coalescência e partidarização da equipe ministerial, possuindo tamanho aquém do que poderia ser obtido sem custos adicionais em termos de concessão da agenda da coalizão.

Se o raciocínio estratégico esboçado nesta seção é razoável, Collor poderia ter melhorado sua posição de modo unilateral ao incorporar PDS, PDC, PTB e PL à coalizão de governo, sem prejuízo de sua agenda, até o limite em que a redução do risco

no processo de modificação do conteúdo de suas Medidas Provisórias se equiparasse à perda de recursos de poder (agora, compartilhados com outros membros de sua coalizão), dado que o ponto ideal da coalizão seria basicamente o mesmo que o seu próprio ponto ideal.

Curiosamente – mas não por acaso, segundo a interpretação aqui dada ao governo Collor –, os partidos mencionados (à exceção do PDC) são paulatinamente integrados à base do governo e passam a formar a última coalizão de Collor, representativa de 42% da Câmara dos Deputados.

Algo o teria impedido de formar esta coalizão de imediato? A resposta dada pelo presente trabalho é tão simples quanto esta: a ineficiência informacional, ao evitar que fossem observados de imediato todos os ganhos para a presidência com a formação do “Governo da Coalizão”, conduziu ao isolacionismo e aos baixos níveis de cooperação política observados no início do governo Collor. Não se trata de apoiar tal explicação em anedotas, mas foi o mesmo presidente quem reconheceu isso anos mais tarde, quando buscou explicar o colapso de seu próprio governo:

[...] o regime presidencialista, aliado ao modelo de nosso sistema eleitoral e partidário, gera o chamado ‘presidencialismo de coalizão’ que, desde a redemocratização de 1946, carrega o estigma do fisiologismo político. Meu governo, por não aderir a tal prática, conviveu com todas as dificuldades e desvantagens advindas desse modelo. (Mello, 2008)

APÊNDICE B – TESTE DE SENSIBILIDADE COM BANCADA DA CÂMARA

Este apêndice apresenta os resultados para os testes de sensibilidade feitos para a condição de existência da coalizão, segundo o modelo Cheibub, Prezeworski e Saiegh (2002), utilizando o tamanho da bancada na Câmara dos Deputados como medida para a chance de ganhar a próxima eleição presidencial. Os dados utilizados foram obtidos de Lamounier (1991) para os anos de 1990 e 1991 (medida empregada para o ano de 1993) e de Nicolau (2000) para os anos de 1995 e 1997. Nos anos seguintes, foram obtidas no site do Tribunal Superior Eleitoral, tendo como referência as bancadas eleitas.

TABELA 18 – Condição de existência da coalizão – Collor 1990

<i>i</i>	<u>Partido</u>	<u>G=1</u>	<u>G=10</u>	<u>G=20</u>	<u>G=40</u>	<u>G=100</u>
1	<i>PC do B</i>	Possível	Possível	Possível	Possível	Possível
2	<i>PT</i>	Possível	Possível	Possível	Possível	Possível
3	<i>PCB/PPS</i>	Possível	Possível	Possível	Possível	Possível
4	<i>PSB</i>	Possível	Possível	Possível	Possível	Possível
5	<i>PDT</i>	Possível	Possível	Possível	Possível	Possível
6	<i>PSDB</i>	Possível	Possível	Possível	Possível	Possível
7	<i>PMDB</i>	Possível	Possível	Possível	Possível	Possível
8	<i>PTB</i>	Possível	Possível	Possível	Possível	Possível
9	<i>PL</i>	Vota s/ Coalizão	Vota s/ Coalizão	Vota s/ Coalizão	Possível	Possível
10	<i>PDC</i>	Vota s/ Coalizão	Vota s/ Coalizão	Vota s/ Coalizão	Possível	Possível
11	<i>PRN</i>	Vota s/ Coalizão	Vota s/ Coalizão	Possível	Possível	Possível
12	<i>PFL</i>	Vota s/ Coalizão	Possível	Possível	Possível	Possível
13	<i>PDS</i>	Vota s/ Coalizão	Vota s/ Coalizão	Vota s/ Coalizão	Possível	Possível

TABELA 19 – Condição de existência da coalizão – Franco 1993

<i>i</i>	Partido	G=1	G=20	G=70	G=70	G=100
1	<i>PC do B</i>	Vota s/ Coalizão	Vota s/ Coalizão	Vota s/ Coalizão	Vota s/ Coalizão	Vota s/ Coalizão
2	<i>PT</i>	Vota s/ Coalizão	Vota s/ Coalizão	Vota s/ Coalizão	Vota s/ Coalizão	Possível
3	<i>PCB/PPS</i>	Vota s/ Coalizão	Vota s/ Coalizão	Vota s/ Coalizão	Vota s/ Coalizão	Vota s/ Coalizão
4	<i>PSB</i>	Vota s/ Coalizão	Vota s/ Coalizão	Vota s/ Coalizão	Vota s/ Coalizão	Vota s/ Coalizão
5	<i>PDT</i>	Vota s/ Coalizão	Vota s/ Coalizão	Vota s/ Coalizão	Vota s/ Coalizão	Possível
6	<i>PSDB</i>	Vota s/ Coalizão	Vota s/ Coalizão	Possível	Possível	Possível
7	<i>PMDB</i>	Vota s/ Coalizão	Possível	Possível	Possível	Possível
8	<i>PTB</i>	Possível	Possível	Possível	Possível	Possível
9	<i>PL</i>	Possível	Possível	Possível	Possível	Possível
10	<i>PP</i>	Possível	Possível	Possível	Possível	Possível
11	<i>PRN</i>	Possível	Possível	Possível	Possível	Possível
12	<i>PFL</i>	Possível	Possível	Possível	Possível	Possível
13	<i>PDS</i>	Possível	Possível	Possível	Possível	Possível

TABELA 20 – Condição de existência da coalizão – Cardoso 1995

<i>i</i>	Partido	G=1	G=30	G=50	G=60	G=100
1	<i>PC do B</i>	Possível	Possível	Possível	Possível	Possível
2	<i>PT</i>	Possível	Possível	Possível	Possível	Possível
3	<i>PCB/PPS</i>	Possível	Possível	Possível	Possível	Possível
4	<i>PSB</i>	Possível	Possível	Possível	Possível	Possível
5	<i>PDT</i>	Possível	Possível	Possível	Possível	Possível
6	<i>PSDB</i>	Possível	Possível	Possível	Possível	Possível
7	<i>PMDB</i>	Possível	Possível	Possível	Possível	Possível
8	<i>PTB</i>	Vota s/ Coalizão	Vota s/ Coalizão	Vota s/ Coalizão	Possível	Possível
9	<i>PL</i>	Vota s/ Coalizão	Vota s/ Coalizão	Vota s/ Coalizão	Vota s/ Coalizão	Vota s/ Coalizão
10	<i>PP</i>	Vota s/ Coalizão	Possível	Possível	Possível	Possível
11	<i>PRN</i>	Vota s/ Coalizão	Vota s/ Coalizão	Vota s/ Coalizão	Vota s/ Coalizão	Vota s/ Coalizão
12	<i>PFL</i>	Vota s/ Coalizão	Possível	Possível	Possível	Possível
13	<i>PPR/PPB</i>	Vota s/ Coalizão	Vota s/ Coalizão	Possível	Possível	Possível

TABELA 21 - Condição de existência da coalizão – Cardoso 1997

<i>i</i>	Partido	G=1	G=10	G=20	G=30	G=60
1	<i>PC do B</i>	Possível	Possível	Possível	Possível	Possível
2	<i>PT</i>	Possível	Possível	Possível	Possível	Possível
3	<i>PCB/PPS</i>	Possível	Possível	Possível	Possível	Possível
4	<i>PSB</i>	Possível	Possível	Possível	Possível	Possível
5	<i>PDT</i>	Possível	Possível	Possível	Possível	Possível
6	<i>PSDB</i>	Vota s/ Coalizão	Possível	Possível	Possível	Possível
7	<i>PMDB</i>	Possível	Possível	Possível	Possível	Possível
8	<i>PTB</i>	Vota s/ Coalizão	Vota s/ Coalizão	Vota s/ Coalizão	Vota s/ Coalizão	Possível
9	<i>PL</i>	Vota s/ Coalizão	Vota s/ Coalizão	Vota s/ Coalizão	Vota s/ Coalizão	Vota s/ Coalizão
10	<i>PFL</i>	Vota s/ Coalizão	Vota s/ Coalizão	Possível	Possível	Possível
11	<i>PPR/PPB</i>	Vota s/ Coalizão	Vota s/ Coalizão	Vota s/ Coalizão	Possível	Possível

TABELA 22 - Condição de existência da coalizão – Lula 2001

<i>i</i>	Partido	G=1	G=10	G=60	G=100	G=600
1	<i>PC do B</i>	Vota s/ Coalizão	Vota s/ Coalizão	Vota s/ Coalizão	Vota s/ Coalizão	Possível
2	<i>PT</i>	Vota s/ Coalizão	Vota s/ Coalizão	Possível	Possível	Possível
3	<i>PCB/PPS</i>	Vota s/ Coalizão	Vota s/ Coalizão	Vota s/ Coalizão	Vota s/ Coalizão	Vota s/ Coalizão
4	<i>PSB</i>	Vota s/ Coalizão	Vota s/ Coalizão	Vota s/ Coalizão	Vota s/ Coalizão	Possível
5	<i>PDT</i>	Vota s/ Coalizão	Vota s/ Coalizão	Vota s/ Coalizão	Possível	Possível
6	<i>PSDB</i>	Vota s/ Coalizão	Possível	Possível	Possível	Possível
7	<i>PMDB</i>	Vota s/ Coalizão	Possível	Possível	Possível	Possível
8	<i>PTB</i>	Possível	Possível	Possível	Possível	Possível
9	<i>PL</i>	Possível	Possível	Possível	Possível	Possível
10	<i>PFL</i>	Possível	Possível	Possível	Possível	Possível
11	<i>PPB</i>	Possível	Possível	Possível	Possível	Possível

TABELA 23 - Condição de existência da coalizão – Lula 2005

<i>i</i>	Partido	G=1	G=70	G=100	G=200	G=300
1	<i>PC do B</i>	Vota s/ Coalizão	Vota s/ Coalizão	Vota s/ Coalizão	Vota s/ Coalizão	Vota s/ Coalizão
2	<i>PT</i>	Vota s/ Coalizão	Possível	Possível	Possível	Possível
3	<i>PCB/PPS</i>	Vota s/ Coalizão	Vota s/ Coalizão	Vota s/ Coalizão	Vota s/ Coalizão	Possível
4	<i>PSB</i>	Vota s/ Coalizão	Vota s/ Coalizão	Vota s/ Coalizão	Vota s/ Coalizão	Possível
5	<i>PDT</i>	Vota s/ Coalizão	Vota s/ Coalizão	Vota s/ Coalizão	Possível	Possível
6	<i>PSDB</i>	Possível	Possível	Possível	Possível	Possível
7	<i>PMDB</i>	Possível	Possível	Possível	Possível	Possível
8	<i>PTB</i>	Possível	Possível	Possível	Possível	Possível
9	<i>PL</i>	Possível	Possível	Possível	Possível	Possível
10	<i>PFL</i>	Possível	Possível	Possível	Possível	Possível
11	<i>PP</i>	Possível	Possível	Possível	Possível	Possível

TABELA 24 - Condição de existência da coalizão – Lula 2009

<i>i</i>	Partido	G=1	G=80	G=100	G=200	G=300
1	<i>Psol</i>	Vota s/ Coalizão	Vota s/ Coalizão	Vota s/ Coalizão	Vota s/ Coalizão	Vota s/ Coalizão
2	<i>PC do B</i>	Vota s/ Coalizão	Vota s/ Coalizão	Vota s/ Coalizão	Vota s/ Coalizão	Vota s/ Coalizão
3	<i>PT</i>	Vota s/ Coalizão	Possível	Possível	Possível	Possível
4	<i>PCB/PPS</i>	Vota s/ Coalizão	Vota s/ Coalizão	Possível	Possível	Possível
5	<i>PSB</i>	Vota s/ Coalizão	Vota s/ Coalizão	Vota s/ Coalizão	Vota s/ Coalizão	Possível
6	<i>PDT</i>	Vota s/ Coalizão	Vota s/ Coalizão	Vota s/ Coalizão	Possível	Possível
7	<i>PV</i>	Vota s/ Coalizão	Vota s/ Coalizão	Vota s/ Coalizão	Vota s/ Coalizão	Possível
8	<i>PSDB</i>	Possível	Possível	Possível	Possível	Possível
9	<i>PMDB</i>	Possível	Possível	Possível	Possível	Possível
10	<i>PTB</i>	Possível	Possível	Possível	Possível	Possível
11	<i>PL</i>	Possível	Possível	Possível	Possível	Possível
12	<i>PFL/Dem</i>	Possível	Possível	Possível	Possível	Possível
13	<i>PP</i>	Possível	Possível	Possível	Possível	Possível

APÊNDICE C – MEDIDAS DE *STATUS QUO* E PONTO DE PRESIDENTESTABELA 25 – *Status quo* e ponto ideal dos presidentes

<u>Variável</u>	<u>Valor</u>	<u>Descrição*</u>	<u>Critério</u>
<i>Xp</i> (1990)	6,4	Ponto Ideal Collor	
<i>X*</i> (1990)	5,686	Média Sarney/Sarney 2	Coalizão Majoritária Imediatamente Anterior (Presidente e Partidos da Base)
<i>Xp</i> (1993)	4,9	Ponto Ideal Itamar	
<i>X*</i> (1993)	6,21714	Média Collor/Collor 4/PMDB	Coalizão Minoritária Presidência Imediatamente Anterior (Presidente, Partidos da Base e Maior Partido)
<i>Xp</i> (1995)	4,98	Ponto Ideal FHC	
<i>X*</i> (1995)	4,25	Média Franco/Coalizão Franco 3	Coalizão Majoritária Presidência Imediatamente Anterior (Presidente e Partidos da Base)
<i>Xp</i> (1997)	4,98	Ponto Ideal FHC	
<i>X*</i> (1997)	4,25	Média Franco/Coalizão Franco 3	Coalizão Majoritária Presidência Imediatamente Anterior (Presidente e Partidos da Base)
<i>Xp</i> (2001)	4,98	Ponto Ideal FHC	
<i>X*</i> (2001)	5,816	Média FHC / FHC I 2	Coalizão Majoritária Presidência Imediatamente Anterior (Presidente e Partidos da Base)
<i>Xp</i> (2005)	3,24	Ponto Ideal Lula	
<i>X*</i> (2005)	5,778	Média FHC / FHC II 2 / PFL	Coalizão Minoritária Presidência Imediatamente Anterior (Presidente, Partidos da Base e Maior Partido)
<i>Xp</i> (2009)	3,24	Ponto Ideal Lula	
<i>X*</i> (2009)	4,393	Média Lula / Lula I 5	Coalizão Majoritária Presidência Imediatamente Anterior (Presidente e Partidos da Base)

Fonte: Zucco (2014)