

[Artigos Originais]

Federalismo e Coalizão: A Representatividade dos Estados nos Gabinetes Ministeriais Brasileiros*

Paulo Franz¹

¹Pesquisador do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia Representação e Legitimidade Democrática (INCT-ReDem).

✉ E-mail: pfranzj@gmail.com  ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3139-9494>


Adriano Codato²

²Professor Associado de Ciência Política na Universidade Federal do Paraná (UFPR). Curitiba, PR. Brasil. Brasil.

✉ E-mail: adrianocodato@gmail.com  ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5015-4273>

Virginia Fernández³

³Professora adjunta no Curso de Ciências Econômicas e na Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA). Foz do Iguaçu, PR. Brasil.

✉ E-mail: virginialaurafernandez@yahoo.com.ar  ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5406-9925>

DOI: <https://doi.org/10.1590/dados.2025.68.2.362>

Banco de dados: <https://dataverse.harvard.edu/dataset.xhtml?persistentId=doi:10.7910/DVN/OZAA1N>



*O artigo retoma e desenvolve ideias apresentadas anteriormente em dois *papers* discutidos no 42º Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (Anpocs) (em 2018), no 12º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP) (em 2020) e na tese de doutorado de Paulo Franz Júnior, A dimensão federativa da coalizão: a política distributiva dos ministérios aos estados nos governos do PT (2008-2016), defendida no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Paraná em fins de 2021. Este estudo foi financiado em parte pela bolsa de Produtividade em Pesquisa/Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (PQ/CNPq) de Adriano Codato (processo 309528/2017-8) e por bolsa de doutorado da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) concedida a Paulo Franz Júnior. Agradecemos aos avaliadores anônimos do artigo que contribuíram decisivamente para melhorar a versão original do manuscrito.

Resumo

Federalismo e Coalizão: A Representatividade dos Estados nos Gabinetes Ministeriais Brasileiros

Estudos sobre coalizões estão focados exclusivamente no aspecto partidário das alianças políticas do presidente. O artigo analisa a presença proporcional dos estados nos gabinetes ministeriais formados nos governos de Fernando Henrique Cardoso, Lula da Silva e Dilma Rousseff. A partir do local de origem política de 265 ministros, desenvolvemos um índice para mensurar a taxa de coalescência federativa dos gabinetes. Esse índice estima a proporcionalidade da representação estadual das equipes ministeriais ano a ano nesses governos. Mais do que a sobrerrepresentação de alguns estados em relação ao peso efetivo de suas bancadas no Congresso Nacional, nossos resultados permitem comparar os valores da coalescência federativa com a coalescência partidária ao longo do tempo. O índice mostra que o presidente da República procura privilegiar certas facções estaduais dentro dos partidos da base aliada, expressando assim uma nova dimensão do presidencialismo de coalizão.

Palavras-chave: ministros; presidencialismo de coalizão; federalismo; formação de gabinetes; partidos políticos

Abstract

Federalism and Coalition: State-Level Representativeness in Brazilian Ministries

While existing studies on coalitions focus primarily on the party-level dynamics of a president's political alliances, this paper examines the proportional representation of states within ministries during the terms of Fernando Henrique Cardoso, Lula da Silva, and Dilma Rousseff. Based on the political origins of 265 ministers, we developed an index to measure the extent of state-level coalescence of the ministries. This index allows us to assess the year-by-year proportionality of state-level representativeness within the ministries. More than merely identifying over-representation of certain states relative to their congressional influence, our results enable a comparative analysis of federative coalescence as compared to party coalescence over time. Our findings signal a trend in which the President of the Republic tends to favor specific state factions within allied parties, shedding light on a previously unexplored dimension of coalition presidentialism.

Keywords: ministers; coalition presidentialism; federalism; ministerial portfolio formation; political parties

Résumé

Fédéralisme et Coalition: La Représentativité des États dans les Bureaux Ministériels Brésiliens

Les études sur les coalitions se concentrent exclusivement sur l'aspect partisan des alliances politiques du président. Cet article analyse la présence proportionnelle des États dans les bureaux ministériels formés durant les gouvernements de Fernando Henrique Cardoso, Lula da Silva et Dilma Rousseff. À partir du lieu d'origine politique de 265 ministres, nous avons développé un indice pour mesurer le taux de coalescence fédérative des cabinets. Cet indice estime la proportionnalité de la représentation des États au sein des équipes ministérielles année par année durant ces gouvernements. Au-delà de la surreprésentation de certains États par rapport au poids effectif de leurs caucus au Congrès national, nos résultats permettent de comparer les valeurs de la coalescence fédérative avec la coalescence partisane au fil du temps. L'indice montre que le président de la République cherche à privilégier certaines factions étatiques au sein des partis de la base alliée, exprimant ainsi une nouvelle dimension du présidentielle de coalition.

Mots-clés: ministres; présidentielle de coalition; fédéralisme; formation de cabinets; partis politiques

Resumen

Federalismo y Coalición: La representatividad de los Estados en los Gabinetes Ministeriales Brasileños

Los estudios sobre las coaliciones se centran exclusivamente en el aspecto partidista de las alianzas políticas del presidente. El artículo analiza la presencia proporcional de los estados en los gabinetes ministeriales formados por los gobiernos de Fernando Henrique Cardoso, Lula da Silva y Dilma Rousseff. Basándonos en el lugar de origen político de 265 ministros, desarrollamos un índice para medir la tasa de coalescencia federativa de los gabinetes. Este índice estima la proporcionalidad de la representación estatal de los equipos ministeriales año tras año en estos gobiernos. Más que la sobrerrepresentación de algunos estados en relación con el peso efectivo de sus grupos en el Congreso Nacional, nuestros resultados nos permiten comparar los valores de la coalescencia federal con la coalescencia de los partidos a lo largo del tiempo. El índice muestra que el Presidente de la República busca favorecer a determinadas facciones estatales dentro de los partidos de la base aliada, expresando así una nueva dimensión del presidencialismo de coalición.

Palabras-clave: ministros; presidencialismo de coalición; federalismo; formación de gabinetes; partidos políticos

Introdução

Em fins de 1994, antes de assumir a Presidência da República, Fernando Henrique Cardoso (FHC) recebeu o candidato à presidência da Câmara dos Deputados, Luís Eduardo Magalhães (Partido da Frente Liberal – PFL/BA), a fim de discutir a formação do seu gabinete ministerial. Na ocasião, o presidente recém-eleito disse: “olha Luís, eu preciso dar um ministério à Bahia, porque senão o ministério fica regionalmente desequilibrado” (Cardoso, 2015:36).

FHC separa, nas suas memórias, a história das negociações para a nomeação dos ministros, datada de 25 de dezembro de 1994, em dois capítulos: “Partidos” e “Regiões” (Cardoso, 2015:37). O capítulo sobre os *partidos políticos* se refere à necessidade de representar adequadamente no primeiro gabinete tanto o partido do presidente (Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB), como os representantes dos partidos aliados na campanha eleitoral e, em seguida, a base política no Congresso Nacional. O capítulo sobre as *regiões*, ou mais exatamente, sobre a repartição dos portfólios ministeriais entre políticos de diferentes estados, é mencionada inúmeras vezes e é um quebra-cabeças tão difícil quanto o da representação partidária. Esse foi um elemento que entrou com certo peso no cálculo de FHC: “Expliquei [a Pimenta da Veiga, presidente do PSDB] quais eram as participações [na equipe de governo] que eu estava imaginando para o PSDB. Ele sabia que a maior parte dos ministros seria desse partido. Mencionei a questão mineira, com a preocupação de dar um espaço adequado a Minas Gerais” (Cardoso, 2015:32). E mais adiante: “Tive tanta preocupação com Minas que pensei não só nos ministérios, mas também no Banco do Brasil e obviamente na Vale do Rio Doce” (Cardoso, 2015:39).

A necessidade de respeitar a *proporcionalidade estadual* dos aliados políticos nos ministérios é lembrada ao longo dos três volumes de recordações do ex-presidente. A preocupação expressa a importância do aspecto federativo da coalizão de governo, isto é, a relevância da representação dos estados e das regiões do país na equipe ministerial. FHC destacou que, nas negociações para a formação da equipe de governo, “Luís Henrique [presidente do Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB] insistiu num nome [do partido], ou melhor, numa solução, visto que 51% da bancada do PMDB [era] composta por nordestinos” (Cardoso, 2015:34). A nomeação de Gustavo Krause (PFL-PE) para o Ministério do Desenvolvimento Urbano e do Meio Ambiente levantou, por sua vez, a “questão nordestina”, já que “dava a Pernambuco [...] uma posição ministerial, coisa que eu não tinha conseguido dar ao Ceará e certamente ainda não tinha resolvido em relação à Bahia” (Cardoso, 2015:35).

O peso estadual dos partidos no gabinete costuma ser assumido pela literatura como fator-chave para garantia da governabilidade (Arretche, 2007; Guicheney, Junqueira; Araújo, 2017), para o desempenho eleitoral dos atores políticos (Borges, Sanches Filho, 2016) e para a implementação de políticas públicas (Almeida, 2005). Abranches (1988) mostrou como as estratégias de governo de Juscelino Kubitschek (1955-1960), mesmo mantendo rigorosamente o controle partidário original dos ministérios, passaram pela acomodação política dos titulares através do critério estadual:

A Nova República repete a de 1946 que, por sua vez, provavelmente manteve resquícios da República Velha, sobretudo no que diz respeito à influência dos *estados* no governo federal [...]. A lógica de formação das coalizões tem, nitidamente, dois eixos: o partidário e o *regional (estadual)*, hoje como ontem. É isto que explica a recorrência de grandes coalizões, pois o cálculo relativo à base de sustentação política do governo não é apenas partidário-parlamentar, mas também *regional* (Abranches, 1988:22; ênfases nossas).

Apesar dessa sugestão, estudos sobre o processo de formação de gabinetes ou sobre a manutenção da coalizão de apoio aos governos relegaram a dimensão federativa a um papel menor nas explicações sobre a gestão política do presidente. Na mesma direção, muitos outros atributos relevantes para compreender as estratégias de nomeação pelo presidente têm sido eclipsados na literatura pelo foco apenas no critério partidário na escolha dos ministros.

Desde a redemocratização, pesquisas sobre a relação entre Executivo e Legislativo (Amorim Neto, 1994, 2006; Batista, 2013; Bertholini, Pereira, 2017; Figueiredo, Limongi, 2001) ou sobre o perfil do recrutamento ministerial (Cavalcante, Palotti, 2016; Codato, Franz, 2017, 2018; D'Araujo, 2009; D'Araujo, Ribeiro, 2018; Inácio, 2013) têm trabalhado sobretudo com informações relativas à filiação e à trajetória partidária dos ministros, mesmo sendo notório que bancadas e lideranças estaduais são atores centrais na negociação, na formulação e na implementação de políticas (Abranches, 1988; Borges, 2013; Guicheney, Junqueira, Araújo, 2018).

O argumento deste artigo é o de que “partido” é apenas uma das dimensões políticas a serem consideradas pelo presidente da República em suas estratégias de recrutamento ministerial, e que é preciso uma análise mais aprofundada das *seções estaduais* dos grupos políticos que sustentam o governo e integram a coalizão, tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado.

A coalescência partidária do gabinete é um fator decisivo no cálculo político do presidente na formação e na mudança das equipes de governo, sobretudo quando analisamos a base de apoio parlamentar dentro do Congresso Nacional nas votações de interesse direto do Executivo. Nosso ponto, contudo, é que as votações na arena legislativa são apenas uma em meio a outras dimensões importantes a serem avaliadas politicamente pelo presidente no momento da composição ministerial. Isso porque, uma vez eleito, além da sustentação legislativa, o governo precisa também estabelecer suas prioridades políticas em termos de repasses de recursos para os demais entes federados (Amorim Neto, Simonassi, 2013; F. N. dos Santos, 2015), assim como definir as estratégias de apoio eleitoral nas eleições municipais que ocorrem no meio do mandato do presidente da República (Borges, 2011; Borges, Sanches Filho, 2016).

Apesar de o Congresso Nacional ser um ator cada vez mais importante também nesses aspectos, em um contexto de preponderância do Poder Executivo (Alves, 2019; Pereira, Mueller, 2000) os ministérios cumprem papel central na garantia dos interesses políticos do governo e de sua base aliada (Batista, 2013), tanto no alinhamento político para repasses, quanto no apoio eleitoral do governo federal. Sem a sensibilidade federativa na formação do gabinete e o equilíbrio da representação estadual nos ministérios, a equação fica incompleta para a compreensão do jogo nas demais arenas políticas (transferências de recursos e eleições locais). Assim, seria necessário corrigir a fórmula da coalescência, ponderando o peso estadual das bancadas dos partidos que formam a coalizão (Amorim Neto, 2007).

O objetivo deste artigo é abordar o caráter federativo da coalizão de governo no Brasil entre 1995 e 2016 e mensurar a proporcionalidade estadual dos gabinetes ao longo dos governos do Partido da Social Democracia Brasileira (1995-2002) e do Partido dos Trabalhadores (2003-2016) através de uma *Taxa de Coalescência Federativa*. Ela avalia não só o peso dos partidos aliados dentro do governo, mas também estima a relevância das facções estaduais dentro das próprias legendas.

Na seção seguinte expomos a literatura sobre proporcionalidade na representação de grupos políticos, desde os estudos eleitorais até a adaptação do debate para os estudos de coalizão, e reivindicamos o aspecto estadual como elemento a ser inserido no cálculo de proporcionalidade partidária da coalizão de sustentação dos governos brasileiros. Na terceira seção detalhamos os aspectos metodológicos desta pesquisa e o tratamento dos

dados. Na quarta, apresentamos os dados descritivos sobre o perfil de recrutamento ministerial nos governos do PSDB e do PT a partir da ótica estadual. Na quinta seção, propomos uma “Taxa de Coalescência Federativa” e na última apresentamos os resultados a partir da aplicação dessa fórmula. A seção final é de discussão desses resultados e de conclusões.

Revisão da Literatura

Nesta seção, apresentamos a discussão relativa aos tópicos que norteiam a nossa questão de pesquisa: *i*) o índice de proporcionalidade ou a taxa de coalescência ministerial, indicador do compartilhamento do poder pelo presidente em regimes multipartidários; e *ii*) o caráter federativo do presidencialismo brasileiro.

A proporcionalidade eleitoral

Questão clássica nos estudos sobre democracia, o princípio da proporcionalidade consiste numa alternativa aos pleitos majoritários nos quais uma parcela significativa de votos é desprezada no cálculo para o preenchimento de assentos parlamentares. O argumento central da representação proporcional é o de que mesmo grupos minoritários são relevantes do ponto de vista democrático e não podem ser descartados das instâncias decisórias, mas devem ocupar um espaço proporcional ao seu desempenho eleitoral (Mill, 1981:74).

Ao longo dos séculos XIX e XX, diferentes fórmulas de representação proporcional foram propostas na tentativa de minimizar a desproporcionalidade entre votos eleitorais recebidos e cadeiras conquistadas pelos partidos nos Parlamentos, assim como diferentes medidas que pudessem identificar as diferenças no nível de coalescência apresentadas por cada método eleitoral (Gallagher, 1991).

Defendendo que as diferenças nos sistemas eleitorais estavam muito mais em torno do nível de proporcionalidade do que no princípio de contagem, Rose (1984) propôs um modelo de cálculo de proporcionalidade que consistia basicamente na soma da diferença entre a proporção de votos e de cadeiras conquistadas por partido dividido por 2 e subtraído de 100, o que pode ser representado pela seguinte fórmula:

$$R = 1 - \frac{1}{2} \sum_i |v_i - s_i|$$

em que v e s seriam, respectivamente, a proporção de votos e cadeiras (*seats*) conquistadas pelo partido i (Mackie, Rose, 1982; Rose, 1984). Diferentes sistemas eleitorais poderiam ser analisados objetivamente através de um índice contínuo – com variação de 0 a 1 – que avaliasse o respeito à proporcionalidade dos votos nas cadeiras do Parlamento. Assim, sistemas eleitorais seriam distinguidos mais em termos de gradação do que de natureza. Em suma, a questão central consistiu em medir o quanto a configuração política de uma dada comunidade estaria democraticamente espelhada em suas instituições de representação.

Contudo, a literatura aponta que existem limites importantes no índice de proporcionalidade. Mesmo em estudos eleitorais, autores indicavam que o uso da fórmula poderia estar restrito a um número pequeno de situações (Fry, McLean, 1991). Dada a complexidade multidimensional de cada comunidade e distrito eleitoral, não se deveria esperar que uma única medida pudesse abarcar todos os aspectos da representação. O ideal seria que pudéssemos lançar mão de um índice de proporcionalidade que fosse apropriado para cada circunstância.

Em contextos de relevância estadual, por exemplo, “o sentido em que o resultado é menos ‘justo’ do que no caso em que cada unidade subnacional produz resultados localmente proporcionais não é refletido no índice agregado, que, para alguns fins, pode ser complementado com informações regionais” (Fry, Mclean, 1991:54). Dessa forma, quando consideramos que a dimensão estadual é uma informação política relevante, como ocorre em determinados sistemas eleitorais, seria preciso que essa informação fosse inserida no cálculo para corrigir o índice de proporcionalidade de Rose.

Irvine (1988) sustentou que a somatória de cadeiras e votos em todas as regiões, como é convencionalmente definido no índice, tenderia a obscurecer vários aspectos do problema, como a variação do desempenho dos partidos em cada uma das regiões do país. Ele defendeu um índice corrigido de proporcionalidade que consistiria em calcular o grau de coalescência para cada região, ponderando pelo número de cadeiras legislativas da região, somando todos os índices apresentados e dividindo pelo número total de cadeiras no Parlamento. Assim, a fórmula corrigida seria:

$$R_c = \sum[(R) \times \frac{S_r}{S_c}]$$

onde S_r é o número de assentos na região r , e S_c é o número de assentos no parlamento de determinado país (Irvine, 1988:19). Irvine observa que o desempenho eleitoral dos partidos nas eleições não poderia ser avaliado em bloco, mas sim a partir do desempenho de suas diferentes bancadas estaduais. Caso contrário, o índice proposto por Rose poderia esconder distorções regionais presentes dentro das legendas.

De forma semelhante, quando analisamos os procedimentos e as escolhas na formação de coalizões de apoio ao governo, o peso dos partidos aliados não deveria ser considerado em bloco, mas sim a partir das diferentes frações estaduais de cada partido representadas no parlamento.

A coalescência ministerial

A variedade de partidos de apoio com representação no Legislativo estaria bem espelhada nas equipes de governo?

A questão é relevante, sobretudo em contextos multipartidários em que o partido do presidente dificilmente consegue eleger uma bancada grande o suficiente para aprovar projetos de interesse da administração (Mainwaring, 1993). Disso resulta a necessidade de formar coalizões partidárias amplas que permitam governabilidade, o que implica recrutar, para o Executivo, atores políticos indicados pelos partidos aliados. O resultado do processo de nomeação do gabinete ministerial é um indicador relevante da consistência da ligação entre o governo e o Legislativo e do suporte potencial dos parceiros.

A fórmula de Rose da proporcionalidade eleitoral passou a ser usada também para analisar a coalescência entre as forças partidárias na Câmara dos Deputados e o *staff* ministerial liderado pelo presidente (Amorim Neto, 2000). O cálculo usa os valores relativos à proporção de cadeiras ocupadas por determinado partido na Câmara baixa e a proporção de portfólios ocupados por membros desse mesmo partido no gabinete nomeado pelo presidente. O objetivo é, com base nessa fórmula, verificar – numa escala de 0 a 1 – o quanto o presidente assimila os diferentes grupos político-partidários em seu governo, a exemplo do que ocorre no parlamentarismo (Browne, Franklin, 1973; Laver, Shepsle, 1990a; Schofield, Laver, 1985).

Várias pesquisas foram muito produtivas para o entendimento das relações entre os poderes Executivo e Legislativo brasileiros (Amorim Neto, 2007; Bertholini, Pereira, 2017; Figueiredo, Limongi, 2001). As conclusões

desses estudos são de que o grau de coalescência apresentados pelos gabinetes ministeriais explicam a variação na taxa de sucesso de iniciativas do presidente no Legislativo. Ou seja, quanto maior a proporcionalidade entre forças no Legislativo e forças no Executivo, maior seria a disciplina legislativa dos partidos que integram a base aliada do governo (Amorim Neto, 2000). O grau de coalescência também explicaria a natureza das matérias enviadas pelo presidente ao Congresso Nacional: em governos com uma equipe ministerial menos coalescente, o presidente teria de recorrer mais a Decretos e a Medidas Provisórias. Por outro lado, quanto maior fosse a proporcionalidade do gabinete, maior a facilidade de o presidente aprovar projetos de emendas à Constituição e outras matérias de caráter ordinário (Amorim Neto, 2007).

Todos os dados apontam para uma baixa taxa de coalescência dos gabinetes ministeriais brasileiros quando comparados com outros países latino-americanos (Amorim Neto, 2006). Além disso, há grande variação na coalescência entre os diferentes governos, alcançando índices muito abaixo da média em mandatos presidenciais interrompidos por processos de *impeachment* (Pereira, 2017; Vasselai, 2009). Isso corroboraria a tese de que “coalescência” é uma variável central para explicar a governabilidade no presidencialismo brasileiro.

Assim como ocorrido com os estudos eleitorais, o índice de proporcionalidade para análise da composição dos ministérios no presidencialismo de coalizão também teve seu cálculo revisto por alguns autores com o intuito de sofisticá-lo segundo o interesse de cada pesquisa (Garcia, 2017). Vasselai (2009), por exemplo, assume que, diferentemente do cálculo de Amorim Neto (2000; 2006; 2007), os ministérios apartidários, ou seja, aqueles que são ocupados por atores sem filiação partidária, devem sair do cálculo da coalizão por serem considerados portfólios fora da cota daqueles que deveriam ser compartilhados com a base parlamentar.

Além disso, algumas pesquisas sobre a relação entre os poderes Executivo e Legislativo têm agregado novas dimensões além do critério numérico de alocação de pastas ministeriais. Segundo esses estudos, o respeito à proporcionalidade partidária da Câmara dos Deputados por si só não garantiria pleno apoio da base aliada ao governo. Primeiro porque cargos ministeriais seriam apenas uma das peças presentes na caixa de ferramentas do presidente da República para garantir sua governabilidade. Estudo de Bertholini e Pereira (2017) aponta como a aprovação de projetos de lei e medidas provisórias enviadas pelo Executivo depende sobretudo

da liberação de recursos para emendas parlamentares, que por sua vez teria o volume variando conforme a distância ideológica entre o partido na Presidência e o conjunto de partidos na Câmara.

Ademais, tratar cargos ministeriais numericamente como se fossem equivalentes entre si ignora a finalidade de suas ocupações. Alguns ministérios seriam mais atraentes para os partidos da base aliada do que outros, dependendo de uma série de critérios, como por exemplo volume do orçamento discricionário, número de cargos de livre nomeação à disposição, capacidade regulatória etc. (Mauerberg Junior, 2016). Batista (2018) aponta como partidos no governo costumam concentrar o comando de ministérios com amplas prerrogativas regulatórias, mas tendem a delegar para seus aliados pastas com grande volume de recursos discricionários para serem distribuídos a estados e municípios. Assim, novas pesquisas indicam a importância de se considerar os aspectos qualitativos da alocação de portfólios em sistemas presidenciais multipartidários (Batista, 2023).

Embora este artigo procure mais identificar distorções da representação dos entes federados do que se debruçar sobre as relações entre os poderes Executivo e Legislativo, a onda recente de pesquisas que procuraram aprimorar a análise da ocupação de cargos de primeiro escalão ratifica nossa pretensão de desvendar mais uma dimensão na lógica de ocupação de cargos ministeriais no presidencialismo brasileiro: a dimensão federativa.

O federalismo brasileiro

Embora esses trabalhos constituam esforços importantes para compreender a lógica da relação entre os poderes Executivo e Legislativo, a equação de proporcionalidade proposta por Rose e adaptada para os estudos de coalizão por Amorim Neto falha ao tomar os partidos como entidades monolíticas, sem clivagens internas e disputas por cargos e recursos. Nessa interpretação, o principal atributo do ministro e, conseqüentemente, o único fator a entrar na fórmula de proporcionalidade, é a sua filiação partidária.

Existe, contudo, estudos que mostraram o quanto diferentes facções dentro de um mesmo partido têm importância na formação das coalizões de governo (Bäck, Debus e Klüver, 2014; Bäck, Debus e Müller, 2016; Gianetti, Benoit, 2008; Laver, Shepsle, 1990b). Assim, a construção da equipe ministerial pelo chefe de Estado passa não somente pela negociação com os partidos políticos como um todo, mas também com os grupos relevantes

(e às vezes rivais) dentro de cada um deles. Especificamente, as bancadas estaduais dos partidos podem ser atores relevantes em contextos federativos e a representação dos partidos aliados nos ministérios também incorporaria um critério estadual ao seu cálculo, com consequências no alinhamento político vertical entre governo federal e demais entes federados (Bolleyer, Bytzek, 2009; Feltenius, 2007; Ștefuriuc, 2009). As evidências desses estudos indicam que governar não é um exercício unidimensional de bom relacionamento apenas com o Poder Legislativo. Governar é também um exercício de *coordenação política federativa* em que os estados e as facções partidárias cumprem papel central nos padrões de compartilhamento de poder.

A questão federativa na política brasileira já foi alvo de trabalhos que apontaram o peso dos estados como fator-chave para a compreensão da representação democrática (Nicolau, 1997; Soares, Lourenço, 2004), para o processo decisório (Souza, 2001), para a distribuição política de recursos (Borges, Paula, Silva, 2016), ou mesmo para a governabilidade (Guicheney et al., 2018).

Uma razão possível para que o caráter federativo do presidencialismo brasileiro não seja abordado nos estudos sobre coalizões pode ser porque governos subnacionais – especificamente, os governadores e os temas sensíveis aos estados pelos quais os parlamentares foram eleitos – não teriam impacto sobre o comportamento Legislativo dos representantes nacionais, sendo esses mais propensos a seguirem as orientações de suas respectivas lideranças partidárias na Câmara dos Deputados (Arretche, 2007; Carey, Reinhardt, 2003; Cheibub, Figueiredo, Limongi, 2009).

A explicação para isso estaria nas prerrogativas legislativas, sobretudo as orçamentárias, do governo federal. Assim, uma série de regras constitucionais munem o presidente de ferramentas para controlar o Congresso (Figueiredo & Limongi, 2001). Em resumo, o voto do parlamentar na Câmara estaria menos balizado pelo local onde o deputado foi eleito, e mais pela condição de situação ou oposição em relação ao governo federal. Disso se concluiria que o aspecto federativo pouco importaria para a formação de coalizões políticas no Brasil, visto que a barganha não envolveria questões paroquialistas ou os interesses políticos dos governadores (Desposato, 2004). Entretanto, as pesquisas sobre coalizão disponíveis até aqui focaram exclusivamente o processo Legislativo, sem cogitarem o impacto do aspecto federativo na política de nomeações do lado do Poder Executivo.

Do nosso ponto de vista, isso implica na adoção de um modelo equivocado, embora bem-sucedido para interpretação de outros objetos como o presidencialismo norte-americano e alguns países europeus parlamentaristas. Embora uma ampla base de apoio dentro do Congresso Nacional seja condição *sine qua non* para a estabilidade política do governo, o presidencialismo de coalizão brasileiro foi marcado, até pelo menos o governo Bolsonaro (2019-2022), pela “preponderância do poder Executivo” (Alves, 2019; Pereira, Mueller, 2000). Ou seja, diferentemente da atuação ativa dos parlamentos em outras democracias (F. Santos, Almeida, 2011), o *locus* principal da política pública e da distribuição de recursos no Brasil, tanto obrigatórios quanto discricionários, foi a Presidência da República e seus Ministérios.

Dado o poder de agenda do presidente e suas prerrogativas orçamentárias (Amorim Neto & Santos, 2003), e dado o grande protagonismo do governo federal na arrecadação em relação às esferas subnacionais, o que lhe permite controlar o financiamento, a formulação e a regulação das políticas públicas dos estados (Arretche, 2013), um aspecto fundamental no entendimento do processo político é a distribuição de poder no interior do Executivo. Os ministérios foram, nos governos do PSDB e do PT até 2016, os *loci* da formulação, do financiamento e da implementação das políticas de governo no Brasil. O localismo dos ministros (isto é, seus estados de origem política) poderia ser assim um elemento-chave para se entender seja o funcionamento da coalizão, seja o paroquialismo na alocação de recursos.

Portanto, analisando apenas a relação entre os poderes Executivo e Legislativo não identificamos a influência de facções estaduais de partidos e de governadores sobre a coalizão de apoio ao governo federal. Afinal, não foi o Poder Legislativo que deteve as maiores prerrogativas para a realização de políticas públicas, de distribuição de recursos para implementação de projetos e, conseqüentemente, de compartilhamento de apoio e dividendos eleitorais. Para a identificação dos padrões de influência dos estados sobre a coalizão de governo, o foco deve ser o Poder Executivo. Portanto, há motivações para além da filiação partidária nas estratégias de nomeação ministerial.

Análises no campo de políticas públicas e de geografia eleitoral corroboraram o argumento. A chave para a compreensão do aspecto federativo da coalizão esteve nas transferências de recursos do governo federal para estados e municípios (Borges, Paula, Silva, 2016; Borges, Sanches Filho,

2016): Nos governos de FHC I e II e de Lula I e II, por exemplo, os presidentes montaram coligações locais com governadores e prefeitos de modo a facilitar a implementação de políticas que rendessem dividendos eleitorais partilhados entre o governo e sua base aliada no Poder Legislativo:

Parlamentares cujos partidos participam do gabinete presidencial podem [...] beneficiar-se de atividades de *casework*, intermediando a celebração de convênios entre o ministério e prefeituras dos seus redutos eleitorais, ou atuando junto à burocracia dos bancos federais para agilizar a concessão de empréstimos aos financiadores da campanha. Este tipo de atividade não passa pelo Legislativo, mas certamente constitui parte relevante das atividades parlamentares [...] (Borges, Sanches Filho, 2016:36).

Ou seja, uma vez eleito, o cálculo do presidente para a montagem do governo passa também pelo aspecto estadual/local, pois a participação de um partido com uma base eleitoral importante em uma região estratégica não só poderia facilitar a implementação de programas, como também garantir maior desempenho eleitoral de sua própria recandidatura (ou da candidatura de políticos aliados) no futuro. Assim, em um contexto em que vigorou a preponderância do Executivo, o presidente da República lançaria mão de suas prerrogativas e de seu poder de decisão para construir coalizões tanto *horizontais* (com os partidos no Congresso Nacional) quanto *verticais* (com atores políticos escolhidos estrategicamente em função de sua origem local). Da mesma forma, pesquisas fora e dentro do Brasil apontaram para padrões de relacionamento por meio de repasses de recursos entre diferentes entes federados que respeitariam antes de mais nada a critérios políticos (Baião, Couto, Jucá, 2018; Duchateau, Aguirre, 2010; Larcinese, Rizzo. Testa, 2006; Levitt, Snyder, 1995; Meireles, 2019; F. N. dos Santos, 2015; Solé-Ollé, Sorribas-Navarro, 2008).

Em geral, as evidências indicam que, sob certas condições políticas e socioeconômicas, o volume de recursos discricionários repassado pelo governo central para unidades federativas, municípios e distritos eleitorais depende sobretudo do alinhamento político-partidário entre o chefe de Estado, seus ministros e os representantes políticos do local de destino desses recursos (Franz, 2021). O fato de as transferências voluntárias da União não serem realizadas de forma *ad hoc* ou “técnica”, mas sim em função de critérios políticos seria um indicador da existência de pontes de comunicação entre os distritos – os estados-membros da federação – e os ministérios, que gozam da prerrogativa de envio de recursos para financiamento de projetos no Brasil (Soares, Melo, 2016).

Assim, uma análise da coalizão política por uma medida que a considere por apenas uma dimensão – a partidária – é incompleta, visto que ela não ajuda na compreensão das estratégias federativas do governo, suas políticas de repasse e de financiamento, e seu compartilhamento de dividendos eleitorais. É preciso avançar para a construção de um indicador da “coalescência federativa” dos governos ao lado da coalescência partidária. A despeito de tantas evidências da política estratégica do governo em relação aos demais entes federados, estudos de coalizão no Brasil ignoram a representação de estados e regiões no governo.

Este artigo não apenas testa a proporcionalidade entre seções estaduais de partidos, mas principalmente identifica distorções presentes nas estratégias de recrutamento do governo.

Em relação ao índice de proporcionalidade usado tradicionalmente na literatura sobre coalizões no Brasil, a Taxa de Coalescência Federativa aqui proposta tende a apresentar valores menores, visto que o objetivo do presidente da República não seria espelhar as forças políticas do Congresso dentro do Poder Executivo, como pressupõe a fórmula usual, mas sim priorizar determinadas unidades federativas em sua composição ministerial, seja por alinhamento político do governo federal com as elites estaduais, seja por interesse eleitoral em distritos estratégicos.

Nossa expectativa é justamente constatar distorções na representação política dos estados e não um equilíbrio estadual no gabinete. Para isso, mais que apenas estratificar o número de ministros pelo seu estado de origem, procuramos medir objetivamente quais estados estavam mais ou menos representados no governo, usando como parâmetro sua presença na base aliada dentro do Congresso Nacional, no intuito de encontrar agentes mais privilegiados no acesso à máquina pública. Diferentemente da taxa de coalescência tradicional, utilizada nos estudos sobre Executivo-Legislativo, o presidente da República e seus aliados procuram privilegiar certas facções dentro dos partidos da base aliada com interesses político-eleitorais, expressando assim uma nova dimensão do presidencialismo de coalizão.

Fontes e Dados

Para analisar a dimensão federativa das coalizões de governo no Brasil entre 1995 e 2016, coletamos dados de todos os ministros nomeados no período que fossem filiados a algum partido político no momento de suas nomeações e que tivessem permanecido em suas pastas por, no mínimo, três meses.

Apesar de nossa unidade de observação serem os ministros de Estado, nossa unidade de análise são as *nomeações ministeriais*. Ou seja, o ministro é contado o número de vezes em que foi indicado para o cargo. Assim, se o ministro for nomeado para duas pastas diferentes, ou permanecer no mesmo ministério por mais de um mandato presidencial, seu nome e suas informações atualizadas são inseridas duas vezes na planilha de dados.

O universo da pesquisa é de 265 nomeações para ministros de Estado em 40 portfólios diferentes. A Tabela 1 detalha esses dados por governo:

Tabela 1

Total de ministérios e de ministros de Estado filiados por presidente (1995-2016)

Presidentes da República	FHC I	FHC II	Lula I	Lula II	Dilma I	Dilma II	Total
Número de ministérios	18	21	28	30	30	31	158
Número de nomeações	30	33	54	51	58	39	265

Fonte: os autores, com base em banco de dados próprio compilado a partir da listagem de nomes da Biblioteca da Presidência da República (<https://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes>).

Os dados relativos aos estados de origem dos ministros foram compilados a partir do local de filiação política e/ou atuação partidária e não do seu local de nascimento. Dessa forma, o ministro dos Transportes Paulo Sérgio Passos, do Partido da República, por exemplo, está ligado politicamente ao Distrito Federal, apesar de ter nascido na Bahia. Para o cálculo dos pesos estaduais na coalizão assumimos que o local e/ou região de militância política do ministro é mais relevante que seu local ou região de origem.

Os dados sobre os ministros foram coletados no *Dicionário Histórico Biográfico-Brasileiro* (Abreu et al., 2001), do Centro de Pesquisa e Documentação em História Contemporânea do Brasil da Fundação Getulio Vargas, e da relação de filiados do Tribunal Superior Eleitoral.

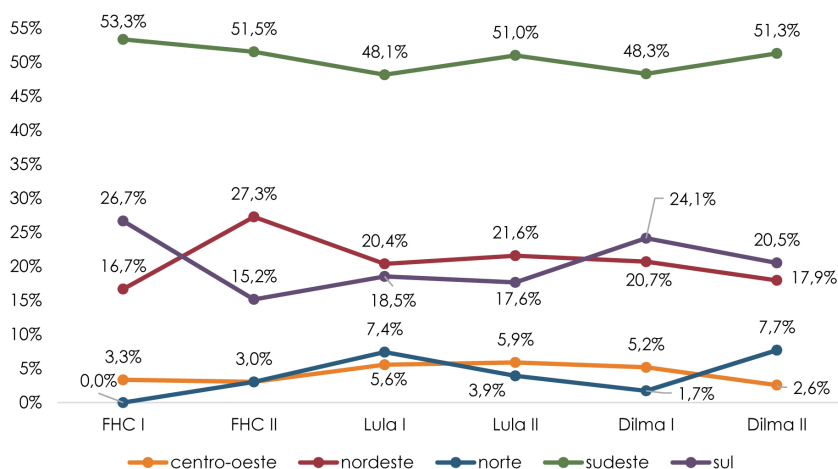
A Origem Estadual dos Ministros Brasileiros

A estatística a seguir diz respeito aos ministros recrutados entre 1995 e 2016 e que possuíam filiação partidária no momento da sua nomeação.

O Gráfico 1 mostra a proporção do gabinete ocupado pelos ministros de cada região em cada governo ao longo do tempo:

Gráfico 1

Regiões de origem política dos ministros de Estado por governo (1995-2016)



Número de casos: FHC I = 30; FHC = 33; Lula I = 54; Lula II = 51; Dilma I = 58; Dilma II = 39
 Fonte: os autores.

O Sudeste é a região sobrerrepresentada nos gabinetes, com poucas variações, chegando ao seu ponto mais baixo no primeiro governo de Dilma Rousseff (48% do gabinete). Enquanto o percentual de cadeiras dos quatro estados do Sudeste na Câmara dos Deputados é de 35%, no gabinete essa proporção ao longo do período estudado foi de 50%.

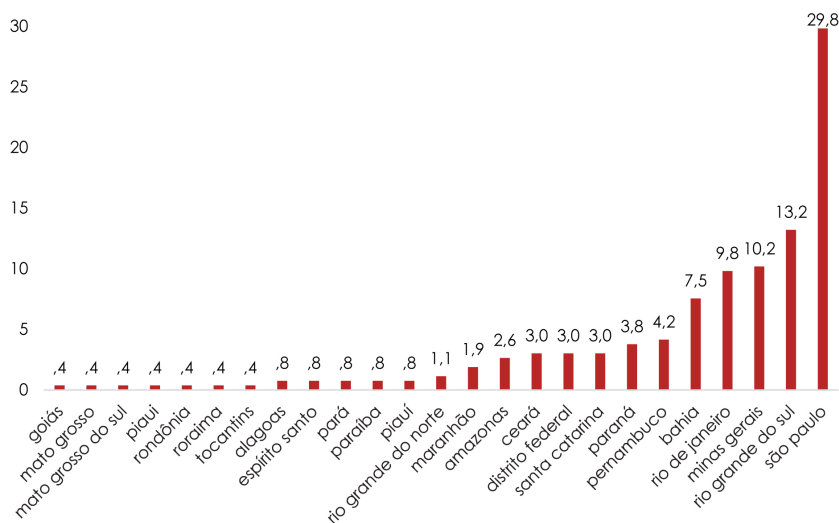
A baixa representação do Centro-Oeste e do Norte, sobretudo no governo do PSDB (apenas dois e um casos, respectivamente), e os números para o Nordeste, demonstrariam a estratégia de FHC em montar uma coalizão estadual em que alocasse tanto a base de seu próprio partido com políticos vinculados ao Sudeste (PSDB), quanto com filia-dos ao PFL do Nordeste.

A região Sul também apresentou aumento na proporção de ministros no gabinete no governo Dilma I, embora tenha sido mais representada no primeiro governo de FHC. De qualquer forma, o Gráfico 1 mostra que, em relação às regiões de origem dos ministros filiados a partidos, não há muitas variações de governo a governo: sobrerrepresentação do Sudeste e poucas diferenças entre a proporção de ministros do Sul e do Nordeste.

O Gráfico 2 decompõe esses dados por estado. São Paulo é o estado com mais ministros, quase um terço do total no ciclo político analisado.

Gráfico 2

Estado de origem política dos ministros brasileiros, em % (1995-2016)



Número de casos: 265 ministros.

Fonte: os autores.

Quando se comparam os dados por presidente, a proporção de paulistas nos ministérios praticamente dobra entre o governo Itamar Franco (1992-1994) e o primeiro mandato de FHC. A partir de então, incluindo os ministros de Lula e Dilma, São Paulo passou a ter hegemonia nos gabinetes formando o que Amorim Neto chamou de “paulistérios” (Amorim Neto, 2007). De fato, só o estado de São Paulo representa quase 30% das nomeações ministeriais entre 1995 e 2016, ultrapassando em muito a proporção que o estado ocupa na Câmara dos Deputados (70 cadeiras sobre 513, ou 13,6%). A distorção se deve sobretudo à natureza dos partidos que encabeçaram os governos e as coalizões formadas por eles ao longo desse período. A grande maioria dos paulistas recrutados durante os governos de FHC eram justamente do PSDB, mostrando a preferência do presidente em se cercar de correligionários próximos a ele. Embora o partido tenha sido fundado com ajuda dos políticos do Ceará, todos os ministros com origem política no Ceará foram recrutados durante os governos do PT, como Pedro Brito, Ciro Gomes (ambos no ministério da Integração Nacional) e Eunício Oliveira (Comunicações).

Já os ministros gaúchos são, em sua grande maioria, petistas com participação em gestões anteriores do PT e do Partido Democrático Trabalhista (PDT) nos governos estaduais, como Olívio Dutra (Cidades), Tarso Genro

(Educação), Pepe Vargas (Relações Institucionais), Miguel Rossetto (Trabalho), além de Dilma Rousseff (Casa Civil). Assim, os petistas que possuíam experiência administrativa graças ao sucesso eleitoral do partido em São Paulo e no Rio Grande do Sul foram os priorizados pela estratégia de recrutamento dos governos Lula e Dilma Rousseff.

Em Minas Gerais, tanto PSDB quanto PT recrutaram para o gabinete políticos filiados sobretudo a partidos da base aliada. Dos 27 ministros com filiação partidária em Minas, apenas oito eram dos partidos dos presidentes. Só Patrus Ananias e Luiz Dulci correspondem a cinco dessas nomeações. Os principais partidos aliados com ministros de Minas Gerais foram o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) e o PMDB, com sete e seis nomeações respectivamente. Partido da República (PR), Partido Republicano Brasileiro (PRB), Partido Progressistas (PP) e PFL também indicaram ministros mineiros para o gabinete durante o período analisado.

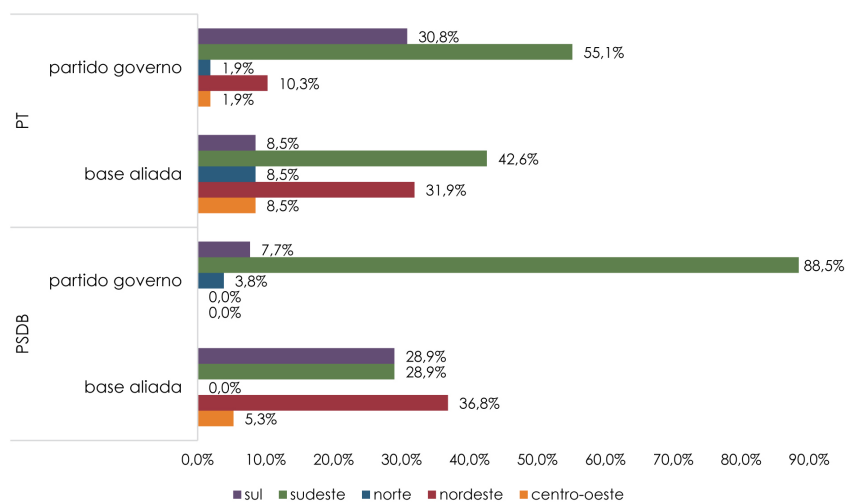
Do Rio de Janeiro, apenas Francisco Dornelles (pastas da Indústria e do Trabalho), do Partido Progressista, foi nomeado durante os governos de FHC. Todas as outras 24 nomeações ocorreram ao longo dos governos petistas, sendo a maioria de partidos aliados, como PDT (com cinco nomeações) e PMDB (quatro nomeações). Os ministros cariocas filiados ao PT ficaram sobretudo com secretarias sociais com *status* ministerial, como a Secretaria de Direitos Humanos, Secretaria de Políticas para Promoção da Igualdade Racial, Secretaria Especial de Políticas para Mulheres, além do Ministério do Desenvolvimento Social e da Secretaria de Relações Institucionais. Isso pode ser uma evidência do tipo de influência limitado e setorializado que essa seção estadual do partido poderia ter.

A seguir, cruzamos as regiões de origem política dos ministros com sua filiação partidária para compreender de que regiões os presidentes costumam recrutar ministros da base aliada e de quais regiões os presidentes costumam recrutar seus correligionários de partido.

O Gráfico 3 registra algumas variações entre os governos dos dois partidos. As taxas nulas apresentadas nos governos do PSDB para as regiões Norte e Centro-Oeste se devem ao baixo número de casos (como vimos acima). Já no Nordeste, estamos falando de 14 ministros nomeados entre 1995 e 2002, todos filiados aos três partidos da base aliada: PFL, PMDB e Partido Popular Socialista (PPS). Apenas um ministro, Raul Jungmann, do Ministério Extraordinário da Política Fundiária, era filiado ao PPS.

Gráfico 3

Região de origem dos ministros por filiação partidária (PSDB e PT) (1995-2016)



Fonte: os autores.

Os dados expressam a força política dos partidos aliados em uma região específica e o investimento de FHC em garantir o apoio desses grupos através de acesso aos recursos do governo. Boa parte dessas nomeações foram para pastas visadas pelos políticos sobretudo pelos recursos políticos e orçamentários que controlavam (Previdência Social, Minas e Energia, Transportes e Justiça). No Sul, o quadro se repete, sendo que das 13 nomeações, ao menos 11 foram para pastas de alto prestígio político: Agricultura, Justiça, Previdência Social, Saúde e Transportes.

Os correligionários de FHC vieram em sua maioria da mesma região do presidente. Quase 70% dos ministros do Sudeste eram tucanos. Destes, apenas dois não eram de São Paulo (Pimenta da Veiga, então presidente do PSDB, e Dorothea Werneck, única mulher no primeiro gabinete de FHC). Segundo Fernando Henrique Cardoso anotou em suas memórias,

Dorothea [Werneck] poderia evidentemente ir para outro ministério, mas eu senti que tinha que dar um ministério de mais peso a Minas [Gerais]. Depois que anunciamos que o [José] Serra seria o ministro do Planejamento, não poderia dar a mais um paulista uma pasta importante como no meu espírito será a de Indústria e Comércio (Cardoso, 2015:38).

Foram ao todo 21 “paulistas”. A acomodação das forças políticas, nesse sentido, era muito clara nos dois governos de FHC: tentativa de controle sobre as forças políticas do Sudeste através do monopólio de recursos para correligionários (PSDB), combinada com delegação de poder aos aliados nordestinos (PFL).

Dos 41 ministros do Sul recrutados pelos governos do PT, 19 foram durante os governos Lula (dos quais três mandatos foram da sua sucessora Dilma Rousseff nas pastas de Minas e Energia e Casa Civil). Nesse caso, estamos falando sobretudo de fundadores e da burocracia partidária petista do Rio Grande do Sul. É o caso de Miguel Rossetto, Tarso Genro, Pepe Vargas e Olívio Dutra, todos com carreira eletiva prévia.

Sobre o Norte, há poucos indivíduos (Alfredo Nascimento, do Amazonas, foi nomeado três vezes para o Ministério dos Transportes). No Nordeste, os ministros aliados do PT são principalmente do PSB e do PMDB. Dos 11 ministros petistas recrutados do Nordeste, nove foram da Bahia, estado que se tornou grande reduto eleitoral do partido a partir de 2006.

Isso posto, o próximo passo é adequarmos o índice de proporcionalidade da coalizão de forma a representar também o aspecto federativo nas análises sobre recrutamento ministerial. A seção seguinte apresenta a construção, passo a passo, de um índice que abarca o peso dos estados da federação dentro de cada legenda partidária no Congresso Nacional e no gabinete ministerial.

Proposta de Taxa de Coalescência Federativa

Na seção anterior, traçamos um panorama do caráter estadual do recrutamento de ministros no presidencialismo de coalizão brasileiro a fim de mostrar padrões de controle e delegação de poder sobre certos estados e redutos políticos. A seguir, apresentamos uma proposta de cálculo da taxa de coalescência ministerial considerando a participação dos estados na coalizão legislativa e nos gabinetes.

A ideia aqui é analisar a diferença entre a proporção da participação dos estados na composição dos partidos na Câmara dos Deputados e no Senado Federal e a participação dos estados dentro dos partidos na composição dos ministérios. O objetivo é encontrar um indicador sintético para medir essa proporcionalidade e verificar a sua evolução ao longo do tempo. Em suma, a *Taxa de Coalescência Federativa* consiste na identifica-

ção, em termos numéricos, de distorções na representação das facções estaduais dentro dos partidos da base aliada na composição do governo federal. Este seria um começo possível para entendermos as prioridades e estratégias da Presidência na sua relação com os entes federados.

O ponto de partida da proposta da Taxa de Coalescência Federativa é a fórmula elaborada por Amorim Neto (2000) para a “Taxa de Coalescência do Gabinete”, denominada *Gabinete*. O indicador serve para explicar a relação entre as cotas ministeriais e o peso parlamentar dos partidos aliados. Sua fonte é o índice de proporcionalidade formulado por Rose (1984) no qual se mensura o desvio da proporcionalidade entre cadeiras e votos em determinada eleição conforme explicado mais acima.

A fórmula da Taxa de Coalescência do Gabinete (Amorim Neto, 2000:481) é a seguinte:

$$\text{Gabinete} = 1 - 1/2 \sum_{i=1}^n (|S_i - M_i|)$$

Onde,

i são os partidos

n é o número de partidos

M_i é a % de ministérios recebidos pelo partido i quando o Gabinete foi nomeado;

S_i é a % de cadeiras ocupadas pelo partido i dentro do total de cadeiras controladas pelos partidos que integram o Gabinete quando este foi nomeado.

O indicador *Gabinete* varia de 0 a 1. No limite inferior, ou seja, quando *Gabinete* = 0, não há nenhuma correspondência entre a taxa de recompensas ministeriais e a participação de cadeiras dos partidos aliados no Congresso. No caso oposto, no limite superior, quando *Gabinete* = 1, existe correspondência perfeita entre o número de ministérios e a quantidade de cadeiras controladas por esses partidos no Congresso.

Há alguns elementos que precisam ser esclarecidos neste índice de proporcionalidade.

Primeiramente, o indicador inclui no cálculo os ministros apartidários (ou seja, ministros que não pertencem a nenhum partido) e, adicionalmente, há uma condicionalidade para que pelo menos um dos ministros deva pertencer a algum partido. Assim sendo, não é possível que todos os ministros sejam apartidários.

Em segundo lugar, o cálculo do índice *Gabinete* considera a distribuição das cotas ministeriais e das cadeiras dentro do contingente parlamentar que pertence a legendas partidárias que compõem o ministério. Para nossos propósitos (mensurar a proporcionalidade dos estados dentro da coalizão partidária de governo) faria mais sentido considerar como parâmetro os ministérios que o próprio presidente pré-identificou como cotas a serem partilhadas para os partidos (e não todos os portfólios). Ou seja, um estado “representado” dentro de um partido não poderia ganhar um ministério que não estaria em jogo. Do contrário, levados em conta os ministérios apartidários, eles deflacionariam indevidamente os resultados. Da mesma forma, essa escolha metodológica acompanha a literatura internacional sobre o tema, que desconsidera os ministérios apartidários (Browne, Franklin, 1973; Budge, Keman, 1993; Laver, Schofield, 1985).

Por fim, a Taxa de Coalescência do Gabinete não contabiliza a proporcionalidade dos partidos que não controlam ministérios. Ou seja, quando um partido aliado tem cadeiras no parlamento, mas não possui ministros no governo, os dados desse partido não são considerados para o cálculo (Amorim Neto, 2000:481).

Capturando a informação por estado de origem política do ministro, apresentamos o índice de proporcionalidade de Amorim Neto (2000) e desagregamos os dados por estado.

Assim sendo,

$$(1) \text{Gabinete} = 1 - 1/2 \sum_{i=1}^n (|S_i - M_i|)$$

Agora criamos duas variáveis que incorporam a dimensão estadual:

$$(2) M_i = M_{i1} + M_{i2} + \dots + M_{ik} = \sum_{j=1}^k M_{ij}$$

$$(3) S_i = S_{i1} + S_{i2} + \dots + S_{ik} = \sum_{j=1}^k S_{ij}$$

Em que:

i são os partidos

j são os Estados

k é o número de Estados

M_{ij} é a % de ministérios do partido i , ocupados pelo Estado j

S_{ij} é a % de cadeiras (deputados) do partido i , ganhas pelo Estado j

Substituindo M_{ij} (2) e S_{ij} (3) na fórmula original de Gabinete (1), temos o seguinte:

$$(4) \text{ Gabinete por Estado} = 1 - 1/2 \sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^k |S_{ij} - M_{ij}|$$

ou, reagrupando os fatores, temos que:

$$(5) \text{ Gabinete por Estado} = 1 - 1/2 \sum_{j=1}^k \sum_{i=1}^n |S_{ij} - M_{ij}|$$

Se definimos uma nova variável, α_j :

$$(6) \alpha_j = \sum_{i=1}^n |S_{ij} - M_{ij}|$$

Em que α_j é a participação de cada Estado j na Taxa de Coalescência da União (Gabinete). Definimos a nova variável, Taxa de Coalescência do Estado j , como c_j :

$$(7) c_j = 1 - 1/2 \sum_{i=1}^n (|S_{ij} - M_{ij}|)^4$$

ou, substituindo por α_j em (7), temos que:

$$(8) \text{ Taxa de Coalescência por Estado} = c_j = 1 - \frac{1}{2} \alpha_j$$

Onde:

c_j é a Taxa de Coalescência do Estado j

c_j varia entre 0 e 1.

Finalmente, construímos a nova variável, Taxa de Coalescência da União a partir da Taxa de Coalescência dos estados, como C:

$$(9) \text{ Gabinete por Estado} = C = 1 - 1/2 \sum_{j=1}^k \alpha_j$$

Onde:

C é a Taxa de Coalescência da União por estado (denominada Gabinete por Estado)

C varia entre 0 e 1.

$\sum_{j=1}^k \alpha_j$, varia entre 0 e 2.

Portanto, $c_j \geq C$. Ou seja, a Taxa de Coalescência de cada estado é maior ou igual do que a Taxa de Coalescência da União por estado.

Note-se que as equações (4), (5) e (9) são diferentes maneiras de expressar a Taxa de Coalescência da União por estado (Gabinete por estado). Utilizaremos a equação (9), que já está operacionalizada, para mostrar de uma maneira mais simples sua relação com a Taxa de Coalescência dos estados (c_j) da equação (8).

O presente indicador difere do indicador de Amorim Neto (2000) em alguns aspectos.

Primeiro, o Gabinete por estado não inclui no cálculo os ministérios partidários. Ou seja, em nossa fórmula de proporcionalidade, o número de ministérios se refere somente àqueles ocupados por ministros que estejam filiados a algum partido político no momento de sua nomeação. Segundo, considera-se no cálculo a distribuição das cotas ministeriais e parlamentares do contingente que pertence às legendas partidárias. Por fim, a Taxa de Coalescência Federativa contabiliza a proporcionalidade de todos os partidos e estados que têm cotas nos ministérios e/ou no parlamento. Isso porque se considera relevante quantificar a relação de proporcionalidade de ambas as arenas, tanto ministérios quanto parlamento. Desta maneira é possível analisar que partidos e/ou estados que, apesar de terem cadeiras no parlamento, não possuem cotas nos ministérios.

Trabalhos sobre a relação entre os poderes Executivo e Legislativo, sobretudo aqueles que utilizam índices de proporcionalidade, costumam referir-se apenas às configurações políticas da Câmara dos Deputados. Nós incorporamos o Senado ao cálculo do índice proposto observando que a

Câmara Alta é justamente o *locus* de representação dos estados da Federação, agente relevante de nosso estudo. Cabe ressaltar também que a proporcionalidade não é calculada pelo tamanho das bancadas estaduais, mas pelo tamanho das bancadas estaduais dentro dos partidos que fazem parte da base aliada. Ou seja, mesmo todos os estados possuindo a mesma magnitude na Câmara Alta (três representantes), alguns contribuiriam com mais – ou menos – apoio na coalizão de governo. É a partir dessa contribuição, número de cadeiras do estado dentro dos partidos da coalizão, que calculamos a Taxa de Coalescência Federativa de cada estado dentro da coalizão.

Nos concentraremos então na construção do indicador do Senado para analisar a relação entre a participação dos partidos e dos estados nos ministérios *vis-à-vis* suas bancadas. Desta maneira utilizaremos a mesma fórmula de base de Amorim Neto e criaremos novas variáveis para capturar a informação do Senado.

Assim sendo, temos as seguintes fórmulas que mantêm a numeração anterior, porém incorporam o *bis* ('):

$$(1') \text{ Gabinete Senado} = 1 - 1/2 \sum_{i=1}^n (|Z_i - M_i|)$$

Agora criamos duas variáveis que incorporam a dimensão estadual:

$$(2') M_i = M_{i1} + M_{i2} + \dots + M_{ik} = \sum_{j=1}^k M_{ij}$$

$$(3') Z_i = Z_{i1} + Z_{i2} + \dots + Z_{ik} = \sum_{j=1}^k Z_{ij}$$

Em que:

i são os partidos

j são os Estados

k é o número de Estados

M_{ij} é a % de ministérios do partido *i*, ocupados pelo Estado *j*

Z_{ij} é a % de cadeiras (senadores) do partido *i*, ganhas pelo Estado *j*

Substituindo M_{ij} (2') e Z_{ij} (3') na fórmula original de Gabinete Senado (1'), temos o seguinte:

$$(4') \text{ Gabinete Senado por Estado} = 1 - 1/2 \sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^k |Z_{ij} - M_{ij}|$$

ou, reagrupando os fatores, temos que:

$$(5') \text{ Gabinete Senado por Estado} = 1 - 1/2 \sum_{j=1}^k \sum_{i=1}^n |Z_{ij} - M_{ij}|$$

Se definimos uma nova variável, β_j :

$$(6') \beta_j = \sum_{i=1}^n |Z_{ij} - M_{ij}|$$

Onde:

β_j é a participação de cada Estado j na Taxa de Coalescência Senado da União (Gabinete Senado).

Agora definimos a nova variável, Taxa de Coalescência Senado do Estado j , como t_j :

$$(7') t_j = 1 - 1/2 \sum_{i=1}^n (|Z_{ij} - M_{ij}|)^5$$

ou, substituindo por β_j em (7'), temos que:

$$(8') \text{ Taxa de Coalescência Senado por Estado} = t_j = 1 - \frac{1}{2} \beta_j$$

Onde:

t_j é a Taxa de Coalescência do Estado j

t_j varia entre 0 e 1.

Por fim, construímos a nova variável, Taxa de Coalescência Senado da União a partir da Taxa de Coalescência Senado dos estados, como T :

$$(9') \text{ Gabinete Senado por Estado} = T = 1 - 1/2 \sum_{j=1}^k \beta_j$$

Onde:

T é a Taxa de Coalescência Senado da União por estado (denominada Gabinete Senado por Estado)

T varia entre 0 e 1.

$\sum_{j=1}^k \beta_j$, varia entre 0 e 2.

Portanto, $t_j \geq T$. Ou seja, a Taxa de Coalescência Senado de cada estado é maior ou igual à Taxa de Coalescência Senado da União por estado.

Como expressado na formulação para os deputados, note-se que as equações (4'), (5') e (9') são diferentes maneiras de expressar a Taxa de Coalescência Senado da União por estado (Gabinete Senado por estado). Novamente utilizaremos a equação (9'), que já está operacionalizada, para mostrar de uma maneira mais simples sua relação com a Taxa de Coalescência Senado dos estados (t_j) da equação (8').

Resultados

Na Tabela 2 apresentamos os resultados dos cálculos de três variáveis. A primeira variável calculada é a Taxa *partidária* de Coalescência do Gabinete seguindo a fórmula de Amorim Neto (2000) com os nossos dados; a segunda é a Taxa de Coalescência do Gabinete por estado, ou *federativa*, seguindo a fórmula proposta para a Câmara dos Deputados; a terceira variável calculada é a Taxa de Coalescência Senado do Gabinete por estado, ou *federativa senado*, seguindo a fórmula proposta neste artigo para o Senado. Todas as variáveis foram calculadas por ano para os governos compreendidos entre 1995 e 2016.

A primeira compreensão sobre os dados das Taxas de Coalescência (Tabela 2), tanto dos dados dos partidos, quanto dos de Gabinete por estados dizem respeito ao estágio do governo. Em ambos os cálculos as taxas são maiores no começo do governo ou em momentos de crise política do que em momentos de estabilidade. Com relação aos começos de cada governo é possível visualizar que em FHC I 1995, FHC II 1999, Lula I 2003, Lula II 2007, Dilma I 2011 e Dilma II 2015 a Taxa de Coalescência partidária é mais elevada que no ano imediatamente anterior. Passado o primeiro ano de governo, a taxa tende a cair. Isso é mais expressivo nos dados do Gabinete por estado, tanto em relação à Câmara, quanto em relação ao Senado.

Tabela 2

Taxa de coalescência partidária e federativa para a Câmara dos Deputados e para o Senado Federal por ano (de 1995 a 2016)

Gabinetes Ministeriais (ano a ano)	taxa de coalescência		
	partidária	federativa	
	Câmara dos Deputados	Câmara dos Deputados	Senado Federal
FHC I 1995	0,627	0,205	0,100
FHC II 1996	0,624	0,164	0,103
FHC III 1997	0,602	0,183	0,147
FHC IV 1998	0,706	0,183	0,176
FHC V 1999	0,820	0,212	0,156
FHC VI 2000	0,840	0,225	0,150
FHC VII 2001	0,744	0,177	0,133
FHC VIII 2002	0,657	0,115	0,050
Lula I 2003	0,656	0,322	0,325
Lula II 2004	0,610	0,243	0,179
Lula III 2005	0,660	0,228	0,203
Lula IV 2006	0,651	0,209	0,184
Lula V 2007	0,716	0,239	0,169
Lula VI 2008	0,723	0,242	0,186
Lula VII 2009	0,731	0,237	0,186
Lula VIII 2010	0,796	0,237	0,222
Dilma I 2011	0,714	0,265	0,146
Dilma II 2012	0,718	0,229	0,196
Dilma III 2013	0,707	0,225	0,175
Dilma IV 2014	0,677	0,256	0,207
Dilma V 2015	0,682	0,230	0,156
Dilma VI 2016	0,726	0,233	0,122

$$\text{Gabinete} = 1 - 1/2 \sum_{i=1}^n (|S_i - M_i|)$$

$$\text{Gabinete Câmara por Estado} = C = 1 - 1/2 \sum_{j=1}^k \alpha_j$$

$$\text{Gabinete Senado por estado} = T = 1 - 1/2 \sum_{j=1}^k \beta_j$$

Fonte: os autores.

Vale sublinhar que os dados do governo Dilma I 2011 de Gabinete e os dados do governo Dilma II 2015 de Gabinete por estado na Câmara e no Senado são uma exceção (ambos são mais baixos que o ano anterior). Por outro lado, no caso dos períodos de crise ou instabilidade política, é possível perceber algo semelhante. Por exemplo, entre os anos de FHC 1998 e FHC 1999, momento de crise econômica pela mudança de regime de câmbio e alteração das autoridades do Banco Central, apenas a taxa relativa ao Senado cai.

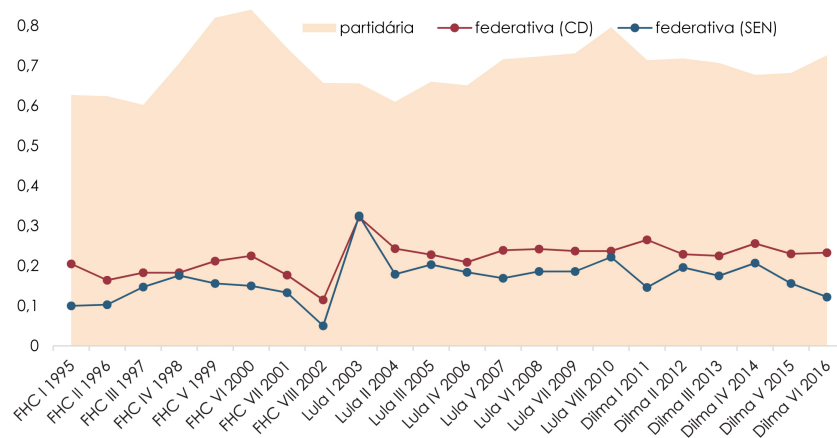
Curiosamente, embora a proporcionalidade partidária seja menor no início do governo Lula, a representação estadual dos partidos que formaram a sua coalizão foi mais respeitada do que nos governos FHC. Isso indica que, mesmo não tendo representado adequadamente as forças partidárias nos ministérios, Lula se preocupou mais que seu antecessor em representar as *bancadas estaduais* de seus aliados no Legislativo. Isso é indicado por um forte crescimento na Taxa de Coalescência do Gabinete por estado (que passa de 0,115 a 0,322) na Câmara, algo que não é visualizado nos dados da fórmula Gabinete. O aumento é ainda mais expressivo no Senado.

Ao mesmo tempo, índices mais robustos de proporcionalidade partidária, como ao final do governo Lula quando este gozava de alta popularidade, não foram acompanhados de gabinetes mais representativos do ponto de vista estadual. De qualquer forma, fica muito claro que quando inserimos o caráter federativo dos partidos que compõem a coalizão na fórmula que calcula a proporcionalidade das forças políticas na Câmara dos Deputados e no Senado, o valor tende a cair para menos da metade, o que indica como certos estados são muito mais sobrerrepresentados do que outros, o que pode causar distorções estaduais não só na representação política no governo, como também nos interesses presentes na formulação e implementação de políticas públicas no principal *locus* do presidencialismo brasileiro.

O Gráfico 4 traduz essa diferença entre os dois índices ao longo do período estudado.

Gráfico 4

Taxas de Coalescência partidária e federativa comparadas por presidente ano a ano (1995-2016)



$$\text{Gabinete} = 1 - 1/2 \sum_{i=1}^n (|S_i - M_i|)$$

$$\text{Gabinete Câmara por Estado} = C = 1 - 1/2 \sum_{j=1}^k \alpha_j$$

$$\text{Gabinete Senado por estado} = T = 1 - 1/2 \sum_{j=1}^k \beta_j$$

Fonte: os autores.

Apresentamos agora os dados da Taxa de Coalescência dos estados separadamente (ver Tabela 3 no Anexo).

Os dados próximos a 1 são de estados que quase não têm pastas ministeriais e cuja participação no governo se resume apenas às cadeiras no parlamento, que também é baixa. Esse é o caso dos estados com taxa de coalescência superior a 0,99. O fato de ser uma taxa perto de 1 mostra que a proporcionalidade entre os ministérios (M_{ij}) e as cadeiras (S_{ij}) é semelhante, embora todas as participações (nos ministérios e no Congresso Nacional) sejam muito baixas.

Para efeitos de análise, nos concentraremos em três estados que possuem Taxa de Coalescência dos estados inferior a 0,99 e que, por suas especificidades, podem ser tomados como paradigma: São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul. Por questões de espaço não é possível aprofundar o estudo de todos os estados.

O estado mais favorecido na proporcionalidade entre a participação dos ministérios e as cadeiras parlamentares ao longo do período analisado é São Paulo. Esse é o estado que apresenta a menor Taxa de Coalescência por estado, sendo que sua taxa é de 0,849 para o último ano da série. Isso mostra que a diferença entre a participação nos ministérios por partido e por estado (M_{ij}) e na participação na Câmara dos Deputados por partido e por estado (S_{ij}) é maior.

Ou seja, São Paulo possui maior participação nos ministérios do que no parlamento. Isso é visualizado sobretudo nos dados do PSDB. Porém, é importante marcar que São Paulo perdeu ao longo da nossa série histórica espaço nessa proporcionalidade entre ministérios e parlamento. Isso fica evidente analisando a evolução da taxa, já que ela era menor nos governos do PSDB e maior nos governos PT (ver as Tabelas 3 e 4 no Anexo).

Os dados mostram que no início do governo FHC I 1995 a taxa que era de 0,761 caiu para 0,683 no último ano de governo (FHC II 2002) e a partir daí se manteve mais elevada.

Nos anos dos governos do PT, o momento que o indicador foi mais alto foi marcado pelo escândalo do Mensalão, durante o governo Lula I, em 2005, quando o presidente incorpora outras forças do Congresso para ter maior independência dos pequenos partidos envolvidos no processo. Neste período, a diferença entre a participação nos ministérios e nas cadeiras foi reduzida comparativamente ao período anterior. O PT, partido que concentrou a maior participação no parlamento durante o período para o estado de São Paulo, não exerceu uma força tão grande quanto o PSDB no período anterior nas nomeações de ministros. Finalmente, o indicador mais baixo na gestão do PT estaria em 2015, momento de grande instabilidade do governo Dilma. Em 2015, a diferença de participação dos ministérios com relação ao parlamento cresce, em especial no PT, mas também no PSD, no Partido Comunista do Brasil (PC do B), no PMDB e no PR, o que faz com que a Taxa de Coalescência do estado se torne menor.

Minas Gerais apresenta uma particularidade interessante. É um estado que mantém alguma participação nas cotas ministeriais, porém essa participação é menor que a participação nas cadeiras do parlamento. O caso de Minas seria o do estado cuja proporcionalidade relativa dos ministérios e do parlamento é desfavorável para o estado. Em outras palavras, se o estado mantivesse a cota que tinha no parlamento dentro dos ministérios, ela deveria ter tido uma maior cota de ministérios, e

isso não aconteceu. A Taxa de Coalescência do estado de Minas Gerais é relativamente elevada, sendo em 2016 de 0,932. Porém, é um estado que em todos os anos analisados ocupa ministérios dentro do governo, mas numa proporção menor que a do parlamento. No gabinete FHC I 1995, para o estado de Minas, PMDB e PFL participavam com deputados, mas não com ministérios. Ao longo dos anos, a diferença entre a participação de Minas nos ministérios e o parlamento foi caindo. Isso é visível porque nos dados do governo FHC a taxa era menor e foi crescendo cada vez mais, a partir do segundo governo Lula (2007). O período da gestão Dilma apresenta uma leve elevação na diferença de participação de ministérios e cadeiras a partir de 2015, e por isso cai a taxa de coalescência do estado nos últimos dois anos. Em 2015, para o estado de Minas Gerais, PMDB, PC do B, PDT, PR, PSB e PTB foram os que tiveram menor participação nos ministérios que no parlamento.

Finalmente, o estado de Rio Grande do Sul é um caso interessante porque mantém a proporcionalidade estável ao longo do tempo e não é tão elevada (inferior a 0,99). A Taxa de Coalescência do estado de Rio Grande do Sul é de 0,934 para 2016, muito semelhante à taxa de Minas Gerais, porém a particularidade é que o Rio Grande do Sul tem uma participação muito menor nas cadeiras na Câmara dos Deputados. Ou seja, o Rio Grande do Sul conseguiu cotas ministeriais elevadas ao longo do tempo com relação à sua participação parlamentar. Em 1995, no governo FHC I, o PMDB gaúcho obteve uma maior participação nos ministérios que no parlamento. No mesmo sentido, no segundo governo Dilma, em 2015, os partidos com maior participação nos ministérios que no parlamento foram dois, o PT e o PMDB. Por fim, analisando ao longo do tempo se verifica que o Rio Grande do Sul apresenta oscilações na taxa. Porém, esta não parece estar tão condicionada pelo partido de governo. A taxa oscila entre 0,908 e 0,954 nos governos FHC; entre 0,918 e 0,955 nos governos Lula; e 0,912 e 0,936 nos governos Dilma.

A mediana desses dados temporais é apresentada nas Figuras 1 e 2. Os valores estão classificados em 10 categorias. Nos mapas, os estados da Federação em cor mais clara apresentaram as maiores distorções na representação dos ministérios em relação à presença desses estados dentro dos partidos aliados. Tanto para a Câmara quanto para o Senado, os estados com os menores valores são Minas Gerais, Rio Grande do Sul e São Paulo. Trata-se das unidades federativas que foram sobrerrepresentadas nos ministérios. Os demais estados que aparecem em condições semelhantes nas duas casas legislativas são Paraná, Rio de Janeiro, Bahia,

Sergipe, Alagoas, Ceará e Piauí. As demais unidades da Federação apresentaram algumas variações entre as duas casas, como é o caso dos estados de Rondônia e Tocantins, no qual a representação deles nos ministérios foi mais proporcional ao seu peso na Câmara do que no Senado. O inverso ocorre em estados como Santa Catarina, Espírito Santo, Maranhão e Pará, onde a representação no governo está mais alinhada ao peso dos estados na base aliada dentro do Senado.

Figura 1

Mediana da Taxa de Coalescência Federativa por estado: Câmara dos Deputados (1995-2016)

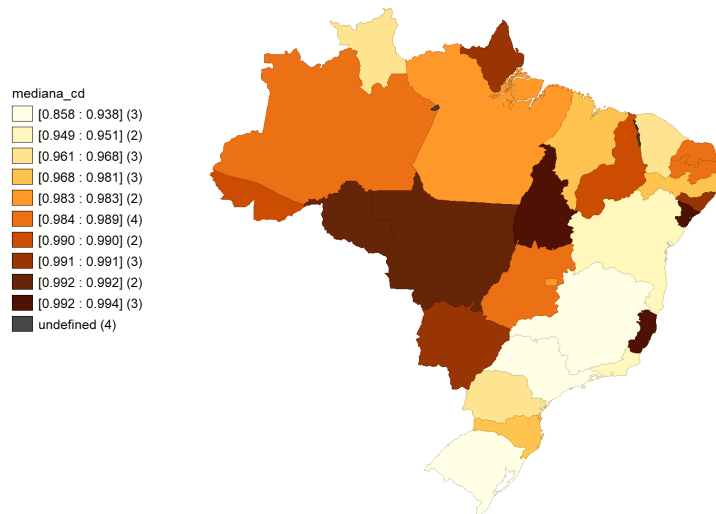
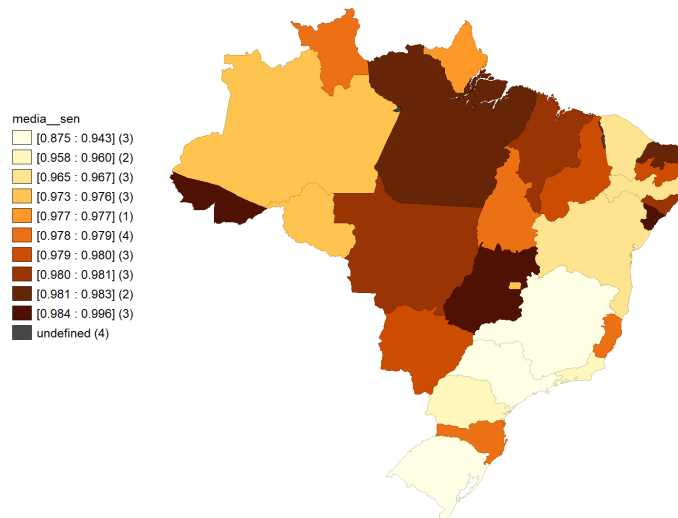


Figura 2

Mediana da Taxa de Coalescência Federativa por estado: Senado Federal (1995-2016)



Fonte: os autores.

Discussão e Conclusões

No Brasil, estudos de coalizão estão focados quase que exclusivamente no aspecto *partidário* das alianças políticas do presidente construídas com o Legislativo federal. Este artigo, ao contrário, explorou o caráter *federativo* da coalizão, olhando a questão da base partidária por um ângulo novo. As facções estaduais dos partidos disputam internamente recursos e acessos a cargos no Executivo. Por isso, o aspecto estadual também deve importar nas estratégias de nomeação ministerial, entrando nos cálculos do presidente na formação do gabinete. Além disso, o local de origem política dos ministros impacta nas políticas do Executivo através das transferências de recursos federais para seus redutos estaduais. E esses recursos impactam, por sua vez, no desempenho eleitoral futuro dos partidos nos estados.

Quando analisamos o recrutamento ministerial por região de origem, há certos padrões: o Sudeste sempre compõe cerca de metade dos gabinetes seguido de longe pelas regiões Sul e Nordeste. As maiores diferenças entre os governos do PT e do PSDB estão nas estratégias de alocação federativa dos ministros dos partidos aliados e dos seus próprios correligionários. Exemplo disso foi a presença de gaúchos e baianos nos ministérios petistas, ao passo que Minas Gerais foi representada sobretudo por ministros filiados a partidos da base aliada nos governos Lula e Dilma. Nos dois governos FHC São Paulo foi representado quase que exclusivamente por tucanos, enquanto nordestinos recrutados para os ministérios estavam, majoritariamente, filiados ao PMDB ou ao PFL.

No governo do PSDB, a base aliada foi representada no gabinete por políticos da região Nordeste. Um dos resultados práticos foi a perpetuação de forças políticas tradicionais ligadas ao PMDB e ao PFL nos estados nordestinos ao longo de toda a administração FHC. Esse quadro começa a mudar justamente em 2006, após mais de três anos de gestão petista com a reconfiguração das elites no Poder Executivo federal. A partir de então a região passa por uma renovação de suas classes dirigentes. Não é uma coincidência que os novos chefes políticos da região fossem filiados ao partido do presidente (PT) ou a partidos da base aliada. O acesso a cargos no ministério levou ao controle de recursos que, por sua vez, permitiu colher dividendos eleitorais na região.

Quando decompomos os dados por estados, vemos que, ao longo do período, houve o que Amorim Neto chamou de “paulistérios”: uma sobrerrepresentação de São Paulo, estado de origem política dos presidentes Fernando Henrique e Lula da Silva. Mas é preciso ir além dessa contatação.

Para dar conta de maneira mais precisa do problema da (sobre ou sub) representação estadual, esse novo índice de proporcionalidade ministerial capta não simplesmente o poder “dos estados”, mas a representatividade das facções internas dos partidos da coalizão a partir das unidades da Federação em relação aos seus respectivos pesos nos partidos na Câmara e no Senado. Se comparamos a taxa de coalescência tradicionalmente medida pela literatura – que leva em conta as siglas partidárias como um todo – com uma taxa de coalescência que agrega o fator federativo em seu valor, o índice cai para menos da metade, mostrando que os presidentes à primeira vista não se preocupam em espelhar as *bancadas estaduais* de seus partidos aliados nos ministérios. Contudo, nosso argumento é que os baixos índices apresentados não devem ser lidos como um fator irrelevante.

Na realidade, as baixas taxas de coalescência federativa no período 1995-2016 podem ser indicadores indiretos de distorções deliberadas da representação de determinados distritos conforme os alinhamentos políticos do governo com os entes federados. A questão federativa constitui uma espécie de *jogo aninhado* no Poder Executivo e na coalizão de governo.⁶

Embora a literatura tenha se especializado em revelar os padrões de interação entre os poderes Executivo e Legislativo a partir do comportamento das bancadas partidárias nas votações no Congresso, resta ainda esclarecer o padrão de relacionamento político do governo com estados e municípios e seus impactos. Por isso, avaliamos não apenas o espaço dos partidos dentro do governo, usando suas bancadas legislativas como parâmetro, mas o espaço dos estados da Federação dentro do governo, usando as bancadas estaduais dentro dos partidos aliados como parâmetro para identificar quais são os entes federados (ou melhor, os agentes políticos desses estados) mais sobrerrepresentados.

Portanto, a Coalescência Federativa entra no cálculo do presidente da República, mas sob outra perspectiva que a da relação com o Congresso Nacional. Ela permite estimar as relações entre o *governo federal*, através da Presidência e dos ministérios, e a *esfera estadual*, através da participação de ministros de diferentes estados no gabinete.

Embora não seja uma variável tradicional em estudos de coalizão, é uma dimensão importante em três sentidos: *i*) permite supor o interesse ou a capacidade do presidente para formar *alianças estaduais*; *ii*) indica, por outro lado, a possibilidade de participação das *lideranças estaduais* na eleição e implementação de políticas públicas através do controle dos

ministérios; e *iii*) é um parâmetro para se analisar *gastos discricionários* do governo federal com seus aliados políticos nas esferas subnacionais. Esse é um aspecto importante para ponderar o desempenho eleitoral futuro ou potencial dos partidos da base, já que eles controlam, através dos ministérios, investimentos em distritos eleitorais específicos.

Uma vez estabelecido o propósito *metodológico* do índice, resta a explorar, e esse seria um dos limites deste artigo, o impacto da coalescência federativa sobre as relações políticas efetivas entre a Presidência e as demais esferas de governo. A coalescência federativa do gabinete deve pesar na sistemática de repasses financeiros e no alinhamento político-eleitoral durante a costura das coligações partidárias, por exemplo⁷. A partir daqui esperamos poder entender melhor no futuro as múltiplas estratégias de nomeação ministerial pelo presidente para além da relação já conhecida entre Executivo federal e Legislativo federal. E, igualmente, para além da dimensão partidária, deslocar a discussão da governabilidade para o controle político da política pública nas pontas do sistema federativo.

(Recebido para publicação em 27 de janeiro de 2023)

(Reapresentado em 9 de agosto de 2023)

(Aprovado para publicação 18 de setembro de 2023)

Notas

1. O parâmetro utilizado da ocupação mínima por três meses na pasta tende a excluir secretários executivos que ocupam os ministérios repetidas vezes, mas apenas temporariamente ou de forma interina.
2. Ver <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/arquivo>. Acesso em 18 de janeiro de 2023.
3. Ver <http://www.tse.jus.br/partidos/filiacao-partidaria/relacao-de-filiados>. Acesso em 18 de janeiro de 2023.
4. Um leitor com domínio específico de matemática pode perceber que os resultados de Gabinete e Gabinete *por estado* são claramente distintos, já que os cálculos em módulo de dentro da fórmula da Taxa de Coalescência por estado, que capturam a informação por estado e fazem um módulo específico para cada estado, formam um resultado diferente ao da fórmula do cálculo em módulo para a União.
5. Um leitor com domínio específico de matemática pode perceber que os resultados de Gabinete Senado e Gabinete Senado *por estado* são claramente distintos, tal como explicado na nota anterior.
6. “Jogos aninhados” é uma noção operatória para descrever interações entre atores (“jogos”) em múltiplas esferas institucionais interconectadas. Esses atores tomarão decisões estratégicas em cada esfera com base no conjunto global de interações e tendo em vista seus interesses

estratégicos. Assim, um ator pode optar por uma alternativa menos favorável em uma arena secundária para escolher a melhor alternativa em outra arena, mais relevante no momento.

7. Os dados do artigo se referem ao período entre 1995 e 2016, período no qual o orçamento ainda era definido majoritariamente por prerrogativas do Poder Executivo. A primeira mudança substancial foi a promulgação das emendas individuais impositivas (PEC 2/2015) já em 2016, no final, portanto, do nosso recorte temporal, que acaba em maio de 2016.

Referências

- Abranches, Sérgio. (1988), “Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados*, v. 31, n. 1, pp. 5-34.
- Abreu, Alzira A. et al. (eds.). (2001), *Dicionário histórico-biográfico brasileiro*. Rio de Janeiro: Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil/Fundação Getulio Vargas.
- Almeida, Maria Hermínia T. de. (2005), “Recentralizando a federação?” *Revista de Sociologia e Política*, v. 24, pp. 29-40. <https://doi.org/10.1590/S0104-44782005000100004>
- Alves, Vinícius S. (2019), “Reflexões sobre o papel dos partidos no sistema político brasileiro: atividade parlamentar no contexto de preponderância do executivo”. *Em Tese*, v. 16, n. 1, pp. 255-274. <https://doi.org/10.5007/1806-5023.2019V16N1P255>
- Amorim Neto, Octavio. (1994), “Formação de gabinetes presidenciais no Brasil: coalizão versus cooptação”. *Nova Economia*, v. 4, n. 1, pp. 9-34.
- _____. (2000), “Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil”. *Dados*, v. 43, n. 3, pp. 479-519. <https://doi.org/10.1590/S0011-52582000000300003>
- _____. (2006), “The Presidential calculus: Executive policy making and cabinet formation in the Americas”. *Comparative Political Studies*, v. 39, n. 4, pp. 415-440. <https://doi.org/10.1177/0010414005282381>
- _____. (2007), “Algumas conseqüências políticas de Lula: novos padrões de formação e recrutamento ministerial, controle de agenda e produção legislativa”. In: J. Nicolau; T. Power (eds.), *Instituições representativas no Brasil: balanço e reforma*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, pp. 55-73.
- _____; Santos, Fabiano. (2003), “O segredo ineficiente revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros”. *Dados*, v. 46, n. 4, pp. 449-479. <https://doi.org/10.1590/S0011-52582003000400002>
- Amorim Neto, Octavio; Simonassi, Andrei G. (2013), “Bases políticas das transferências intergovernamentais no Brasil (1985-2004)”. *Revista de Economia Política*, v. 33, n. 4, pp. 704-725.
- Arretche, Marta. (2007), “The veto power of sub-national governments in Brazil: Political institutions and parliamentary behaviour in the post-1988 period”. *Brazilian Political Science Review*, v. 1, n. 2, pp. 40-73. <https://doi.org/10.1590/S1981-38212007000200002>
- _____. (2013), “Demos- constraining or demos- enabling federalism? Political institutions and policy change in Brazil”. *Journal of Politics in Latin America*, v. 5, n. 2, pp. 133-150.
- Bäck, Hanna; Debus, Marc; Klüver, Heike. (2014), “Bicameralism, intra-party bargaining, and the formation of party policy positions: Evidence from the German federal system”. *Party Politics*, v. 22, n. 3, pp. 405-417. <https://doi.org/10.1177/1354068814549343>
- Bäck, Hanna; Debus, Marc; Müller, Wolfgang. (2016), “Intra-party diversity and ministerial selection in coalition governments”. *Public Choice*, v. 166, n. 3-4, pp. 355-378. <https://doi.org/10.1007/s11127-016-0327-6>
- Baião, Alexandre; Couto, Cláudio; Jucá, Ivan. (2018), “A execução das emendas orçamentárias individuais: papel de ministros, cargos de liderança e normas fiscais”. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 25. <https://doi.org/10.1590/0103-335220182502>

- Batista, Mariana. (2013), “O poder no Executivo: uma análise do papel da Presidência e dos Ministérios no presidencialismo de coalizão brasileiro (1995-2010)”. *Opinião Pública*, v. 19, pp. 449-473. <https://doi.org/10.1590/S0101-33002006000300002>
- _____. (2018), “Who gets what and how does it matter? Importance-Weighted portfolio allocation and coalition support in Brazil”. *Journal of Politics in Latin America*, v. 10, n. 3, pp. 99-134. <https://doi.org/10.1021/la3045187>
- Bertholini, Frederico; Pereira, Carlos. (2017), “Pagando o preço de governar: custos de governabilidade no presidencialismo de coalizão brasileiro”. *Revista de Administração Pública*, v. 51, n. 4, pp. 528-550. <https://doi.org/10.1590/0034-7612154969>
- Bolleyer, Nicole; Bytzek, Evelyn. (2009), “Government congruence and intergovernmental relations in federal systems”. *Regional and Federal Studies*, v. 19, n. 3, pp. 371-397. <https://doi.org/10.1080/13597560902957484>
- Borges, André. (2011), “The political consequences of center-led redistribution in Brazilian Federalism: The fall of subnational party machines”. *Latin American Research Review*, v. 46, n. 3, pp. 21-45. <https://doi.org/10.1353/lar.2011.0047>
- _____. (2013), “Eleições presidenciais, federalismo e política social”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 28, n. 81, pp. 117-136. <https://doi.org/10.1590/S0102-69092013000100008>
- Borges, André; Paula, Carolina; Silva, Adriano da N. (2016), “Eleições legislativas e geografia do voto em contexto de preponderância do Executivo”. *Revista de Sociologia e Política*, v. 24, n. 58, pp. 31-58. <https://doi.org/10.1590/1678-987316245802>
- Borges, André; Sanches Filho, Alvinho O. (2016), “Federalismo, coalizões de governo e escolhas de carreira dos deputados federais”. *Opinião Pública*, v. 22, n. 1, pp. 1-27. <https://doi.org/10.1590/1807-019120162211>
- Browne, Eric C.; Franklin, Mark N. (1973), “Aspects of coalition payoffs in European parliamentary democracies”. *American Political Science Review*, v. 67, n. 2, pp. 453-469. <https://doi.org/10.2307/1958776>
- Cardoso, Fernando H. (2015), *Diários da Presidência* (Vol. 1). São Paulo: Companhia das Letras.
- Carey, John M.; Reinhardt, Gina Y. (2003), “Impacto das instituições estaduais na unidade das coalizões parlamentares no Brasil”. *Dados*, v. 46, n. 4. <https://doi.org/10.1590/S0011-52582003000400005>
- Cavalcante, Pedro; Palotti, Pedro. (2016), Entre a política e a técnica: quem são os Ministros dos governos democráticos no Brasil (1990 a 2014)? Trabalho apresentado no 10º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política – ABCP. Belo Horizonte, 30 de agosto-2 de setembro.
- Cheibub, José A.; Figueiredo, Argelina; Limongi, Fernando. (2009), “Partidos políticos e governadores como determinantes do comportamento legislativo na Câmara dos Deputados, 1988-2006”. *Dados*, v. 52, n. 2, pp. 263-299. <https://doi.org/10.1590/S0011-52582009010200002>
- Codato, Adriano; Franz, Paulo. (2017), “Estratégias de formação de gabinetes ministeriais no Brasil: comparando as presidências de Cardoso e Lula”. *E-Legis*, v. 10, n. 22, pp. 42-67.
- _____. (2018). “Ministros-técnicos e ministros-políticos nos governos do PSDB e do PT”. *Revista de Administração Pública*, v. 52, n. 5, pp. 776-796. <https://doi.org/10.1590/0034-7612174301>

Federalismo e Coalizão

- D'Araujo, Maria Celina. (2009), "Os ministros da Nova República: notas para entender a democratização do Poder Executivo". In: Congresso de Gestão Pública do Conselho Nacional de Secretários de Estado da Administração, 2, Painel 60. Brasília, [s/n]. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/bitstreams/7b5997b5-7499-479e-8809-d85656d454ef/download>.
- D'Araujo, Maria Celina; Ribeiro, Guilherme L. (2018), "Trajetória socioeducacional dos ministros brasileiros na Nova República (1985-2014)". *Revista de Sociologia e Política*, v. 26, n. 65, pp. 39-61. <https://doi.org/10.1590/1678-987317266503>
- Desposato, Scott W. (2004), "The impact of federalism on national party cohesion in Brazil". *Legislative Studies Quarterly*, v. 29, n. 2, pp. 259-285. <https://doi.org/10.3162/036298004X201177>
- Duchateau, Philippe; Aguirre, Basilia. (2010), "Estrutura política como determinante dos gastos federais". *Economia*, v. 11, n. 2, pp. 305-331. <https://www.sciencedirect.com/journal/economia/issues%0Ahttp://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=ecn&AN=1229581&site=ehost-live>
- Feltenius, David. (2007), "Relations between central and local government in Sweden during the 1990s: Mixed patterns of centralization and decentralization". *Regional and Federal Studies*, v. 17, n. 4, pp. 457-474. <https://doi.org/10.1080/13597560701691821>
- Figueiredo, Argelina; Limongi, Fernando. (2001), *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional* (2ª ed.). Rio de Janeiro: FGV Editora.
- Franz Júnior, Paulo. (2021), A dimensão federativa da coalizão: a política distributiva dos ministérios aos estados nos governos do PT (2006-2016). Tese (Doutorado em Ciência Política), Universidade Federal do Paraná. <https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/74930>
- Fry, Vanessa; McLean, Iain. (1991), "A Note on Rose's Proportionality Index". *Electoral Studies*, v. 10, n. 1, pp. 52-59.
- Gallagher, Michael. (1991), "Proportionality, disproportionality and electoral systems". *Electoral Studies*, v. 10, n. 1, pp. 33-51. [https://doi.org/10.1016/0261-3794\(91\)90004-C](https://doi.org/10.1016/0261-3794(91)90004-C)
- Garcia, Joice G. (2017), "Coalizões de governo: uma medida de concentração alternativa". *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 22, n. 72, pp. 296-311. <https://doi.org/10.12660/cgpc.v22n72.65099>
- Giannetti, Daniela; Benoit, Kenneth. (2008), "Intra-party politics and coalition governments in parliamentary democracies". In: D. Giannetti; K. Benoit (eds.), *Intra-Party Politics and Coalition Governments*. London: Routledge Taylor & Francis. <https://doi.org/10.4324/9780203889220-1>
- Guicheney, Hellen; Junqueira, Murilo de O.; Araújo, Victor. (2017), "O debate sobre o federalismo e suas implicações para a governabilidade no Brasil (1988-2015)". *Revista BIB*, v. 83, n. 1, pp. 69-92.
- Inácio, Magna. (2013), "Escogiendo ministros y formando políticos: Los partidos en gabinetes multipartidistas". *América Latina Hoy*, v. 64, pp. 41-66. <https://doi.org/64>
- Irvine, William P. (1988), "Measuring the effects of electoral on regionalism". *Electoral Studies*, v. 7, n. 1, pp. 12-26. [https://doi.org/https://doi.org/10.1016/0261-3794\(88\)90015-7](https://doi.org/https://doi.org/10.1016/0261-3794(88)90015-7)
- Larcinese, Valentino; Rizzo, Leonzio; Testa, Cecilia. (2006), "Allocating the U.S. Federal Budget to the States: The Impact of the President". *Journal of Politics*, v. 68, n. 2, pp. 447-456. <https://doi.org/https://doi.org/10.1111/j.1468-2508.2006.00419.x>

- Laver, Michael; Shepsle, Kenneth A. (1990a), "Coalitions and Cabinet Government". *The American Political Science Review*, v. 84, n. 3, 873-890. <https://doi.org/10.2307/1962770>
- ____ (1990b), "Government Coalitions and Intraparty Politics". *British Journal of Political Science*, v. 20, n. 04, 489. <https://doi.org/10.1017/S0007123400005950>
- Levitt, Steven D.; Snyder Jr., James M. (1995), "Political Parties and the Distribution of Federal Outlays". *American Journal of Political Science*, v. 39, n. 4, 958-980. <https://doi.org/10.2307/2111665>
- Mackie, Thomas T.; Rose, Richard. (1982), *The international almanac of electoral history* (2nd ed.). London: The MacMillan Press LTD. <https://doi.org/10.1007/978-1-349-06321-5>
- Mainwaring, Scott. (1993), "Democracia Presidencialista multipartidária: o caso do Brasil". *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, v. 28, n. 28-29, pp. 21-74. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64451993000100003>
- Mauerberg Junior, Arnaldo. (2016), Cabinet composition and assessment of a multiparty presidential system. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo). São Paulo: Fundação Getulio Vargas.
- Meireles, Fernando. (2019), "Alinhamento partidário e demanda por transferências federais no Brasil". *Revista de Administração Pública*, v. 53, n. 1, pp. 173-194. <https://doi.org/10.1590/0034-761220170282>
- Mill, John S. (1981), *Considerações sobre o governo representativo*. Brasília: UnB Editora.
- Nicolau, Jairo M. (1997), "As distorções na representação dos estados na Câmara dos Deputados brasileira. *Dados*, v. 40, n. 3, pp. 441-464. <https://doi.org/10.1590/S0011-52581997000300006>
- Pereira, Celina. (2017), Medindo a governabilidade no Brasil: o presidencialismo de coalizão nos governos FHC, Lula e Dilma. Dissertação (Mestrado). Instituto de Ciência Política, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Universidade de Brasília.
- Pereira, Carlos; Mueller, Bernardo. (2000), "Uma teoria da preponderância do Poder Executivo: o sistema de comissões no Legislativo brasileiro". *RBCS*, v. 15, n. 43, pp. 45-67.
- Rose, Richard. (1984), "Electoral Systems: A Question of Degree or of Principle?" In: Arend Lijphart; Bernard Grofman (eds.), *Choosing and Electoral System: Issues and Alternatives*. Westport: Praeger.
- Santos, Felipe Nunes dos. (2015), Presidentialism, Decentralization, and Distributive Politics in Latin America. Tese (Doutorado Filosofia, Ciência Política). Los Angeles: University of California.
- Santos, Fabiano; Almeida, Acir. (2011), *Fundamentos informacionais do presidencialismo de coalizão*. Curitiba: Appris.
- Schofield, Norman; Laver, Michael. (1985), "Bargaining Theory and Portfolio Payoffs in European Coalition Governments 1945-83. *British Journal of Political Science*, v. 15, n. 2, pp.143-164. <https://doi.org/10.1017/S0007123400004130>
- Soares, Márcia M.; Lourenço, Luiz C. (2004), "A representação política dos estados na federação brasileira". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 19, pp. 113-127. <https://doi.org/10.1590/S0102-69092004000300008>
- Soares, Márcia M.; Melo, Bruno G. de. (2016), "Condicionantes políticos e técnicos das transferências voluntárias da União aos municípios brasileiros". *Revista de Administração Pública*, v. 50, n. 4, pp. 539-562. <https://doi.org/10.1590/0034-7612138727>

Federalismo e Coalizão

- Solé-Ollé, Albert; Sorribas-Navarro, Pilar. (2008), “The effects of partisan alignment on the allocation of intergovernmental transfers. Differences-in-differences estimates for Spain”. *Journal of Public Economics*, v. 92, n. 12, pp. 2302-2319. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2007.06.014>
- Souza, Celina. (2001), “Federalismo e descentralização na Constituição de 1988: processo decisório, conflitos e alianças”. *Dados*, v. 44, n. 3, pp. 513-560. <https://doi.org/10.1590/S0011-52582001000300003>
- Ștefuriuc, Irina. (2009), “Explaining government formation in multi-level settings: Coalition theory revisited-evidence from the Spanish case”. *Regional and Federal Studies*, v. 19, n. 1, pp. 97-116. <https://doi.org/10.1080/13597560802692330>
- Vasselai, Fabricio. (2009), “Nomeações ministeriais e importância partidária na democracia de 1946-64: análises comparativas em relação à democracia atual”. *Revista Perspectivas*, v. 35, pp. 173-210.