

4 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

A análise dos resultados à luz do referencial teórico confirma a pertinência de se compreender o Núcleo de Governo como um mecanismo compensatório no arranjo institucional brasileiro. Os dados empíricos demonstram que a variação na tipologia do NdG – notadamente a combinação entre o tamanho do centro presidencial e os estilos de gestão – responde de forma dinâmica aos desafios impostos pela coalizão e pelo Legislativo. Quando a coalescência governamental é baixa ou a heterogeneidade ideológica da base aliada é alta, o presidente tende a recorrer a um NdG mais robusto e centralizador para compensar a falta de coesão e assegurar o controle sobre a agenda. Por outro lado, diante de um Congresso mais fragmentado e com maior poder de barganha, estilos de gestão mais competitivos ou colegiados podem ser acionados para gerenciar conflitos e distribuir recursos de forma a manter o apoio legislativo. Os modelos estatísticos que seguem corroboram essa lógica, revelando que a configuração do NdG não é aleatória, mas sim uma variável estratégica que compensa *déficits* de governabilidade, funcionando como um contrapeso institucional para a consecução dos objetivos presidenciais.

4.1 Análise Estatística utilizando Regressão Linear Beta

Ferrari e Cribari-Neto (2004) propuseram, em artigo seminal, ajuste de regressão para modelar variável resposta que segue uma distribuição beta, utilizando uma parametrização que é indexada por parâmetros de média e dispersão. A distribuição beta tem a seguinte função de densidade de probabilidade:

$$f(y; p, q) = \frac{\Gamma(p + q)}{\Gamma(p)\Gamma(q)} y^{(p-1)}(1 - y)^{(q-1)}, 0 < y < 1 \quad (1)$$

Em que, $p > 0$, $q > 0$ e $\Gamma(\cdot)$ é a função Gama. A média e a variância de y são respectivamente:

$$E(y) = \frac{p}{p + q} \quad (2)$$

$$Var(y) = \frac{pq}{(p+q)^2(p+q+1)} \quad (3)$$

O modelo de regressão beta é adequado para casos em que a variável de interesse é contínua e limitada ao intervalo de 0 a 1. Para a análise de regressão, é comum modelar a média da resposta em termos de outros parâmetros e variáveis explicativas, além de definir um modelo que inclua um parâmetro de precisão (Oliveira, 2004). Com o objetivo de estabelecer uma estrutura de regressão para a média da resposta juntamente com um parâmetro de precisão, Ferrari e Cribari-Neto (2004) sugeriram uma parametrização alternativa da densidade da distribuição beta, na qual:

$$\mu = \frac{p}{p+q} \quad (4)$$

$$\phi = p + q \quad (5)$$

Com isso, $p = \mu\phi$ e $q = (1 - \mu)\phi$. Calculando novamente a média e a variância de y , das equações (2) e (3), com a nova parametrização, temos: $E(y) = \mu$ e $Var(y) = \frac{V(\mu)}{1+\phi}$, sendo que $V(\mu) = \mu(1 - \mu)$. O parâmetro μ é a média da variável y e ϕ é o parâmetro de precisão. Nota-se que quanto maior o ϕ , menor a variância de y . Com base nas equações (4) e (5), a densidade de y pode ser reescrita da forma a seguir.

$$f(y; \mu, \phi) = \frac{\Gamma(\phi)}{\Gamma(\mu\phi)\Gamma((1-\mu)\phi)} y^{(\mu\phi-1)}(1-y)^{((1-\mu)\phi-1)} \quad (6)$$

Com $0 < y < 1$, $0 < \mu < 1$ e $\phi > 0$. Sendo $y = (y_1, \dots, y_n)^T$ vetor de n variáveis aleatórias independentes em que cada y_t tem densidade na forma (6) com parâmetro de precisão desconhecido, o modelo de regressão beta é obtido assumindo que a média de y_t pode ser escrita como:

$$g(\mu_t) = \sum_{i=1}^k x_{ti}\beta_i = \eta_t \quad (7)$$

Em que $\beta = (\beta_1, \dots, \beta_p)^T$ corresponde ao vetor de parâmetros desconhecidos e x_{i1}, \dots, x_{ip} às observações de p variáveis independentes conhecidas. A função $g(\cdot)$ é uma função de ligação com as seguintes características: estritamente monótona, duas vezes diferenciável, com domínio em $(0,1)$ e a imagem em R . A variância de y_t é uma função de μ_t (Ferrari e Cribari-Neto, 2004).

Há diferentes possibilidades de escolha da função de ligação, mas neste trabalho foi utilizada a função logit, que pode ser expressa como:

$$\mu_t = \frac{e^{x_t^T \beta}}{1 + e^{x_t^T \beta}} \quad (8)$$

Para estimar o vetor de parâmetros k-dimensional $\theta = (\beta^T, \phi)^T$, com $k = (p+1)$, emprega-se o Método da Máxima Verossimilhança, usando o algoritmo de otimização quasi-Newton conhecido como BFGS. A demonstração da estimação pode ser vista em Ferrari e Cribari-Neto (2004). A interpretação dos parâmetros de β é de razão de chances (*odds ratio*), que pode ser calculada por meio da $\exp(\beta_i)$.

A validade inferencial do modelo depende do atendimento a alguns pressupostos fundamentais:

(i) a variável resposta y deve ser contínua no intervalo aberto $(0,1)$ (Cribari-Neto & Zeileis, 2010);

(ii) condicionalmente às covariáveis, $y_t \sim Beta(\mu_t, \phi)$, com $\mu_t \in (0,1)$ e $\phi > 0$ (Ferrari & Cribari-Neto, 2004);

(iii) a variância de y_t depende de sua média e de ϕ , caracterizando heterocedasticidade estrutural:

$$Var(y_t) = \frac{\mu_t(1-\mu_t)}{1+\phi} \text{ (Ferrari&Cribari-Neto,2004);}$$

(iv) a função de ligação $g(\cdot)$ deve ser escolhida de forma apropriada, comumente a logit (Cribari-Neto & Zeileis, 2010);

(v) assume-se independência entre observações e estimação por MLE (Ferrari & Cribari-Neto, 2004).

Apesar de suas vantagens, a regressão beta apresenta algumas limitações:

(a) inabilidade para lidar com observações nos limites 0 e 1, requerendo transformações ou modelos inflacionados (Ospina & Ferrari, 2012);

(b) forma fixa da variância, que pode não se adequar a todas as situações empíricas (Simas, Barreto-Souza & Rocha, 2010);

(c) sensibilidade a outliers devido à estimação por MLE, sendo desejável o uso de métodos robustos em tais contextos (Ospina & Ferrari, 2012);

(d) subestimação de erros-padrão em algumas situações, mitigável por técnicas de correção de viés (Simas, Barreto-Souza & Rocha, 2010);

(e) fragilidade em amostras pequenas, que pode comprometer testes de hipóteses, demandando correções de Bartlett ou bootstrap (Ospina & Ferrari, 2012).

Para avaliar a qualidade do ajuste do modelo de regressão, é necessário verificar o cumprimento das suposições do modelo beta, incluindo a distribuição da variável resposta, o componente sistemático (η_t) e a homoscedasticidade. Além disso, é importante identificar observações extremas que possam influenciar os resultados do modelo (Oliveira, 2004; Ferrari e Cribari-Neto, 2004; Bayer, 2011; Ferrari *et al.*, 2011). Ferrari e Cribari-Neto (2004) e Ferrari *et al.* (2011) propõem três técnicas de diagnóstico.

A primeira diz respeito a uma medida global da qualidade do ajuste, resíduo componente do desvio, na qual a discrepância no ajuste pode ser medido pelo dobro da diferença entre o máximo do logaritmo da verossimilhança do modelo saturado e do modelo postulado, como exposto na expressão a seguir.

$$D(y; \mu, \phi) = \sum_{t=1}^n 2 \{l_t(\mu_t \sim, \phi) - l(\mu_t, \phi)\}$$

Note que $\tilde{\mu}_t$ é a solução de $\frac{\partial l_t}{\partial \mu_t} = 0$. Quando ϕ for conhecido, a medida de discrepância pode ser definida como $D(y; \underline{\mu}, \phi)$, sendo $\underline{\mu}$ o estimador de máxima verossimilhança de μ sob o modelo pesquisado. Quando ϕ for desconhecido, a proposta de Ferrari e Cribari-Neto (2004) é o uso de uma aproximação

$D(y; \hat{\mu}, \hat{\phi})$, desvio do modelo pesquisado, sendo que $D(y; \hat{\mu}, \hat{\phi}) = \sum_{t=1}^n (r_t^d)^2$. Pode-se calcular r_t^d por:

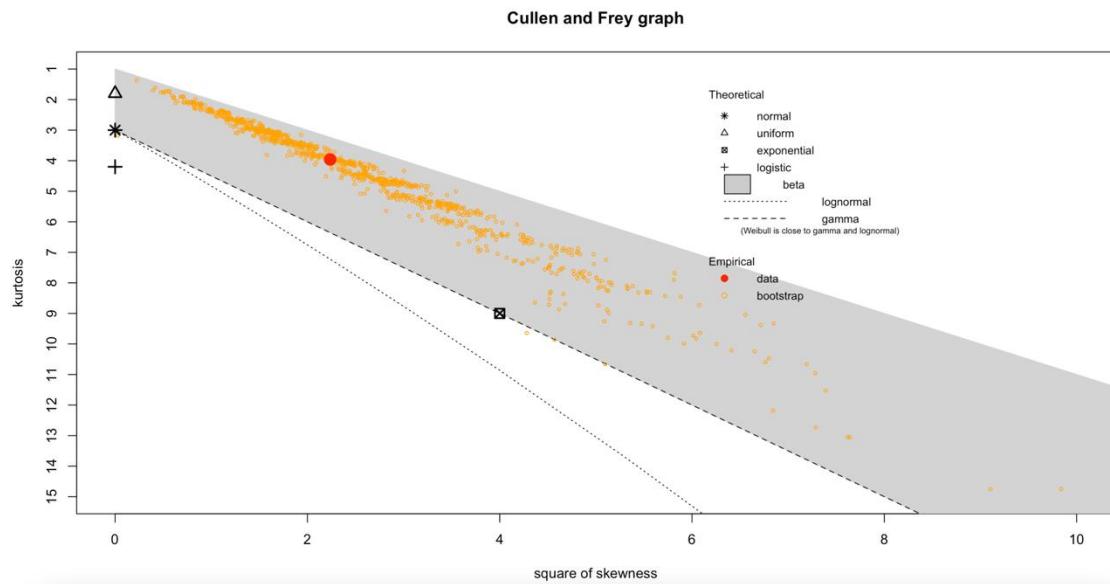
$$r_t^d = \text{sinal}(y_t - \hat{\mu}_t) \{2(l_t(\tilde{\mu}_t, \hat{\phi}) - l_t(\hat{\mu}_t, \hat{\phi}))\}^{\frac{1}{2}}$$

A segunda técnica utiliza gráficos de probabilidade meio-normal com envelopes simulados, uma vez que a distribuição dos resíduos não é conhecida. A terceira técnica envolve a análise dos pontos de alavancas, que examina a existência de observações com grande impacto na estimativa dos coeficientes de regressão. Além dessas três técnicas, a detecção de observações influentes sobre as estimativas dos parâmetros do modelo é realizada utilizando a distância de Cook (Cook, 1977).

Concluída a etapa de descrição teórica do modelo de regressão beta, a próxima etapa é a descrição das variáveis e dos dois modelos ajustados neste trabalho. Um modelo com a variável coalescência governamental como variável resposta e tamanho do centro presidencial e estilo de gestão como variáveis independentes. O outro modelo traz a taxa de sucesso do Executivo na Câmara dos Deputados como variável resposta e as mesmas variáveis independentes do primeiro ajuste.

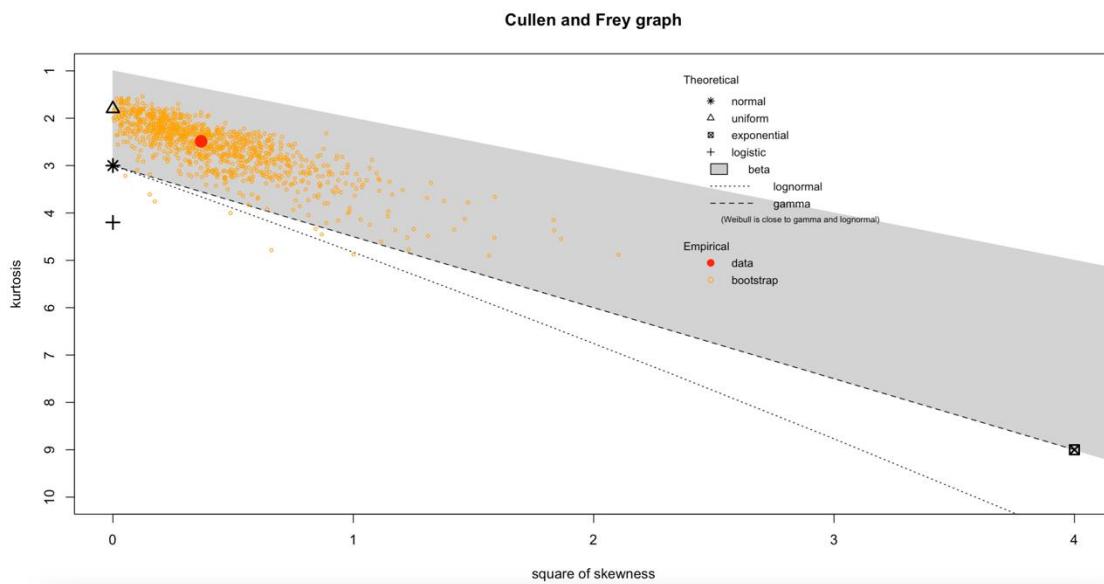
Em ambos os modelos, as variáveis dependentes e os valores das observações variam entre 0 e 1. Por meio da função `descdist` do pacote `fitdistrplus` do software R foi gerado o gráfico de Cullen e Frey com o objetivo de ajudar a determinar a forma da distribuição de cada variável, com base em medidas de *skewness* e *kurtosis* (Delcambre *et al.*, 2021).

Gráfico 5 – Gráfico de Cullen e Frey para a variável coalescência governamental



Fonte: Elaboração do autor.

Gráfico 6 – Gráfico de Cullen e Frey para a variável taxa de sucesso do Executivo na Câmara dos Deputados



Fonte: Elaboração do autor.

Por meio da análise dos gráficos de Cullen e Frey, observa-se que as variáveis seguem distribuição beta. Dessa forma, é possível ajustar um modelo de regressão beta ao conjunto dos dados. A variável independente tamanho do centro presidencial é numérica de contagem da extensão e ao poder da estrutura administrativa e política diretamente controlada pelo presidente. Incluindo o número de ministérios, secretarias, agências e outros órgãos que estão sob a supervisão direta do presidente e de seus assessores mais próximos (Brito, 2023). A variável estilo de gestão é variável qualitativa nominal com três categorias, são elas: Hierárquica, Colegiada e Competitiva.

Tendo em vista a expressão (8), os modelos podem ser especificados da forma a seguir.

- Regressão beta da Coalescência como variável dependente

$$g(\text{coalescência}) = \beta_0 + \beta_1 \cdot \text{tamanho centropresidencial} + \beta_2 \cdot \text{estilo gest\~ao colegiada} \\ + \beta_3 \cdot \text{estilo gest\~ao competitiva}$$

- Regressão beta da taxa de sucesso do Executivo na Câmara dos Deputados como variável dependente

$$g(suc_{exec}) = \beta_0 + \beta_1 \cdot \text{tamanho centropresidencial} + \beta_2 \cdot \text{estilo gest\~ao colegiada} \\ + \beta_3 \cdot \text{estilo gest\~ao competitiva}$$

4.1.1 Coalescência Governamental

A variável dependente Coalescência Governamental foi obtida com base nos estudos de Amorim Neto (2006).

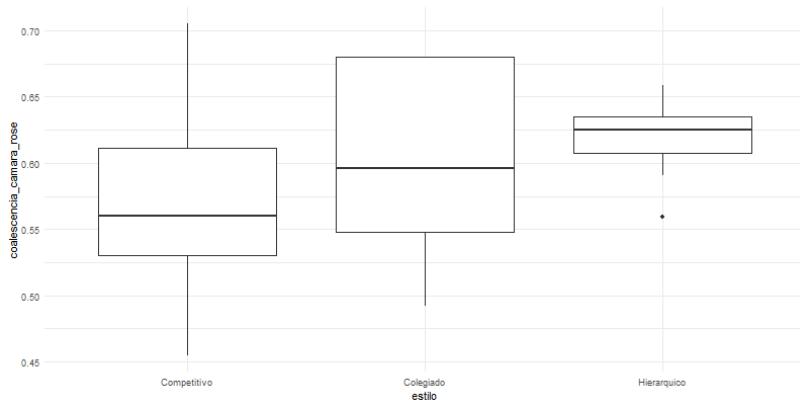
Destaca-se que existe mais de uma maneira de calcular a coalescência. Amorim Neto (2000, 2006), Bertholini e Pereira (2017) e Mauerberg e Pereira (2020) empregam uma fórmula derivada do índice de proporcionalidade desenvolvido por Rose (1984) enquanto Carroll, Cox e Pachón (2006) adotam uma variação do índice de Gallagher (1991). A diferença entre os índices consiste em como a (des)proporcionalidade deve ser mensurada (Cox e Shugart, 1991; Gallagher, 1991). Enquanto a variação do índice de Rose ignora por completo o número de partidos envolvidos no processo, a variação do índice de Gallagher leva em conta quantos partidos participam da distribuição dos portfólios ministeriais. Consequentemente, a desproporcionalidade medida pela fórmula advinda do índice de Gallagher é mais sensível a gabinetes maiores do que aquela proveniente do índice de Rose. Neste trabalho seguiu-se Amorim Neto (2019a), portanto, adotando a Coalescência de Rose.

Posto isso, a variação do índice de Rose a ser utilizada é prescrita da forma a seguir.

$$C_f = 1 - \frac{1}{2} \sum_{i=1}^n (|S_i - M_i|)$$

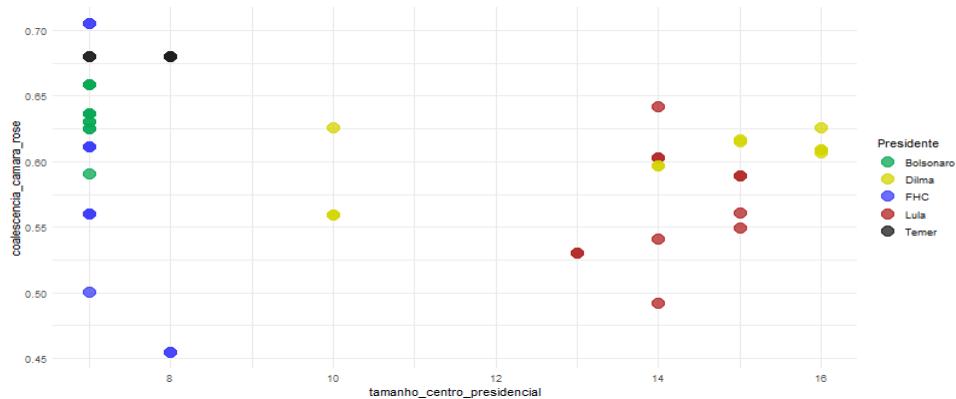
Na qual C_f é a coalescência do gabinete f ; S_i é a percentagem de cadeiras asseguradas pelo partido i da coalizão na câmara em análise, tendo em vista o total assegurado por todos os partidos que compõem a coalizão nesta casa em específico; M_i é a percentagem de pastas ministeriais ocupadas pelo partido i. Os resultados descritivos confirmam que a tipologia do Núcleo de Governo influencia na Coalescência Governamental.

Tabela 1 – Coalescência Câmara Rose (Boxplot)



Fonte: Elaboração do autor.

Tabela 2 – Taxa Sucesso Executivo Câmara (Scatter Plot)



Fonte: Elaboração do autor.

Especificadamente, tamanhos pequenos de centro de governo com estilos de gestão descentralizadores (competitivo e colegiado) favorecem altos níveis de coalescência.

Sobre a regressão, os resultados para fins de checagem serão expostos tanto no formato de tabela quanto no gráfico conforme observado a seguir.

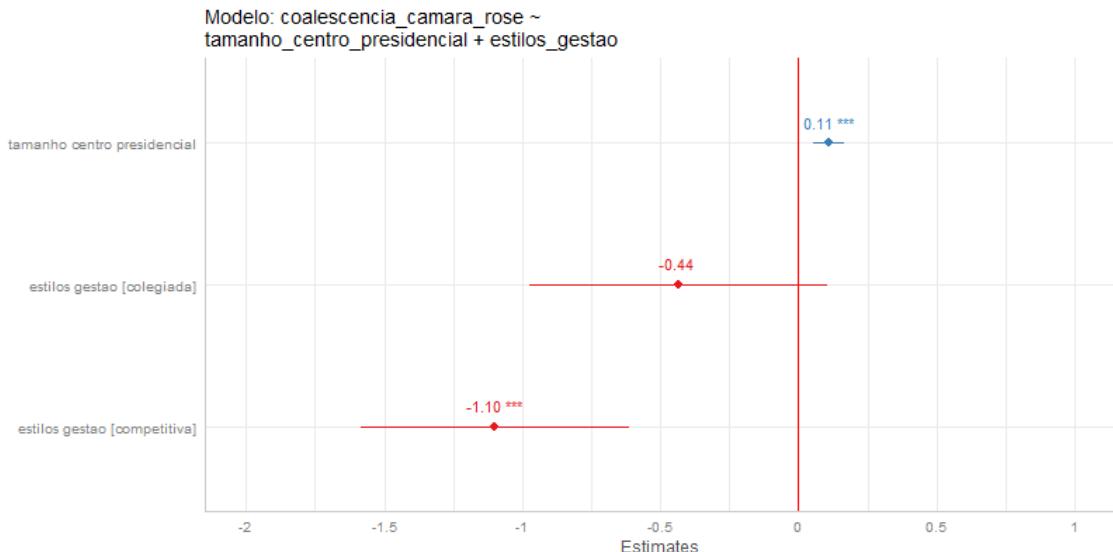
Tabela 3 – Estimação dos parâmetros do modelo de regressão beta Coalescência Governamental

*Pseudo R²: 0.42, Log-Lik: 25.92, N: 49. Significância: *** p<0.01*

Variável	Estimativa	Padrão Erro	Valor Z	Pr(> z)
Intercepto	-0.45	0.27	-1.67	0.09
	0.51	1.89		

Variável	Estimativa	Padrão Erro	Valor Z	Pr(> z)
Tamanho do Centro Presidencial	0.11	0.03	3.94	0.00 ***
Estilo de Gestão Colegiada	-0.44	0.28	1.58	0.11
Estilo de Gestão Competitiva	1.10	0.25	4.45	0.00 ***
Precisão (ϕ)	9.98	1.93	5.17	0.00 ***

Gráfico 7 – Estimação dos parâmetros Coalescência Governamental



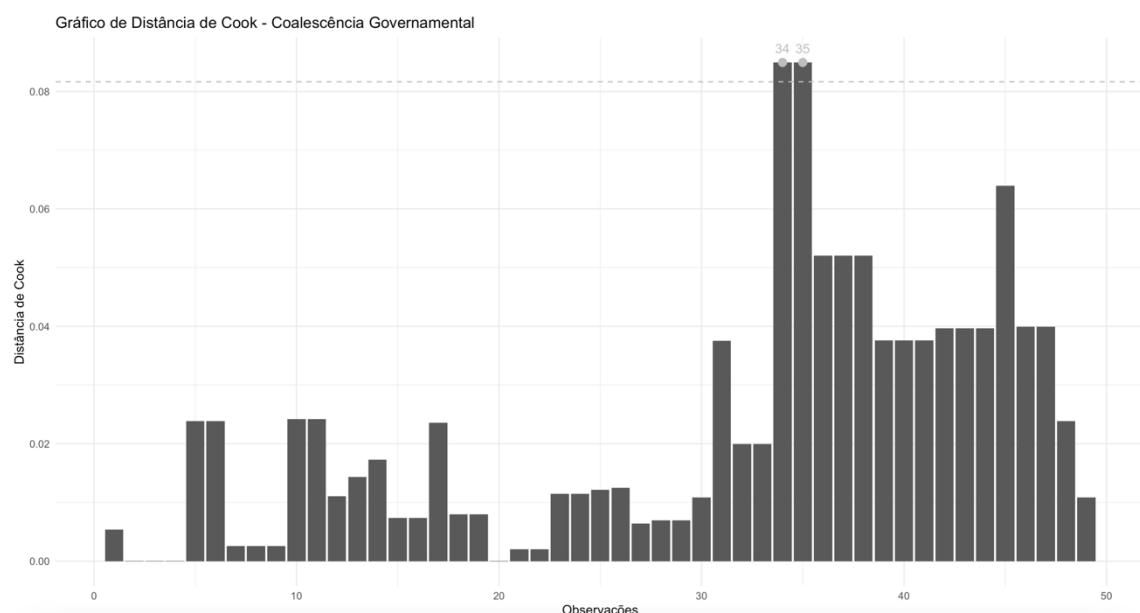
Fonte: Elaboração do autor.

Analizando as variáveis significativas, o tamanho do centro presidencial está associado a um aumento na média da Coalescência Governamental. Especificamente, para cada unidade adicional no tamanho do centro presidencial, a média da Coalescência Governamental aumenta em 0,1115 unidades. A razão de chance de 1,1179 sugere que a chance de um resultado positivo na coalescência aumenta em aproximadamente 11,79% para cada unidade adicional no tamanho do centro presidencial.

O estilo de gestão colegiada não foi estatisticamente significativo, indicando que os dados não mostram uma associação com a Coalescência Governamental. Em contraste, a estimativa negativa para o estilo de gestão competitiva sugere que essa abordagem está associada a uma redução na média da coalescência. A razão de chance de 0,333 implica que, ao adotar o estilo de gestão competitiva, a probabilidade de a coalescência aumentar é 66,7% menor em comparação com o estilo de gestão hierárquico.

Inicia-se o diagnóstico quanto a qualidade do ajuste do modelo pela análise do gráfico da distância de Cook. A partir do gráfico 8, é possível perceber duas observações acima do valor de corte, que indica um limiar auxiliar na identificação de quais observações são consideradas influentes no modelo de regressão.

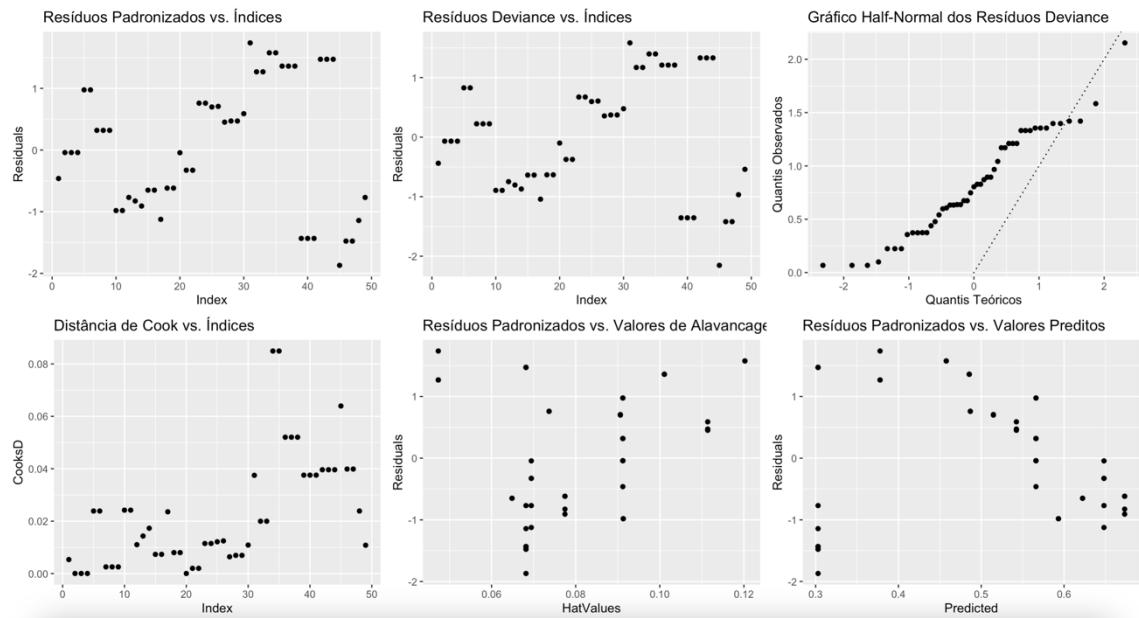
Gráfico 8 – Distância de Cook – Coalescência Governamental



Fonte: Elaboração do autor.

As observações 34 e 35 estão acima do valor de corte. Elas dizem respeito ao primeiro e ao segundo gabinete do presidente Michel Temer. No gráfico 9, prossegue-se a análise dos resíduos.

Gráfico 9 – Análise de Resíduos – Coalescência Governamental

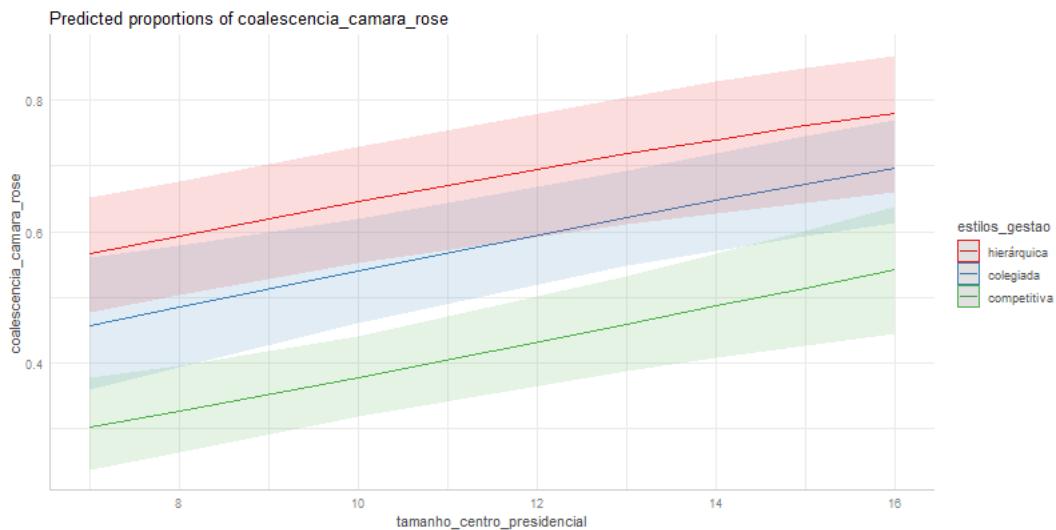


Fonte: Elaboração do autor.

Os resíduos indicam que o modelo está bem ajustado, apesar da não distribuição normal de *deviance*. Uma vez que os resíduos padronizados e *deviance* estão aleatoriamente distribuídos no entorno do zero, bem como não há muitos pontos com alta alavancagem.

Com o modelo ajustado, a predição da média da coalescência pelo tamanho do centro do presidente por categoria de estilo de gestão, os resultados demonstram que o estilo hierárquico é o que apresenta maior impacto na coalescência tendo em vista o tamanho do centro presidencial.

Gráfico 10 – Predição da coalescência pelo tamanho do centro presidencial por categoria de estilo de gestão

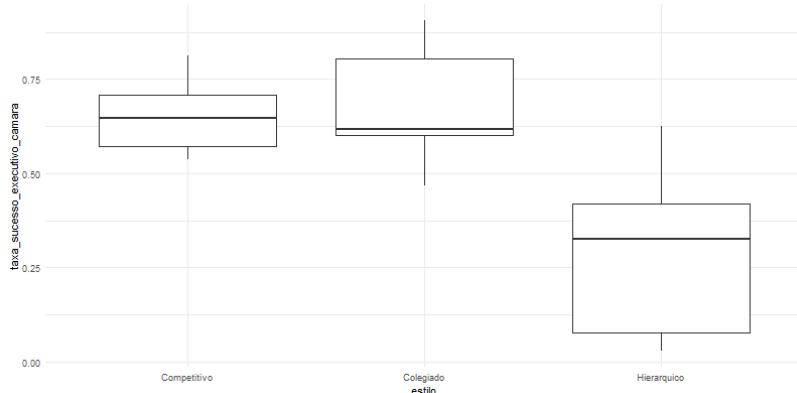


Fonte: Elaboração do autor.

4.1.2 Taxa de Sucesso do Executivo na Câmara dos Deputados

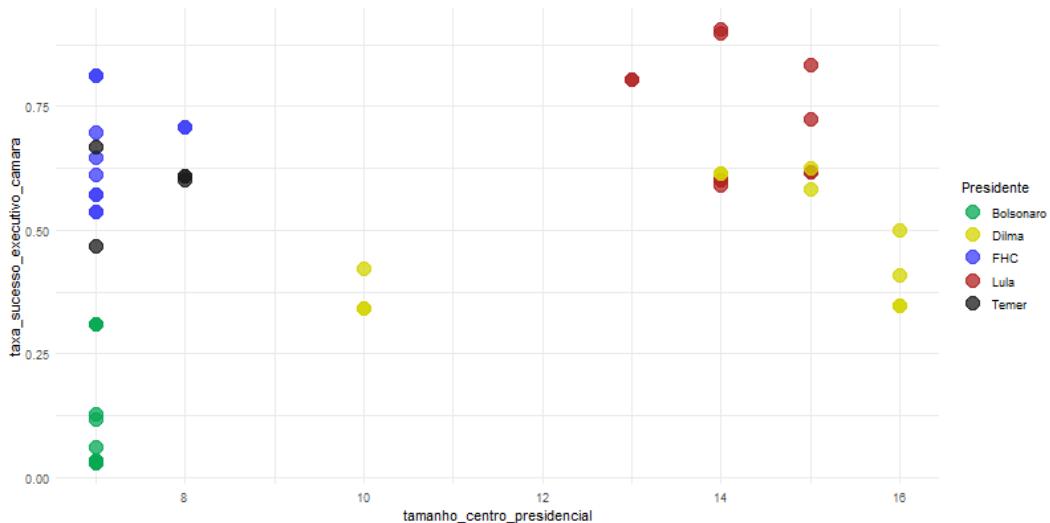
A análise descritiva demonstrou que o tamanho do centro presidencial conjugado com o estilo de gestão, conforme expectativa, afetam, positivamente, a taxa de sucesso na Câmara dos Deputados.

Tabela 4 – Taxa de sucesso do Executivo na Câmara dos Deputados (Boxplot)



Fonte: Elaboração do autor.

Tabela 5 – Taxa de sucesso do Executivo na Câmara dos Deputados. (Scatter Plot)



Fonte: Elaboração do autor

Em outras palavras, quanto menor o centro presidencial, combinado com estilos de gestão não centralizadores (competitivo e colegiado), maiores são as taxas de sucesso na Câmara dos Deputados. Sobre a regressão, os resultados para fins de checagem serão expostos, tanto no formato de tabela, quanto no gráfico conforme observado a seguir.

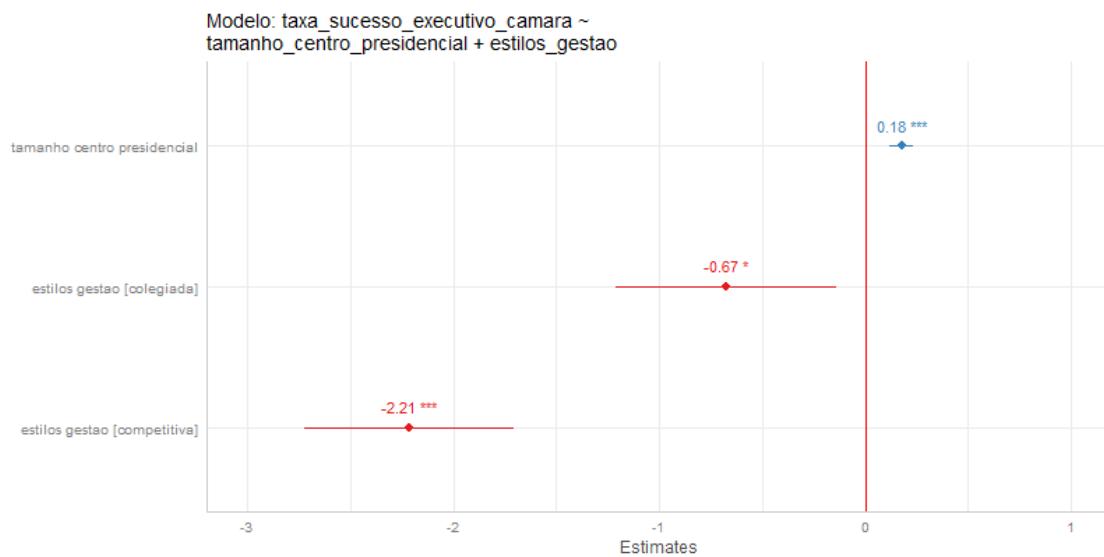
Tabela 6 – Estimação dos parâmetros do modelo de regressão beta Taxa de Sucesso do Executivo na Câmara dos Deputados

Pseudo R²: 0.70, Log-Lik: 34.74, N: 49. Significância: *** p<0.01, * p<0.05

Variável	Estimativa	Estatística Padronizada	Valor Z	Pr(z)
Intercepto	0.66	-	0.27	-
Tamanho do Centro Presidencial	0.18	0.03	2.41	*
Estilo de governo	0.67	0.27	2.48	*
Presidencial	-0.67	-0.27	-2.48	0.01

Variável	Estimativa	Padrão Erro	Valor Z	Pr(> z)
Gestão Colegiada				
Estilo	-	0.26	-	0.00
o de Gestão	2.21		8.53	***
Competitiva				
Precisão (ϕ)	0			***
Fonte:				
Elaboração do autor.				

Gráfico 11 – Estimação dos parâmetros Taxa de Sucesso do Executivo na Câmara dos Deputados



Fonte: Elaboração do autor.

A estimativa do coeficiente da variável tamanho do centro presidencial foi significativa, sugerindo que um aumento no tamanho do centro presidencial está

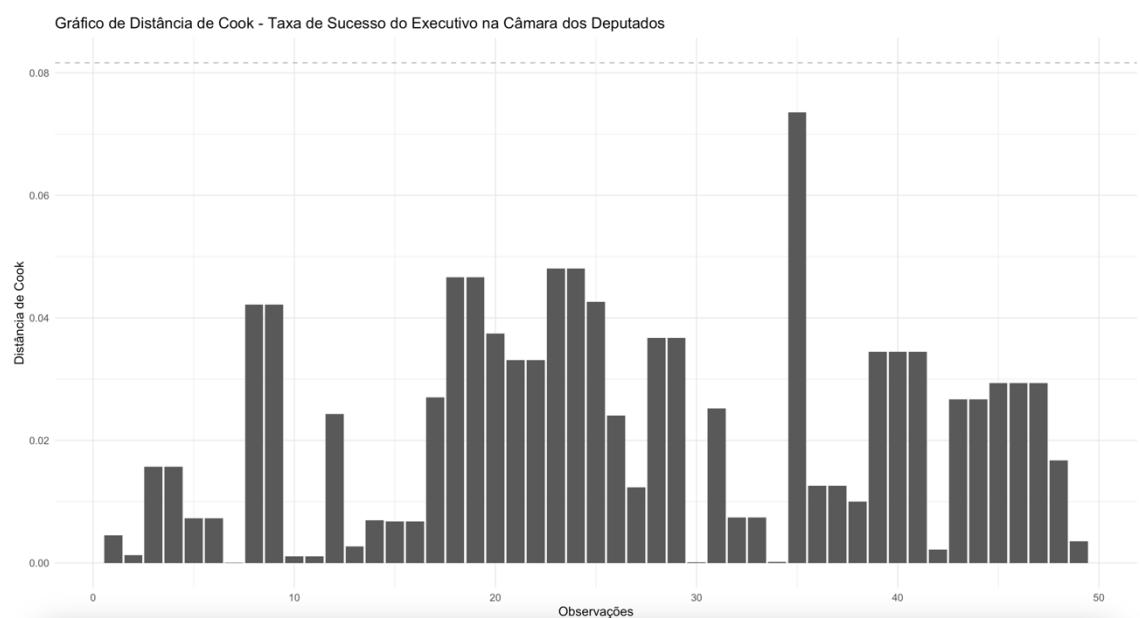
associado a um aumento na média da taxa de sucesso do Executivo na Câmara dos Deputados. Para cada unidade adicional no tamanho do centro presidencial, a chance de um resultado positivo na taxa de sucesso do Executivo aumenta em aproximadamente 19,46%.

O estilo de gestão hierárquico foi introduzido no modelo como categoria de referência. Na ausência da influência do tamanho do centro presidencial e dos estilos de gestão colegiada e competitiva, a probabilidade de a taxa de sucesso do executivo na Câmara dos Deputados ser maior do que zero é 48,4% menor.

O coeficiente negativo e significativo para o estilo de gestão colegiada (-0,6746390) indica que a abordagem colegiada do estilo de gestão está associada a uma redução na média da taxa de sucesso do Executivo. A razão de chance de 0,5094 sugere que a probabilidade de um resultado positivo no desempenho do Executivo na Câmara dos Deputados diminui em aproximadamente 49,06%.

Além disso, o estilo de gestão competitiva também está relacionado a uma queda na média da taxa de sucesso do Executivo. Neste caso, a razão de chance de 0,1093 indica que a chance de um resultado positivo diminui em cerca de 89,07%.

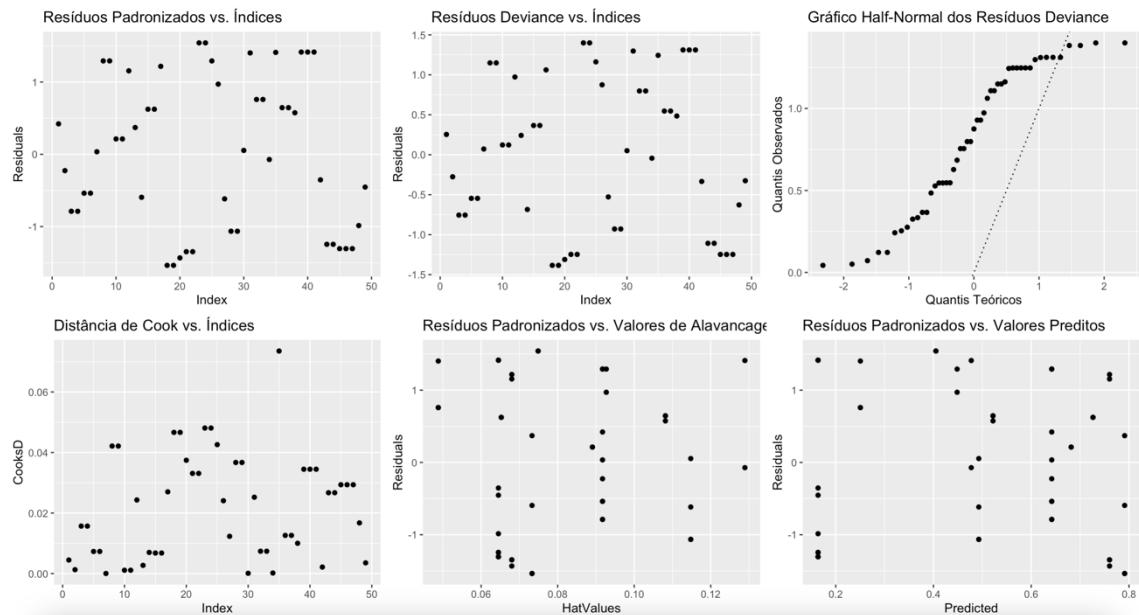
Gráfico 12 – Distância de Cook – Taxa de Sucesso do Executivo na Câmara dos Deputados



Fonte: Elaboração do autor.

Em um primeiro diagnóstico do comportamento dos dados modelados pela regressão beta tendo como variável dependente a taxa de sucesso do Executivo na Câmara dos Deputados, nota-se que não há uma observação que ultrapasse o valor de corte, que indicaria influência desproporcional no modelo.

Gráfico 13 – Análise de Resíduos – Taxa de Sucesso do Executivo na Câmara dos Deputados

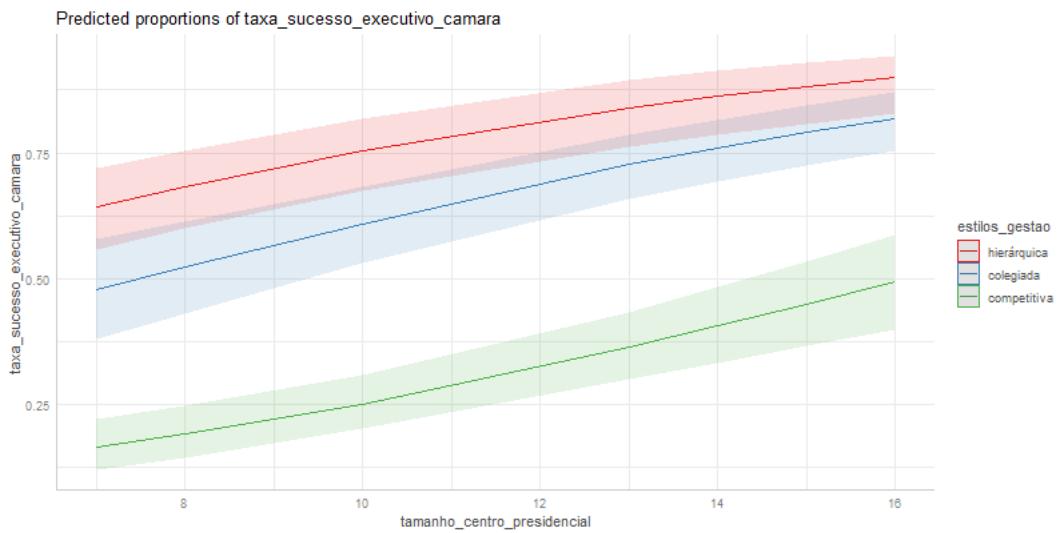


Fonte: Elaboração do autor.

O gráfico Half-Normal sugere que os resíduos não tenham distribuição normal, não sendo uma suposição essencial na regressão beta, mas a falta de normalidade pode, ainda assim, indicar problemas com a especificação do modelo ou com os dados. Os diagnósticos adicionais, de modo geral, apontam para bom ajuste do modelo com resíduos distribuídos aleatoriamente ao redor de zero e nenhuma observação influente.

No que se refere à predição da taxa de sucesso do Executivo na Câmara dos Deputados, os estilos hierárquico e colegiado com o aumento do tamanho do centro presidencial têm impacto maior do que o estilo competitivo na taxa de sucesso do Executivo, com intersecção nos intervalos de confiança, indicando a proximidade dos dois primeiros estilos na força de influência na estratégia presidencial em aprovar matérias de seu interesse na Câmara dos Deputados.

Gráfico 14 – Predição da Taxa de Sucesso do Executivo na Câmara dos Deputados pelo tamanho do centro presidencial por categoria de estilo de gestão



Fonte: Elaboração do autor.

4.1.3 Coalescência Governamental: análise com variáveis exógenas

Para testar a robustez dos achados, o modelo de Coalescência Governamental foi reavaliado com a inclusão de um conjunto de variáveis de controle.

4.1.3.1 Controle por Popularidade Presidencial

A reestimação do modelo (Tabela 7) mostra que o efeito da popularidade não é estatisticamente significativo ($p = 0,605$).

Tabela 7 – Modelo Coalescência com Controle de Popularidade (Robustez)

Variável	Estimativa	Padrão Erro	Val or Z	Pr(> z)
(Intercept)	38	75	27	00
tamanho_centro_presidencial	0.022	07	3.053	02
estilos_gestao	44	30	77	00
popularidade	00	01	18	05

Variável	Estimativa	Padrão Erro	or Z	Valor > z	Pr(> z)
(phi)	107 .004	17. 632	6.9	6.0	0.00

Gráfico 15 – Análise de robustez (Popularidade): Coeficientes (Coalescência)

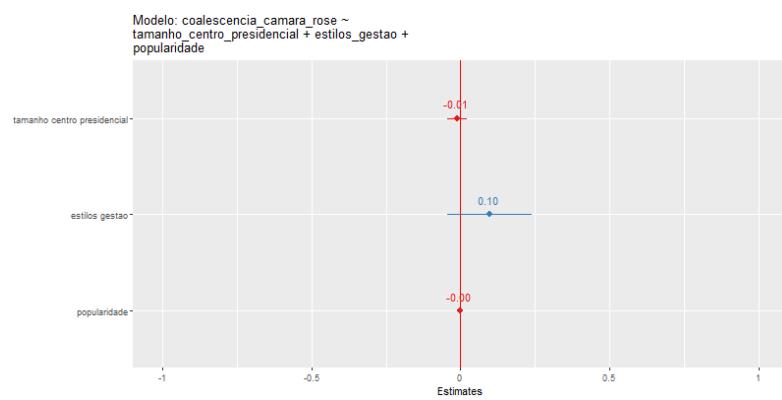
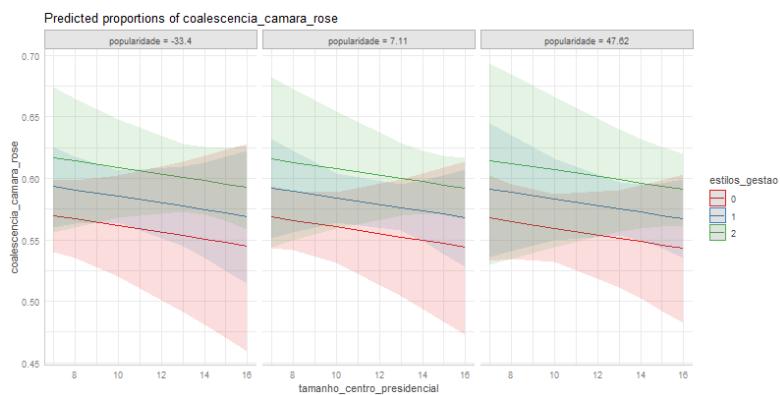


Gráfico 16 – Análise de robustez (Popularidade): Efeitos Preditivos (Coalescência)



4.1.3.2 Controle por Heterogeneidade da Coalizão

No modelo de Coalescência, a fragilidade é exposta, com apenas *estilos_gestao* mantendo significância ($p = 0,004$) após o controle pela diversidade ideológica (Tabela 8).

Tabela 8 – Modelo Coalescência com Controle de Heterogeneidade (Robustez)

Variável	Estimativa	Padrão Erro	Val or Z	Pr(> z)
(Intercept)	0	7	2	0
tamanho_presidencial	-	0.01	-	0.33
estilos_gestao	0.014	5	0.961	6
heterogeneidade_da_coalicao	0.002	4	0.464	3
(phi)	106.	17	6.06	0.00
)	916	17	9	0

Gráfico 17 – Análise de robustez (Heterogeneidade): Coeficientes (Coalescência)

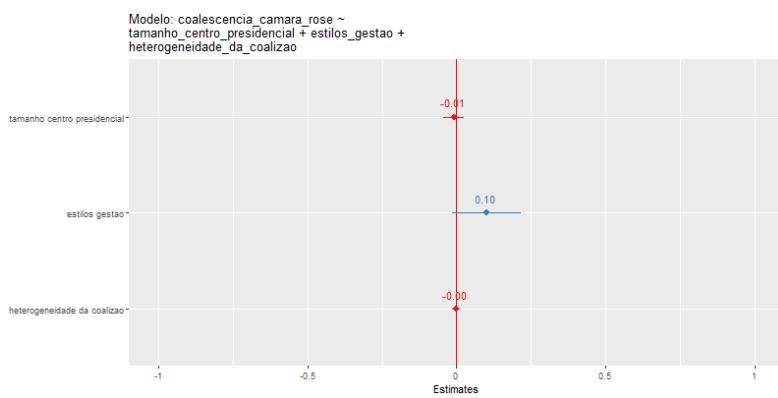
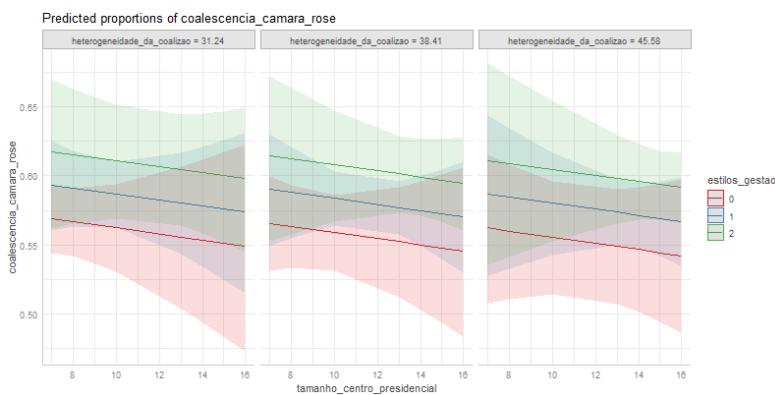


Gráfico 18 – Análise de robustez (Heterogeneidade): Efeitos Preditivos (Coalescência)



4.1.3.3 Controle por Tamanho da Coalizão

A inclusão do tamanho da coalizão (Tabela 9) mostra que esta variável não tem efeito na Coalescência ($p = 0,405$).

Tabela 9 – Modelo Coalescência com Controle de Tamanho da Coalizão (Robustez)

Variável	Estimativa	Padrão Erro	Val or Z	Pr(> z)
(Intercept)	90	04	07	00
tamanho_central_presidencial	0.018	07	2.628	09
estilos_gestão	39	29	62	00
tamanho_da_coalizão	0.002	03	0.833	05
(phi)	107	17.	6.0	0.0
)	.616	733	69	00

Gráfico 19 – Análise de robustez (Tamanho da Coalizão): Coeficientes (Coalescência)

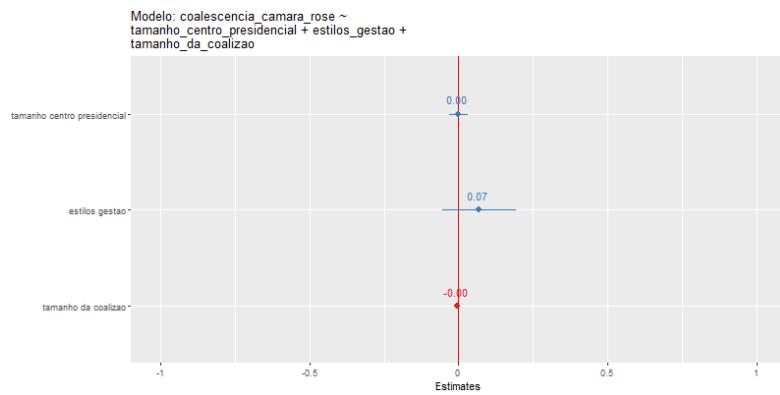
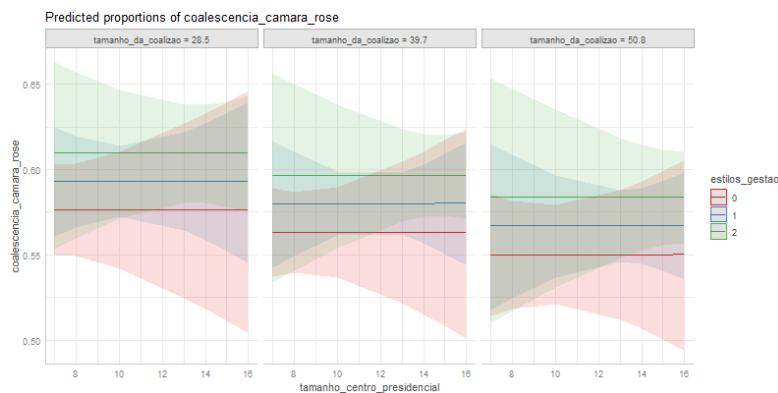


Gráfico 20 – Análise de robustez (Tamanho da Coalizão): Efeitos Preditivos (Coalescência)



4.1.3.4 Controle por Índice de Necessidade da Coalizão

No modelo de Coalescência, apenas o próprio índice se mostra significativo (com efeito positivo, $p = 0,034$), mas uma vez demonstrando a falta de robustez das variáveis originais para explicar a coesão (Tabela 10).

Tabela 10 – Modelo Coalescência com Controle de Índice de Necessidade (Robustez)

Variá	Estí	Erro	Valor	Pr(>
vel	mativa	Padrão	Z	z)
(Inter	-	0.28	-	0.64
cept)	0.131	4	0.464	3
tama	0.00	0.01	0.06	0.94
nho_centro	1	4	9	5

Variável	Estimativa	Padrão	Z	Valor	Pr(> z)
vel_presidencial	-	0.08	-	0.78	
s_gestao	0.025	9	0.280	0	
indic_e_de_necessidade_da_coalizao	0.00	0.00	2.12	0.03	
estilo	5	2	6	4	
(phi)	100.	17.8	5.64	0.00	
	547	29	0	0	

Gráfico 21 – Análise de robustez (Índice de Necessidade): Coeficientes (Coalescência)

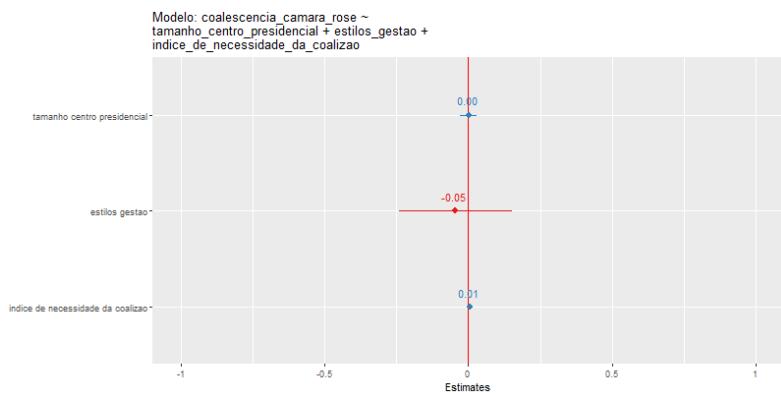
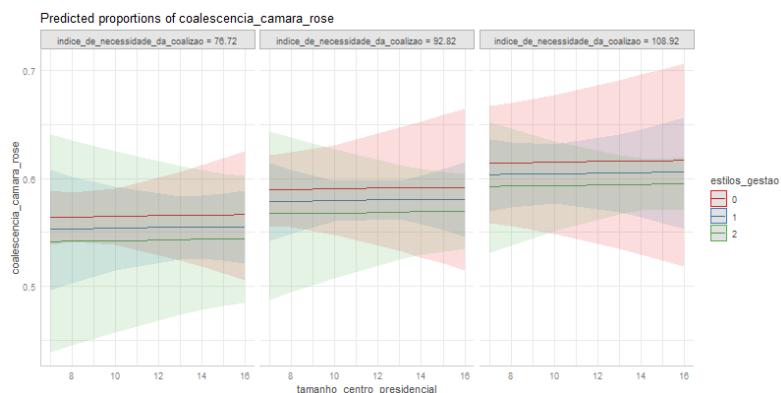


Gráfico 22 – Análise de robustez (Índice de Necessidade): Efeitos Preditivos (Coalescência)



4.1.3.5 Controle por Distância Ideológica

A distância ideológica não afeta a Coalescência ($p = 0,410$), na qual as variáveis principais, paradoxalmente, mantêm sua significância, um dos poucos testes onde isso ocorre para este modelo (Tabela 11).

Tabela 11 – Modelo Coalescência com Controle de Distância Ideológica (Robustez)

Variável	Estimativa	Padrão Erro	Valor Z	Pr(z)
(Intercept)	94.94	97.12	1.203	0.03
tamanho_central_presidencial	-0.028	10.2802	-0.2802	0.05
estilos_gestao	0.109	32.0.823	0.823	0.10
distancia_ideologica	(phi)	94.16.	5.6	0.0
)	851	814	41	0.00

Gráfico 23 – Análise de robustez (Distância Ideológica): Coeficientes (Coalescência)

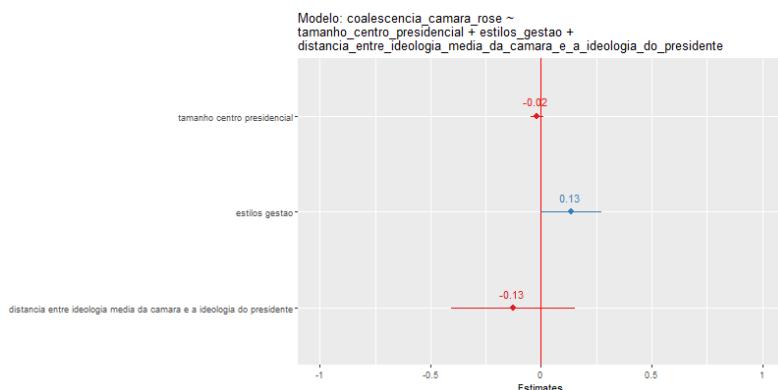
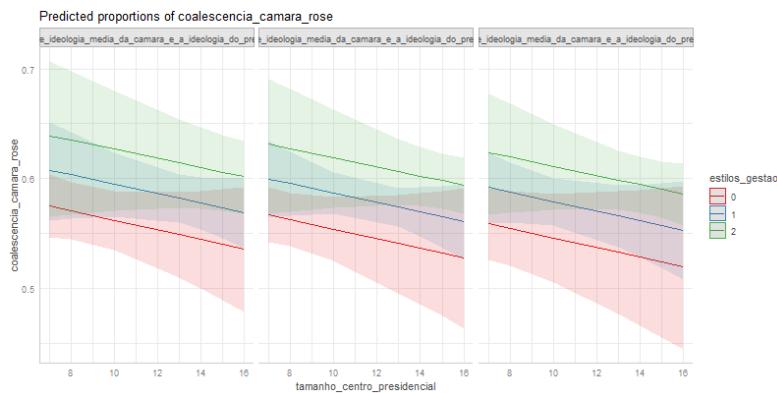


Gráfico 24 – Análise de robustez (Distância Ideológica): Efeitos Preditivos (Coalescência)



4.1.3.6 Taxa de Sucesso do Executivo na Câmara dos Deputados: análise com variáveis exógenas

Para testar a robustez dos achados, o modelo de Taxa de Sucesso do Executivo foi reavaliado com a inclusão de um conjunto de variáveis de controle.

4.1.3.7 Controle por Popularidade Presidencial

No modelo de Taxa de Sucesso, os efeitos das variáveis principais mantiveram-se estatisticamente significativos e com a mesma direção, o que confere forte robustez aos achados iniciais (Tabela 12).

Tabela 12 – Modelo Taxa de Sucesso com Controle de Popularidade (Robustez)

Variável	Estimativa	Padrão Erro	Val or Z	Pr(> z)
(Intercept)	0.610	51	2.433	15
tamanho.centro_presidencial	0.1	0.0	7.2	0.0
estilos_gestao	81	25	56	00
os_gestao	-1.110	0.07	-10.420	00

Variável	Estimativa	Padrão Erro	Val or Z	Pr(> z)
popularidade	01	02	12	40
(phi)	9.6	1.5	6.2	0.0
	70	50	38	00

Gráfico 25 – Análise de robustez (Popularidade): Coeficientes (Taxa de Sucesso)

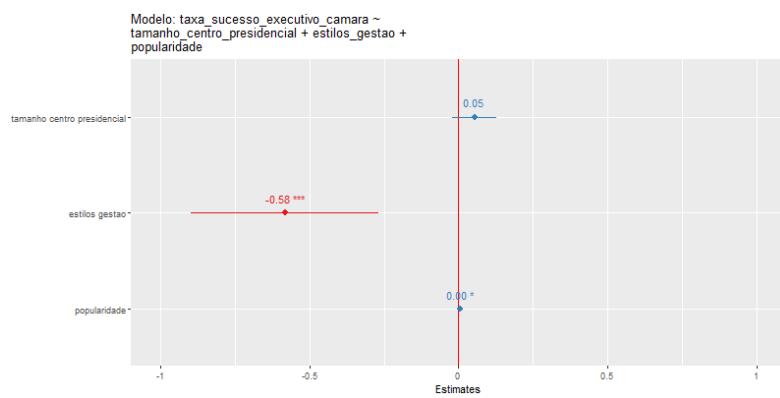
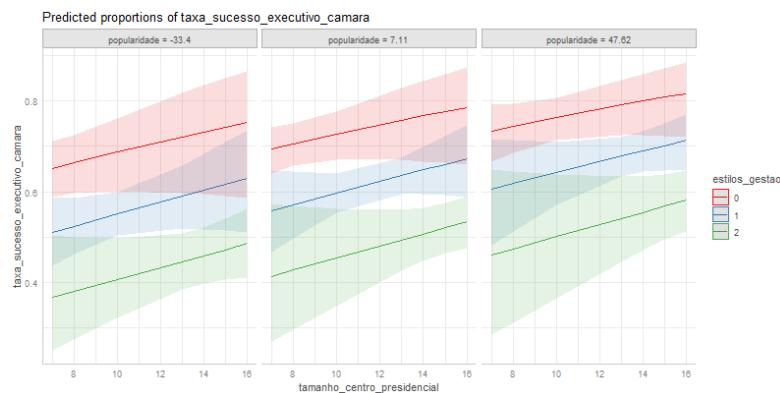


Gráfico 26 – Análise de robustez (Popularidade): Efeitos Preditivos (Taxa de Sucesso)



4.1.3.8 Controle por Heterogeneidade da Coalizão

Ao controlar pela diversidade ideológica (Tabela 13), o modelo de Taxa de Sucesso revela que *tamanho.centro_presidencial* perde significância ($p = 0,919$), enquanto *heterogeneidade* se torna um preditor positivo e forte ($p < 0,001$).

Análise de robustez (Distância Ideológica): Efeitos Preditivos (Taxa de Sucesso)

Tabela 13 – Modelo Taxa de Sucesso com Controle de Heterogeneidade (Robustez)

Variável	Estimativa	Padrão Erro	or Z	Val z	Pr(> z)
(Intercept)	-0.990	2	4.257	0	
tamanho_presidencial	-0.04	0.04	-1.0	0.91	
ano_central	0.004	2	0.102	9	
estilos_gestao	0.698	2	5.713	0	
heterogeneidade_da_coalicao	0.05	0.01	5.01	0	0.00
(phi)	13.1	2.12	6.17	0	0.00
)	39	7	7	0	

Gráfico 27 – Análise de robustez (Heterogeneidade): Coeficientes (Taxa de Sucesso)

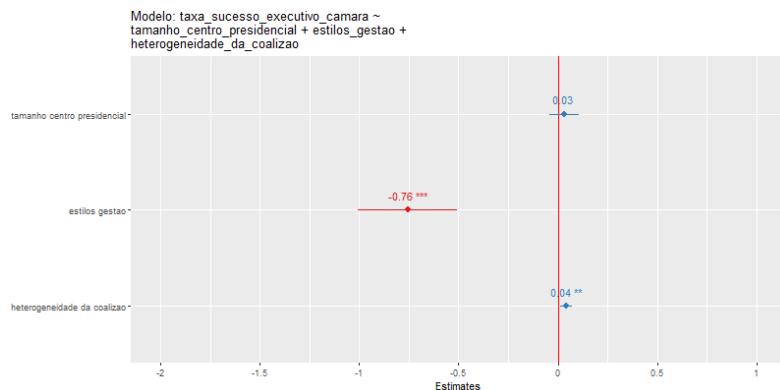
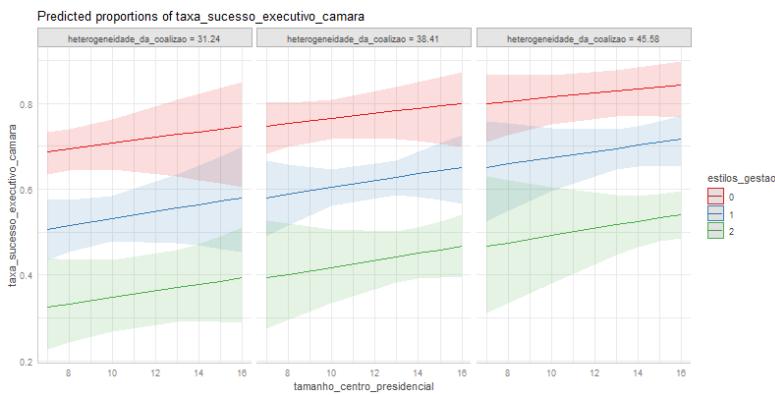


Gráfico 28 – Análise de robustez (Heterogeneidade): Efeitos Preditivos (Taxa de Sucesso)



4.1.3.9 Controle por Tamanho da Coalizão

A inclusão do tamanho da coalizão (Tabela 14) mostra que esta variável tem um efeito positivo e significativo na Taxa de Sucesso ($p = 0,004$).

Tabela 14 – Modelo Taxa de Sucesso com Controle de Tamanho da Coalizão (Robustez)

Variável	Estimativa	Padrão Erro	or Z	Valor	Pr(> z)
(Intercept)	1.355	42	3.960	00	
tamanho_central_presidente	0.1	0.0	7.1	00	0.0
estilos_gestao	64	23	40	00	
tamanho_da_coalizao	-0.132	0.97	-11.683	00	0.0
(phi)	10.24	1.09	6.363	04	0.0
)	745	28	18	00	

Gráfico 29 – Análise de robustez (Tamanho da Coalizão): Coeficientes (Taxa de Sucesso)

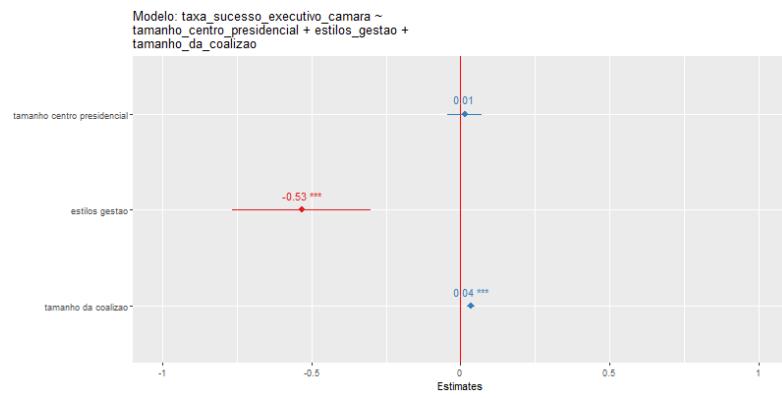
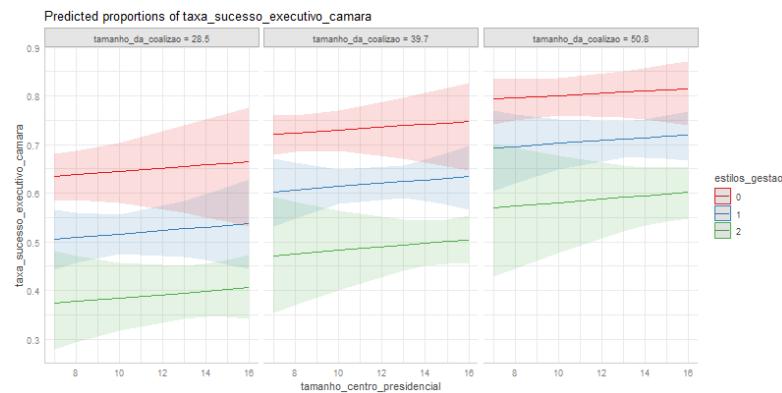


Gráfico 30 – Análise de robustez (Tamanho da Coalizão): Efeitos Preditivos (Taxa de Sucesso)



4.1.3.10 Controle por Índice de Necessidade da Coalizão

Ao introduzir o controle por índice de necessidade (Tabela 15), as variáveis principais do modelo de Taxa de Sucesso perdem significância, e o *índice_de_necessidade* exibe um efeito negativo e significativo ($p = 0,004$).

Tabela 15 – Modelo Taxa de Sucesso com Controle de Índice de Necessidade (Robustez)

Variável	Estimativa	Padrão	Valor Z	Pr(> z)
(Intercept)	1.82	0.68	2.66	0.00
tamanho_centro	2	5	1	8
tamanho_da_coalizao	0.04	0.03	1.29	0.19
índice_de_necessidade	2	3	7	5

Variável	Estimativa	Padrão	Z	Valor	Pr(> z)
vel_presidencial	-	0.21	-	0.19	
s_gestao	0.279	3	1.312	0	
indic	-	0.00	-	0.00	
e_de_necessidade_da_coalizao	0.017	6	2.901	4	
(phi)	16.9	2.94	5.75	0.00	
	65	8	4	0	

Gráfico 31 – Análise de robustez (Índice de Necessidade): Coeficientes (Taxa de Sucesso)

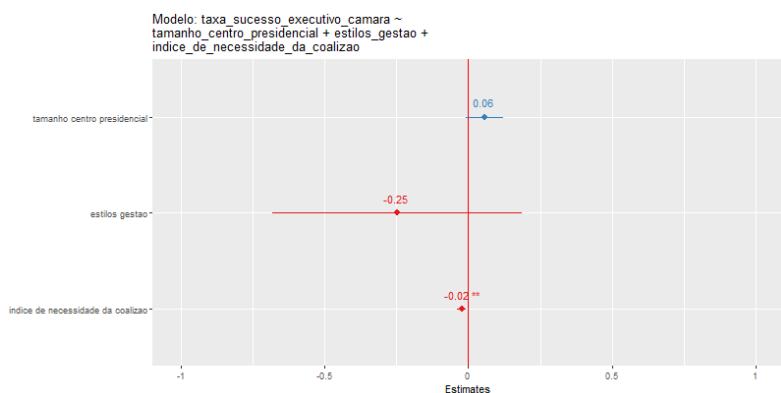
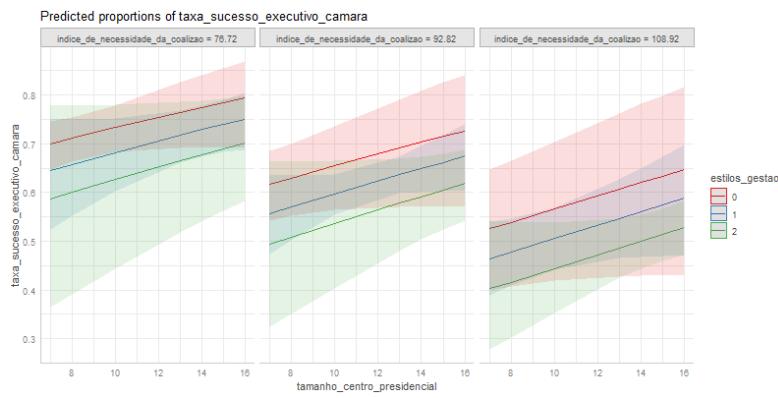


Gráfico 32 – Análise de robustez (Índice de Necessidade): Coeficientes (Taxa de Sucesso)



4.1.3.11 Controle por Distância Ideológica

O controle pela distância ideológica (Tabela 16) revela que a *distancia_ideologica* tem um efeito negativo e altamente significativo na Taxa de Sucesso ($p < 0,001$). É notável que, mesmo diante deste forte controle, as variáveis originais se mantêm significativas.

Tabela 16 – Modelo Taxa de Sucesso com Controle de Distância Ideológica (Robustez)

Variável	Estimativa	Padrão Erro	Val or Z	Pr(> z)
(Intercept)	88	18	15	00
tamanho_centro_presidencial	52	21	12	16
estilos_gestao	0.456	06	4.288	00
distancia_ideologica	1.468	79	5.256	00
(phi)	21.	3.7	5.7	0.0
)	723	96	23	00

Gráfico 33 – Análise de robustez (Distância Ideológica): Coeficientes (Taxa de Sucesso)

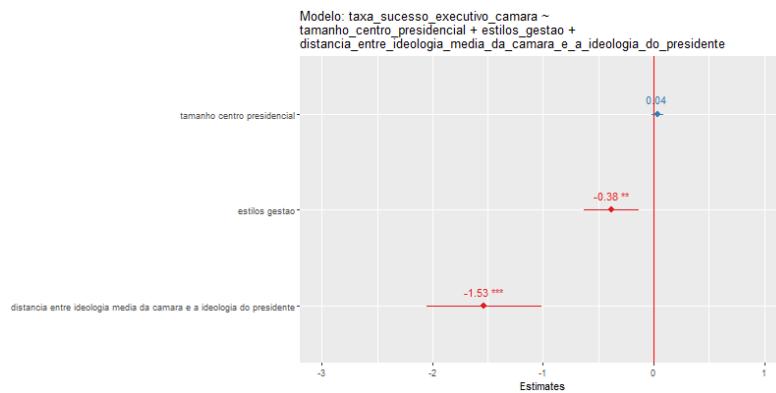


Gráfico 34 – Análise de robustez (Distância Ideológica): Coeficientes (Taxa de Sucesso)

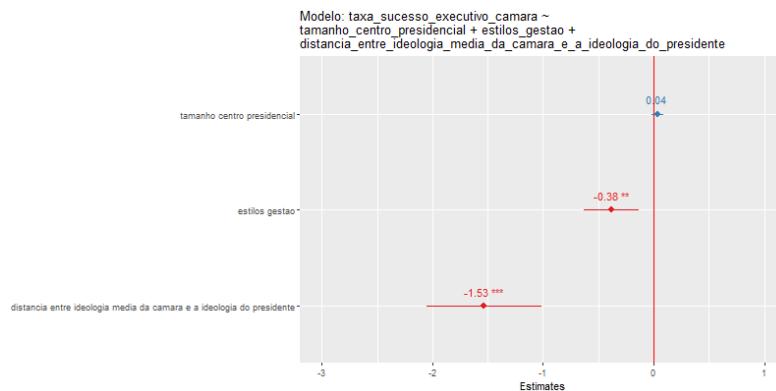
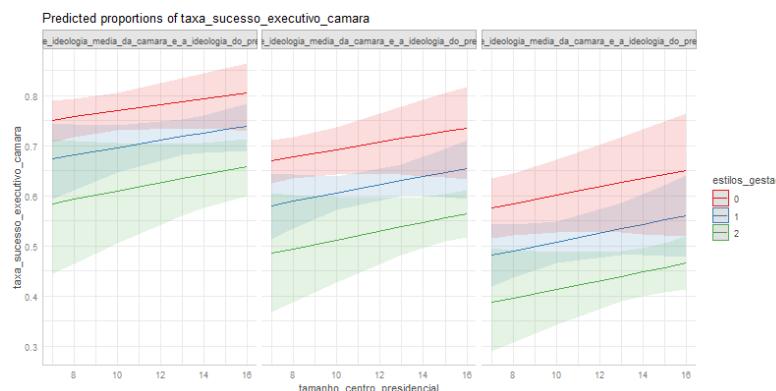


Gráfico 35 – Análise de robustez (Distância Ideológica): Efeitos Preditivos (Taxa de Sucesso)



4.1.3.12 Síntese e conclusão da análise de robustez

A série de testes de robustez revela destinos analíticos marcadamente distintos para os dois modelos propostos. O modelo para a Taxa de Sucesso Legislativo demonstra ser consideravelmente robusto. A variável estilos_gestao se confirma como um preditor forte e consistente, mantendo sua significância estatística na maioria das especificações. Além disso, a distância ideológica emerge como uma

variável explicativa de grande poder, cujo efeito negativo e significativo sobre o sucesso legislativo é um dos achados mais importantes desta análise. O efeito do tamanho do centro presidencial, embora significativo no modelo base, mostra-se menos estável, perdendo força explicativa na presença de controles como a heterogeneidade e a necessidade da coalizão. Isso sugere que seu impacto inicial pode ser, em parte, mediado por essas outras dinâmicas de gestão da coalizão.

Em forte contraste, o modelo para a Coalescência Governamental se mostra frágil e não robusto. Os preditores principais, tamanho do centro e estilos de gestão, frequentemente perdem significância estatística quando variáveis de controle contextuais e institucionais são introduzidas. Da mesma forma, os próprios controles raramente se mostram significativos para explicar a variação na coalescência. Este padrão de instabilidade, no entanto, não deve ser interpretado como uma mera limitação empírica ou como a caracterização do fenômeno como "difuso". Pelo contrário, a ausência de um achado robusto é, em si, um achado teórico.

A incapacidade do modelo de explicar consistentemente a variação da Governança Coalescecente aponta para a necessidade de uma reconceitualização do papel do Executivo. A hipótese da Dualidade Funcional do Executivo oferece essa reconceitualização, distinguindo entre:

- Presidência-Organizadora: função mínima de organização do sistema político, arbitragem de conflitos e garantia do funcionamento do sistema, que inclui a formação de coalizões e a gestão da agenda legislativa.
- Presidência-Decisora: função mais visível de decisão e implementação de políticas públicas.

A aparente "difusão" da coalescência pode ser reinterpretada como um reflexo dessa dualidade. A alocação de pastas ministeriais (mensurada pela coalescência) é um ato que pertence predominantemente à esfera da Presidência-Organizadora. Sua lógica é fundamentalmente política (*politics*), regida por negociações partidárias, distribuição de poder e manutenção da estabilidade da coalizão – fatores muitas vezes informais, relacionais e contextuais que transcendem as variáveis macroinstitucionais e de estilo de gestão capturadas pelo modelo. Já a Taxa de Sucesso Legislativo está mais diretamente vinculada à Presidência-Decisora, cujo

desempenho é mais sensível a variáveis institucionais e de gestão (como o estilo de gestão e o tamanho do centro), explicando a robustez encontrada nesse modelo.

Portanto, a fragilidade do modelo de coalescência não invalida o esforço explicativo; antes, sinaliza a natureza distinta do fenômeno. Ela revela os limites de modelos que não conseguem capturar a lógica específica da Presidência-Organizadora e sua gestão da *politics*. Transformar esse "não achado" em um achado teórico significa reconhecer que a Governança Coalescente é um processo primordialmente ancorado na função organizadora do Executivo, cuja complexidade exige ferramentas analíticas que vão além das variáveis tradicionalmente associadas à eficácia decisória.

A fragilidade e a não robustez do modelo para a Coalescência Governamental, em forte contraste com o modelo de sucesso legislativo, sinalizam que o fenômeno da distribuição de cargos exige uma abordagem que vá além das variáveis formais de estrutura e estilo de gestão do Núcleo de Governo (NdG). Esse resultado deve ser encarado como um achado teórico, sustentando a Hipótese da Dualidade Funcional do Executivo.

Para dar base empírica a essa dualidade, é crucial examinar a frequência decisória dos órgãos centrais, conforme analisado por Lameirão (2019). Os dados demonstram que a Casa Civil, órgão que concentra a responsabilidade pela maioria das competências de um NdG, assina um número percentualmente baixo de iniciativas legislativas, alcançando apenas 4% do total analisado no período de 1995 a 2011.

Em contraste notável, os Ministérios da Fazenda (MF) e do Planejamento (MP) referendam mais decretos do que a Casa Civil e, em todos os anos e governos observados, detêm a autoria de um maior número percentual de legislação. MF e MP, que integram a chamada “junta orçamentária”, têm a atribuição de autorizar os gastos do governo, o que é decisivo em qualquer ação governamental.

Essa disparidade de frequência decisória sustenta a distinção de funções: a Casa Civil exerce a função de coordenação da política (Presidência-Organizadora), atuando como filtro ou guardião, mas não possui a ‘caneta’ da distribuição de recursos. O poder de alocação de benefícios, do ‘*pork*’ e da distribuição de cargos (elementos centrais da coalescência) reside, em grande parte, nos ministérios financeiros/orçamentários (MF/MP).

Portanto, o fato de a estrutura formal da Casa Civil e a tipologia do NdG, focadas primariamente na coordenação interministerial (CIG), não refletirem diretamente o controle sobre os recursos (financeiros e de cargos) do Executivo, justifica por que a estrutura da Casa Civil não impacta a estatística da coalescência no modelo.

4.2 Análise Estatística utilizando Regressão Linear Beta sob perspectiva Bayesiana

A Regressão Beta é um modelo adequado para situações em que a variável dependente é contínua e restrita ao intervalo [0,1], como proporções ou taxas. Sob uma perspectiva Bayesiana, esse modelo é abordado utilizando princípios de Inferência Bayesiana, em que incertezas sobre os parâmetros são representadas por distribuições de probabilidade.

Na versão clássica da Regressão Beta, a variável dependente $y \in [0,1]$ é modelada usando a distribuição Beta, cuja função de densidade é dada por:

$$f(y; \mu, \phi) = \frac{\Gamma(\phi)}{\Gamma(\mu\phi)\Gamma((1-\mu)\phi)} y^{\mu\phi-1} (1-y)^{(1-\mu)\phi-1}$$

Em que μ é a média da distribuição Beta, modelada como uma função das variáveis explicativas X [por exemplo, $\mu = g^{-1}(X\beta)$, na qual g^{-1} é a função inversa, como o logito].

ϕ é um parâmetro de precisão (ou dispersão), que controla a concentração da distribuição Beta.

Na abordagem Bayesiana, os parâmetros β (do preditor linear) e ϕ são tratados como variáveis aleatórias. O objetivo é determinar as distribuições *a posteriori* desses parâmetros, dado um conjunto de dados D . A inferência Bayesiana acompanha os passos a seguir.

As distribuições *a priori* é atribuída para β e ϕ . Essas escolhas são baseadas no conhecimento prévio ou em suposições não informativas, como:

$$\beta \sim N(0, \sigma_\beta^2)$$

$$\phi \sim \Gamma(a, b)$$

Aqui, σ_β^2 é a variância da distribuição normal para os coeficientes e a, b são hiperparâmetros que controlam a forma da distribuição *a priori* da precisão ϕ .

A verossimilhança é baseada na distribuição Beta. Para um conjunto de n observações, a função de verossimilhança é:

$$L(D) = \prod_{i=1}^n f(\mu_i, \phi)$$

A *posteriori* é obtida pela combinação da verossimilhança com as *priores* usando o Teorema de Bayes:

$$p(D) \propto L(D) \cdot p(\beta) \cdot p(\phi)$$

Pressupostos da Abordagem Bayesiana

- (i) Especificação correta do modelo e das distribuições *a priori*: exige-se uma formulação completa, composta pela verossimilhança Beta e pelas distribuições *a priori* para β e ϕ . A qualidade da inferência depende diretamente dessa especificação (Gelman *et al.*, 2013; Ntzoufras, 2009).
- (ii) Escolha adequada das distribuições *a priori*: distribuições *a priori* são extremamente vagas podem resultar em problemas numéricos e estimativas implausíveis, especialmente na escala logit. Distribuições *a priori* fracas, porém informativas, são frequentemente recomendadas (Gelman *et al.*, 2013; Branscum; Johnson; Thurmond, 2007).
- (iii) Independência das observações: assume-se que, condicionalmente às covariáveis, as observações y_i são independentes. Estruturas de dependência (como dados longitudinais) requerem extensões do modelo (Osplna; Ferrari, 2012).
- (iv) Estrutura da Variância: o modelo assume que a variabilidade dos dados é bem descrita pela estrutura de variância da distribuição Beta, que é uma função da média e do parâmetro de precisão. Embora a distribuição Beta seja flexível (podendo assumir formatos unimodais, em 'U' etc.), essa estrutura pode não

ser adequada para todos os padrões de dispersão encontrados na prática (Smithson; Verkuilen, 2006).

Limitações da Abordagem Bayesiana

- (i) Influência das distribuições a priori: distribuições a priori informativas em excesso podem dominar os dados, enquanto distribuições a priori mal escolhidas podem levar a inferências distorcidas. Recomenda-se a realização de análises de sensibilidade e "prior predictive checks" (Gelman *et al.*, 2013).
- (ii) Custo computacional elevado: a estimativa da distribuição a posteriori via MCMC pode demandar tempo considerável, especialmente em modelos complexos ou com grandes amostras (Ntzoufras, 2009).
- (iii) Sensibilidade à má especificação do modelo: a abordagem Bayesiana, assim como a frequentista, é vulnerável a especificações incorretas do modelo. Estratégias robustas e verificações diagnósticas são necessárias (Branscum; Johnson; Thurmond, 2007).
- (iv) Problemas em amostras pequenas: apesar da flexibilidade Bayesiana, em amostras muito pequenas os resultados podem depender fortemente das distribuições a priori, tornando essencial o uso de distribuições a priori informativas baseadas em conhecimento substantivo (Gelman *et al.*, 2013).
- (v) Limitação quanto a valores 0 e 1: assim como no caso clássico, o modelo Beta padrão não acomoda valores exatamente iguais a 0 ou 1. Para esses casos, utiliza-se a Regressão Beta Inflada em zero e um (Ospina; Ferrari, 2012).

Serão realizadas 2000 iterações, das quais 1000 serão descartadas como “burning”. A semente utilizada será a de número 9180.

4.2.1 Coalescência Governamental

- Variável resposta
 - ‘coalesscencia_camara_rose’ (tcr): numérica contínua dentro do intervalo [0,1]
- Variáveis explicativas
 - ‘estilo_gestao’ (eg): categórica com três categorias (Hierárquica, Competitiva, Colegiada). Será utilizada a categoria “Hierárquica” como referência no modelo.

- ‘tamanho_centro_presidencial’ (tcp): numérica discreta.

Coeficiente	Estimativa	Erro Padrão	LI – IC 95%	LS – IC 95%	Rhat
Intercepto	0.54	0.10	0.35	0.73	1
tcp	-0.03	0.01	-0.05	-0.01	1
eg:Colegiada	0.26	0.10	0.06	0.47	1
eg:Competitiv a	0.27	0.09	0.09	0.45	1
R ² Bayesiano	0.2544281	0.08612833	0.08483959	0.412807	N/A

Fonte: Elaboração do autor.

O coeficiente negativo para ‘tamanho_centro_presidencial’ (tcp) indica que, quanto maior o número do centro presidencial, menor será a ‘taxa_sucesso_executivo_camara’. Como o erro padrão é pequeno (0.01) e o intervalo de confiança (IC) não inclui o zero, essa estatística é considerada relevante.

Ao observar a variável ‘estilo_gestao’, tanto a categoria Colegiada e Competitiva apresentaram coeficiente positivo, o que significa que, em relação à categoria de referência (Hierárquica), ambas as categorias aumentam a ‘taxa_sucesso_executivo_camara’. Ambas as categorias não incluem zero no IC e são consideradas significativas.

O rhat de 1 indica que as cadeias convergiram corretamente, o que é um sinal de que o modelo posterior é confiável.

O R² bayesiano (R² adaptado para o caso de modelos bayesianos) revela que 25% da variância observada na variável resposta é explicada pelo modelo proposto, ou seja, o modelo proposto não é indicado para explicar o comportamento da ‘coalescencia_camara_rose’.

4.2.2 Taxa de Sucesso na Câmara dos Deputados

- Variável resposta
 - ‘taxa_sucesso_executivo_camara’ (tsec): numérica contínua dentro do intervalo [0,1]

- Variáveis explicativas
 - ‘estilo_gestao’ (eg): categórica com três categorias: (Hierárquica, Competitiva, Colegiada). Será utilizada a categoria “Hierárquica” como referência no modelo.
 - ‘tamanho_centro_presidencial’ (tcp): numérica discreta.

Coeficiente	Estimativa	Erro Padrão	LI – IC 95%	LS – IC 95%	Rha t
Intercepto	-0.67	0.29	-1.25	-0.09	1
tcp	0.18	0.03	0.12	0.24	1
eg: Colegiada	-0.68	0.29	-1.27	-0.13	1
eg: Competitiva	-2.22	0.27	-2.74	-1.69	1
R ² Bayesiano	0.7556864	0.02739745	0.6867065	0.7916153	N/A

Fonte: Elaboração do autor.

É importante esclarecer que, por se tratar de uma variável entre 0 e 1, o procedimento da função ‘brm’ no R é realizar uma transformação de logito para auxiliar na modelagem do problema.

O coeficiente positivo para ‘tamanho_centro_presidencial’ (tcp) indica que, quanto maior o número do centro presidencial, maior será a ‘taxa_sucesso_executivo_camara’. Como o erro padrão é pequeno (0.03) e o intervalo de confiança (IC) não inclui o zero, essa estatística é considerada relevante.

Ao observar a variável ‘estilo_gestao’, a categoria ‘Colegiada’ apresentou coeficiente negativo, porém, maior que a categoria Competitiva, o que significa que, em relação à categoria de referência (Hierárquica), ambas as categorias reduzem a ‘taxa_sucesso_executivo_camara’, sendo o estilo competitivo o menos eficiente para aumentar essa taxa de sucesso. Ambas as categorias não incluem zero no IC e são consideradas significativas, principalmente para a categoria Competitiva que possui IC muito distante do zero.

O Rhat de 1 indica que as cadeias convergiram corretamente, o que é um sinal de que o modelo posterior é confiável. Além disso, o R² bayesiano (R² adaptado para

o caso de modelos bayesianos) revela que aproximadamente 76% da variância observada na variável resposta é explicada pelo modelo proposto.

4.2.3 Resultado Estatístico

A análise realizada nos dois modelos apresentou resultados relevantes sobre os fatores que influenciam as variáveis de interesse: a ‘taxa_sucesso_executivo_camara’ e a ‘coalescencia_camara_rose’. No primeiro modelo, foi evidenciado que o aumento do ‘tamanho_centro_presidencial’ tem um impacto positivo na ‘taxa_sucesso_executivo_camara’, enquanto diferentes ‘estilo_gestao’, especialmente o “Competitivo”, tendem a reduzir essa taxa. A convergência das cadeias e o alto R² Bayesiano indicam que o modelo é robusto e explica bem a variabilidade observada na variável resposta.

No segundo modelo, os resultados indicam que o aumento do ‘tamanho_centro_presidencial’ diminui a ‘coalescencia_camara_rose’, enquanto os ‘estilo_gestao’ ‘Colegiado’ e ‘Competitivo’ aumentam essa coalescência. No entanto, o R² Bayesiano deste modelo é baixo, sugerindo que ele explica uma parcela limitada da variância da variável resposta.

4.2.3.1 Reinterpretação da Coalescência Governamental

A análise estatística do modelo para a Coalescência Governamental demonstrou ser frágil e não robusta. Os preditores principais, como o tamanho do centro presidencial e os estilos de gestão, frequentemente perdem significância estatística quando variáveis de controle contextuais e institucionais são introduzidas. Da mesma forma, o baixo Bayesiano indica que o modelo explica uma parcela limitada da variância observada na distribuição de cargos.

Essa instabilidade ou ausência de um achado robusto não deve ser interpretada como uma limitação empírica ou um problema do modelo. Pelo contrário, a fragilidade é, em si, um achado teórico que aponta para a necessidade de uma reconceitualização do papel do Executivo, o que é fornecido pela hipótese da Dualidade Funcional do Executivo.

Essa tese distingue duas funções presidenciais fundamentais:

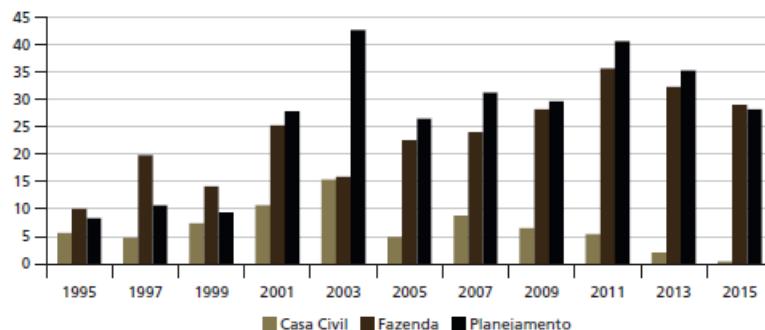
1. Presidência-Organizadora: função voltada para a organização do sistema político, incluindo a formação de coalizões e a gestão da agenda legislativa; sua lógica é fundamentalmente política (*politics*).

2. Presidência-Decisora: função mais visível de decisão e implementação de políticas públicas.

A alocação de pastas ministeriais, mensurada pela coalescência, é um ato que pertence predominantemente à esfera da Presidência-Organizadora. Sua lógica é regida por negociações partidárias, distribuição de poder e manutenção da estabilidade da coalizão.

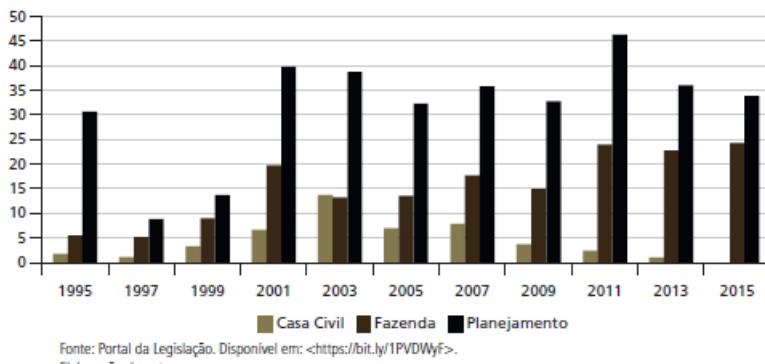
A distinção funcional entre os órgãos do Núcleo de Governo (NdG) restrito sustenta empiricamente essa dualidade. Os Gráficos 2 e 3 de Lameirão (2019) evidenciam que, em termos de produção legal do Executivo, o Ministério da Fazenda e o Ministério do Planejamento referendam muito mais decretos e atos normativos do que a Casa Civil ao longo do período investigado (1995–2015) (Gaylord e Rennó, 2012). O Planejamento, em particular, detém a posição dianteira na autoria percentual da legislação (Gaylord e Rennó, 2012).

GRÁFICO 2
Decretos do Executivo referendados por cada órgão – Casa Civil, ministérios da Fazenda e do Planejamento –, por ano (1995-2015)
(Em %)



Fonte: Portal da Legislação. Disponível em: <<https://bit.ly/1PVDWYF>>. Elaboração da autora.

GRÁFICO 3
Produção legal do Executivo referendada por cada órgão – Casa Civil, ministérios da Fazenda e do Planejamento –, por ano (1995-2015)
(Em %)



Fonte: Portal da Legislação. Disponível em: <<https://bit.ly/1PVDWyf>>. Elaboração da autora.

Embora a Casa Civil seja o órgão central de coordenação do NdG no presidencialismo de coalizão, com funções de coordenação e integração da ação governamental, e atue como filtro de bastidor na apreciação de atos normativos para checagem jurídica e política, ela exerce primariamente um papel de coordenação política. Contudo, a Casa Civil não detém a “caneta” da distribuição de recursos e do controle financeiro. Essa atribuição permanece com a Fazenda, que, em conjunto com o Planejamento, integra a “junta orçamentária, que autoriza os gastos do governo, o que é decisivo em qualquer ação governamental”. Esses dois órgãos são recorrentemente acionados nas decisões por administrarem as políticas econômicas e orçamentárias.

Desse modo, a estrutura e o estilo de gestão da Casa Civil se correlacionam mais fortemente com a Presidência-Decisora (coordenação de políticas) e não impactam diretamente a estatística da coalescência no modelo testado. A fragilidade do modelo de coalescência reforça que os fatores cruciais para a distribuição de cargos e, consequentemente, para a coalescência, são aqueles que transcendem a configuração formal do NdG. A dimensão informal e os bastidores – como negociações e lealdades partidárias – são, portanto, determinantes no processo de distribuição de cargos e na governança coalescente (Walcott e Hult, 1987).

Em última análise, a relação entre a coalescência e a atuação do NdG é incerta e ambígua. Isso se deve às variações frequentes e diversificadas nas competências e arranjos organizacionais dos órgãos do NdG restrito (como a Casa Civil) ao longo dos governos, bem como à influência do Congresso Nacional, de Ministérios setoriais e outros entes externos, além das modificações e disputas internas entre os próprios Ministérios que compõem o NdG.

4.2.3.2 Modelagem utilizando Regressão Linear Beta sob perspectiva Bayesiana com variáveis exógenas

Uma **variável exógena** é aquela cujo valor é determinado fora do modelo teórico ou econométrico em análise, sendo considerada independente por não ser influenciada pelas variáveis endógenas do sistema. Na econometria, a exogeneidade implica ausência de correlação entre a variável e o termo de erro da equação estimada — condição essencial para a validade das estimativas obtidas por Mínimos Quadrados Ordinários (MQO) (Wooldridge, 2016).

Existem diferentes formas de exogeneidade — estrita, fraca e contemporânea —, cada uma com implicações específicas para a identificação e estimação de modelos (Greene, 2012). Por exemplo, em modelos macroeconômicos, a política monetária é frequentemente tratada como exógena em relação à renda e ao consumo, pois se assume que suas variações são decididas por uma autoridade externa, como o banco central, e não pelas variáveis do próprio modelo (Enders, 2015).

A correta identificação de variáveis exógenas é crucial, especialmente na presença de endogeneidade, pois sua violação exige o uso de instrumentos ou métodos alternativos, como variáveis instrumentais (IV), para garantir a consistência das estimativas.

No contexto da modelagem proposta com **Regressão Linear Beta sob a perspectiva Bayesiana**, as variáveis exógenas desempenham papel central na estrutura explicativa dos modelos. Nesta análise, variáveis como tamanho_centro_presidencial, popularidade, tamanho_coalizao e heterogeneidade_coalizao são tratadas como exógenas, pois seus valores são presumivelmente determinados fora do sistema representado pela taxa_sucesso_executivo_camara, ou seja, não são modeladas como consequência direta do desempenho da taxa_sucesso_executivo_camara, mas como fatores externos que o influenciam.

Sob a abordagem Bayesiana, essa distinção permanece relevante, pois a exogeneidade assegura que as distribuições *a posteriori* dos parâmetros possam ser

interpretadas como reflexos causais, desde que o modelo esteja corretamente especificado (Wooldridge, 2016; Gelman *et al.*, 2013).

A incorporação dessas variáveis permite estimar com maior robustez os efeitos de fatores institucionais e políticos sobre a `taxa_sucesso_executivo_camara`, reduzindo riscos de endogeneidade que comprometeriam a validade das inferências. A seleção cuidadosa e teoricamente fundamentada dessas variáveis contribui para o desempenho superior de modelos como o **Modelo 4**, que integra componentes institucionais, estruturais e comportamentais, mantendo boa convergência e alto poder explicativo (**Bayesian R² = 0,807**).

	Estimativa	Erro Padrão	IC 2.5%	IC 97.5%
Modelo 1: taxa_sucesso_executivo_camara				
Intercept	-0.62	0.28	-1.15	-0.07
tamanho_centro_presidencial	0.17	0.03	0.11	0.23
estilos_gestaoColegiada	-0.66	0.28	-1.20	-0.13
estilos_gestaoCompetitiva	-2.14	0.25	-2.62	-1.65
Modelo 2: coalescencia_camara_rose				
Intercept	0.52	0.10	0.33	0.72
tamanho_centro_presidencial	-0.03	0.01	-0.05	-0.01
estilos_gestaoColegiada	0.25	0.10	0.05	0.45
estilos_gestaoCompetitiva	0.27	0.09	0.09	0.44
Modelo 3: taxa_sucesso_executivo_camara + popularidade				
Intercept	-0.71	0.31	-1.33	-0.11
tamanho_centro_presidencial	0.18	0.03	0.12	0.25
estilos_gestaoColegiada	-0.80	0.32	-1.43	-0.16
estilos_gestaoCompetitiva	-2.21	0.27	-2.74	-1.67
popularidade	~0.00	~0.00	-0.01	0.01
Modelo 4: taxa_sucesso_executivo_camara + heterogeneidade_coalizao				
Intercept	-1.07	0.29	-1.64	-0.51
tamanho_centro_presidencial	0.01	0.06	-0.10	0.12
estilos_gestaoColegiada	-0.41	0.30	-1.00	0.19
estilos_gestaoCompetitiva	-1.36	0.35	-2.03	-0.67

	heterogeneidade_coalizao	0.05	0.01	0.02	0.08
Modelo 5: taxa_sucesso_executivo_camara + tamanho_coalizao					
Intercept		-1.71	0.56	-2.81	-0.62
tamanho_centro_presidencial		0.18	0.03	0.12	0.24
estilos_gestaoColegiada		-1.47	0.45	-2.36	-0.60
estilos_gestaoCompetitiva		-2.41	0.28	-2.95	-1.86
tamanho_coalizao		0.03	0.02	0.00	0.07
Modelo 6: taxa_sucesso_executivo_camara + necessidade_coalizao					
Intercept		-193.74	322.34	-897.11	216,41
tamanho_centro_presidencial	0.07	0.05	-0.02		0.19
estilos_gestaoColegiada	-258.69	874.89	-	2076.25	992.36
estilos_gestaoCompetitiva	190.44	322.33	-219.99		894.09
Modelo 7: taxa_sucesso_executivo_camara + distancia_ideologica					
Intercept	-172.72	423.94	-	1265.69	246.79
tamanho_centro_presidencial	0.08	0.05	-0.02		0.18
estilos_gestaoColegiada	-0.30	0.42	-1.13		0.51
estilos_gestaoCompetitiva	169.37	423.96	-250.64		1262.90

Observações:

- Modelos 6 e 7 apresentam problemas de convergência ($Rhat > 1.05$), indicando que os resultados não são confiáveis.
- Valores próximos de zero (ex.: popularidade) foram aproximados para "≈0.00" por serem estatisticamente insignificantes.
- IC 2.5% e IC 97.5% correspondem aos intervalos de credibilidade bayesianos (equivalente a um intervalo de confiança de 95%).
- Erro Padrão reflete a incerteza das estimativas.

Todos os modelos foram estimados com cadeias convergentes ($Rhat \approx 1.00$), exceto os modelos 6 e 7, os quais apresentaram problemas severos de convergência ($Rhat > 1.05$), valores extremos de erro-padrão, e tamanhos efetivos de amostra (ESS) muito baixos, indicando estimativas instáveis. Esses dois modelos devem, portanto, ser descartados para fins analíticos conclusivos.

Modelo 1: Variáveis Centrais (Modelo Base)

Variável dependente: Taxa de sucesso do Executivo na Câmara.
 Variáveis explicativas: Tamanho do centro presidencial, Estilo de gestão.

Os coeficientes estimados indicam que:

- o tamanho do centro presidencial está positivamente associado ao sucesso ($\beta = 0.17$, IC 95% = [0.11,0.23]);
- os estilos de gestão colegiada ($\beta = -0.66$) e competitiva ($\beta = -2.14$) estão negativamente associados ao sucesso, com significância estatística (ICs excluem zero).

Este modelo apresenta boa convergência e estabilidade, sendo um bom ponto de partida.

Modelo 2: Coalescência como Variável Dependente

Este modelo tem uma variável dependente diferente (coalescência na Câmara), e, portanto, não é diretamente comparável com os demais em termos de explicação do sucesso executivo. No entanto, os efeitos estimados seguem padrões opostos, como a seguir.

- O tamanho do centro presidencial tem efeito negativo.
- Os estilos colegiado e competitivo têm efeitos positivos.

Este contraste sugere que a coesão interna da base parlamentar (coalescência) pode estar dissociada da eficácia legislativa medida pelo sucesso do Executivo.

Modelo 3: Popularidade

- Popularidade não apresenta efeito significativo ($\beta = -0.00$, IC inclui zero).
- Os demais coeficientes mantêm magnitudes e sinais semelhantes ao modelo 1.

Modelo 4: Heterogeneidade da Coalizão

- A variável heterogeneidade da coalizão tem efeito positivo e estatisticamente significativo ($\beta = 0.05$, IC 95% = [0.02, 0.08]).
- O tamanho do centro presidencial perde significância (IC inclui zero), o que pode indicar colinearidade ou mudança na estrutura explicativa.

Modelo 5: Tamanho da Coalizão

- A variável **tamanho da coalizão** tem efeito positivo e limítrofe ($\beta = 0.03$, IC 95% = [0.00, 0.07]).
- Os estilos de gestão mantêm efeitos negativos significativos

Modelos com Problemas de Convergência: Modelos 6 e 7

Os modelos com variáveis de necessidade de coalizão e distância ideológica apresentaram os problemas a seguir.

- Rhat elevado (> 2).
- Erros-padrão extremamente altos.
- ICs amplos e implausíveis.
- Baixíssimo ESS (Bulk e Tail), sugerindo falhas na identificação dos parâmetros.

Esses problemas indicam que os dados e/ou a especificação do modelo não suportam a inclusão dessas variáveis da forma como foram categorizadas.

Com base nos valores do Bayesian R² obtidos para cada modelo ajustado, é possível aprofundar a análise da qualidade preditiva dos modelos sob uma perspectiva bayesiana. O Bayesian R², assim como seu análogo frequentista, expressa a proporção da variância explicada pela parte sistemática do modelo em

relação à variância total. No entanto, ele é derivado das distribuições posteriores dos parâmetros e, portanto, incorpora a incerteza de maneira mais robusta.

Modelo	R²	Erro-Padrão	Intervalo Credível 95%
	Bayesiano		
Modelo 1	0.754	0.028	[0.686, 0.792]
Modelo 2	0.252	0.086	[0.079, 0.409]
Modelo 3	0.756	0.031	[0.678, 0.797]
Modelo 4	0.807	0.022	[0.754, 0.836]
Modelo 5	0.787	0.025	[0.724, 0.819]
Modelo 6	0.949	0.013	[0.917, 0.968]
Modelo 7	0.949	0.015	[0.912, 0.970]

- Modelos 1, 3, 4 e 5 apresentam desempenhos bastante semelhantes e elevados, todos com R² superiores a 0.75, o que indica boa capacidade explicativa em relação à variável dependente (taxa de sucesso do Executivo).
- O Modelo 4, que incorpora a heterogeneidade da coalizão, destaca-se com o maior R² entre os modelos considerados robustos do ponto de vista estatístico e substantivo (R² = 0.807, IC95% = [0.754, 0.836]).
- Modelo 2, que tem uma variável dependente diferente (coalescência), apresenta desempenho inferior (R² = 0.252), o que confirma que ele não deve ser comparado diretamente aos demais modelos voltados à explicação do sucesso do Executivo.
- Modelos 6 e 7 apresentam R² extremamente elevados (≈ 0.95). No entanto, como mencionado anteriormente, esses modelos enfrentam sérios problemas de convergência e instabilidade nos parâmetros estimados, o que compromete

a validade desses valores. O alto R^2 pode, inclusive, ser indicativo de superajuste (*overfitting*) ou modelos mal especificados.

O modelo 4 se mostra o mais robusto do ponto de vista estatístico e substantivo, ao integrar elementos institucionais (tamanho do centro presidencial), comportamentais (estilo de gestão) e estruturais (heterogeneidade da coalizão). Este modelo permite uma interpretação mais abrangente sobre os fatores que afetam a eficácia do Executivo na tramitação de sua agenda legislativa.

Modelos com variáveis mais complexas, como "necessidade de coalizão" e "distância ideológica", exigem refinamento metodológico (e.g., recodificação, agrupamento ou uso de variáveis contínuas) para se tornarem viáveis analiticamente.

A avaliação combinada da qualidade do ajuste (Bayesian R^2) e da estabilidade estatística dos modelos aponta o Modelo 4 como o mais adequado, pelos fatores a seguir.

- Apresenta o maior R^2 confiável, sugerindo melhor capacidade explicativa.
- Mantém convergência adequada, erros-padrão razoáveis e intervalos credíveis informativos.
- Integra variáveis substantivamente relevantes como estilo de gestão, tamanho do centro presidencial e heterogeneidade da coalizão.

Portanto, recomenda-se a adoção do Modelo 4 como especificação final para análise da taxa de sucesso do Executivo na Câmara dos Deputados, tanto por seu desempenho empírico quanto pela sua consistência teórica.

4.3 Avaliação das Hipóteses no cenário brasileiro

A alocação de pastas ministeriais (mensurada pela coalescência) é um ato que pertence predominantemente à esfera da Presidência-Organizadora. Sua lógica é fundamentalmente política (*politics*), regida por negociações partidárias, distribuição de poder e manutenção da estabilidade da coalizão.

Nesse contexto, os bastidores e a dimensão informal contam crucialmente no processo de distribuição de cargos e, consequentemente, na coalescência

governamental (Walcott e Hult, 1987). O Núcleo de Governo, embora crucial, não pode ser considerado uma estrutura rígida, permanente e homogênea. Pelo contrário, o NdG é um espaço sujeito a disputas de poder entre atores individuais e organizacionais. As variações nas competências entre os órgãos do NdG restrito, como Casa Civil, Fazenda e Planejamento, ao longo dos governos, tornam a relação entre a coalescência e a atuação do NdG incerta e ambígua (Hult, 1987, p. 112), pois a Presidência precisa equilibrar a influência dos Ministérios setoriais e do Congresso Nacional com as modificações internas e até mesmo disputas de poder entre os Ministérios que compõem o próprio NdG. Adicionalmente, as variações organizacionais na Casa Civil são frequentes e diversificadas, sugerindo a ausência de um padrão claro quanto à participação do órgão no processo decisório governamental (Hult, 2000).

O Brasil é um regime presidencial multipartidário no qual a gestão de coalizões aponta para um presidente que deve gerenciar simultaneamente: (1) todo o Poder Executivo; (2) seu próprio partido político; (3) as relações entre os poderes separados constitucionalmente; e (4) um verdadeiro gabinete multipartidário em potencial. O presidente multipartidário é obrigado a tomar uma série de decisões importantes de gestão devido a essas responsabilidades diversas e inter-relacionadas, de natureza política e administrativa, operando em ambientes difíceis e frequentemente dotados de consideráveis ferramentas e recursos institucionais para superar possíveis fragmentações e facilitar a governança (Shugart e Carey, 1992).

Os presidentes brasileiros eleitos na redemocratização governaram praticamente sob o mesmo ambiente institucional, caracterizado por uma significativa fragmentação partidária no Legislativo e frequentemente enfrentando uma condição de minoria. No entanto, tomaram decisões distintas sobre como gerenciar suas coalizões. Uma vez eleitos, foram confrontados por, pelo menos, três restrições interconectadas: (1) o nível de fragmentação partidária no Legislativo; (2) o tamanho do partido do presidente em relação ao tamanho dos outros partidos; e (3) as distâncias ideológicas entre o partido do presidente e os outros partidos políticos no Legislativo. Trabalhando dentro dessas restrições, o Executivo tomou decisões sobre o tamanho e a heterogeneidade ideológica de sua coalizão e sobre a proporcionalidade na distribuição de cargos no gabinete.

Nosso principal argumento sobre a importância do estilo de gestão hierárquico e do grande tamanho do núcleo de governo na gestão da relação entre o Presidente e o Congresso Nacional, é que as escolhas feitas durante a constituição do processo político da Nova República foram decisivas para que essas variáveis tivessem impactos diretos e positivos na qualidade, no nível de conflito, na sustentabilidade, no custo e na capacidade do governo em relação aos partidos dentro de uma coalizão. Isso, por sua vez, facilitou a aprovação da agenda do governo no Poder Legislativo.

Uma vertente de autores enfatiza que não há propriamente conflito, mas uma subordinação prática do Legislativo à agenda presidencial de políticas públicas (Montero, 2009; Palermo, 2000; Santos, 1997). Essa subordinação teria origem fundamentalmente nas regras institucionais que dão ao Executivo poderes especiais para encaminhar propostas de seu agrado e bloquear iniciativas que lhe são contrárias na decisão parlamentar (Montero, 2009). Esses poderes decorrem tanto da Constituição quanto das normas infraconstitucionais, em particular dos regimentos internos das Casas Legislativas.

Fazem parte do poder de agenda, por exemplo, as prerrogativas de iniciar projetos de lei (com exclusividade ou não), as condições para a aceitação de aprovação de emendas, a prerrogativa de vetar legislação (e as condições para uma eventual derrubada), o leque de matérias que o Executivo pode tratar por decreto, as prerrogativas de convocação de plebiscitos e referendos e de convocação de sessões legislativas extraordinárias, os poderes para determinar a ordem do dia das votações, os prazos e o itinerário da tramitação das proposições (se vão para comissões, ou direto aos plenários, a ordem em que são votadas), as regras de quórum, etc. (Montero, 2009).

Distingue-se que os instrumentos legislativos à disposição do presidente foram frequentemente mal interpretados: considerados incentivos à exclusão, devem ser entendidos como estímulos para alterar a disposição dos congressistas, incentivando-os a cooperar (já que é melhor para seus próprios interesses), ajustando seus passos ao poder de agenda do presidente.

Apesar dos amplos poderes institucionais do Executivo, o presidente não governa sozinho. A viabilidade de sua agenda legislativa depende diretamente do apoio de uma maioria no Congresso. Assim, mesmo dispondo de instrumentos como

a edição de medidas provisórias e o poder de voto, o Executivo precisa negociar constantemente com os parlamentares para garantir estabilidade política.

Esses poderes, nessa linha de argumentação, seriam os pontos centrais da dominância do Executivo. No caso brasileiro, os poderes de agenda do Executivo são inquestionavelmente fortes, situando-se no extremo superior de dominância em termos comparativos na América Latina.

O Brasil se encontra no contexto político-administrativo de países em desenvolvimento, sendo caracterizado como democracia delegativa ou regime neopatrimonial (Eisenstadt, 1974; O'Donnell, 1991), cujas características mais relevantes são instituições democráticas frágeis e comportamentos político-administrativos modernos e tradicionais. Dessa forma, as regras, deveres, direitos e papéis institucionalizados influenciam o ator político nas suas decisões e na sua busca por estratégias “apropriadas”, que, no caso das democracias delegativas ou regimes patrimoniais, são enraizadas na hierarquia e na centralização.

As democracias delegativas são caracterizadas pela fraqueza e reduzida densidade de suas instituições, nas quais a influência sobre as decisões políticas fica reservada a uma elite classista. A influência nos processos de decisão política e na implementação das políticas é normalmente exercida diretamente, e não de forma “agregada”, sendo intermediada por partidos e associações. Observa-se, portanto, conforme o raciocínio de Tocqueville (2008), uma maior influência da ação particular dos indivíduos. Segundo esse pensador, a democracia é fortalecida pela participação ativa dos cidadãos na vida pública e pela formação de associações livres, que se tornam essenciais para preservar a liberdade política e evitar o despotismo. Em democracias delegativas, a falta de participação ativa e organização ampla dos cidadãos pode levar à fragilidade das instituições, permitindo que a política dependa mais de indivíduos influentes e elites do que de estruturas partidárias robustas.

No que concerne à análise de políticas públicas, isso significa que teremos que levar em consideração não somente a tendência a uma crescente fragmentação e setorialização do processo político e a correspondente formação de *policy networks* e *policy arenas*, mas, acima de tudo, a interferência de padrões peculiares de comportamento político, como o clientelismo, o populismo ou o patrimonialismo, que eventualmente exercem uma influência maior na definição das políticas públicas do

que as instituições formais; ou, colocado de outra maneira, esses vícios políticos desconfiguram e descaracterizam os arranjos institucionais formais.

Dado esse contexto de fragmentação partidária, é importante considerar outro fator que influencia a governabilidade no Brasil: a predominância de lideranças individuais sobre diretrizes ideológicas e programáticas. Em contraposição aos países institucional e politicamente consolidados, os governos brasileiros devem ser considerados bem menos influenciados da orientação ideológico-programática da população ou dos partidos do que uma consequência de constelações pessoais peculiares. O carisma do candidato como político singular pesa bem mais do que a orientação programática de seu partido. Além disso, a política na América Latina é menos problema de interesse do que de paixão (Touraine, 1989). Está implícito que os cidadãos não costumam organizar-se em torno de interesses específicos — um dos elementos fundamentais para preservar a liberdade política na democracia de massa, conforme argumenta Tocqueville (2008) —, mas deixam-se levar pelas paixões e emoções instantâneas. Decorrem dessa inclinação mudanças, muitas vezes repentinhas e radicais, dos rumos políticos nos governos tanto nacionais, estaduais como municipais, que se manifestam não somente na descontinuidade político-administrativa na transição de um governo para o outro (Lobo, 1998, p. 82), mas que ocorrem inclusive no decorrer de gestões.

Conforme a lógica neoinstitucionalista, as instituições não explicam tudo. Portanto, é possível haver situações em que os processos políticos são pouco consolidados, dificultando a explicação dos acontecimentos pelo fator institucional. E, quando isso é possível, o resultado é condicionado somente subsidiariamente pelas instituições (Beyme, 1992, p. 76). Por exemplo, as trocas permanentes de regimes nos países em desenvolvimento não podem ser explicadas, ou somente de forma restrita, pelas condições institucionais.

Considerando esses limites dos fatores institucionais para a compreensão da dinâmica complexa de regimes políticos, impõe-se como componente explicativo adicional o fator “estilo de comportamento político”; esse, por sua vez, é condicionado pela cultura político-administrativa predominante nas instituições, as quais repercutem na qualidade dos programas e projetos políticos elaborados e implementados.

Almond e Verba (1963), por exemplo, têm apresentado, em seus estudos sobre *civic culture*, três tipos ideais de cultura política, os quais correspondem a diferentes fases de modernização do desenvolvimento de sociedades: na cultura “paroquial”, não existe ainda uma visão política sistêmica; na “cultura de súditos”, a população desempenha um papel passivo e se mostra apenas interessada nos resultados da política; enquanto na “cultura de participação” ela interfere ativamente nos acontecimentos políticos. A pesquisa de cultura política toma a *civic culture* como medida de referência, na qual são medidas todas as culturas do mundo. Esse modelo da cultura cívica, da qual a cultura política anglo-saxã mais se aproxima, corresponde a um caminho intermediário entre culturas políticas participativas e apáticas. Na base dessa abordagem, encontra-se a tese de uma certa apatia salutar (Beyme, 1992).

Esse destaque não nega, mas até reforça, a intensidade da dinâmica das relações Executivo-Legislativo, nas quais há uma interação significativa entre os poderes. Não se afirma a existência de um presidente ou governo imperial, que determine sozinho e conforme sua vontade a alteração do *status quo*.

Em outros termos: os resultados ilustram, confirmam e demonstram a significativa participação do Legislativo — o que é parte considerável da atividade parlamentar efetiva e que está em conformidade com o verificado pela literatura (Cruz, 2009; Santos, 2010; Santos, 2011; Cunha, 2011; Freitas, 2013; Ferreira, 2019), entretanto, essa participação é construída em torno de “interlocutores-chave presentes em um balcão de negociação”, os quais seguem uma ordem hierárquica.

Apesar das diferentes restrições exógenas e choques internos e externos durante seus mandatos, os presidentes multipartidários brasileiros não foram simples reféns das condições políticas adversas geradas por um ambiente fragmentado, tendo escolhas e estratégias enquanto se envolveram na gestão da coalizão, as quais geraram problemas e/ou sucessos que impactaram mais do que as falhas de *design institucional*.

E os estilos específicos de política são influenciados por uma variedade de fatores, como as tradições nacionais e regionais, as estruturas políticas, o grau de desenvolvimento econômico, as ideologias, o “treinamento cívico” (Rennó Jr., 1997, p. 240) e a própria experiência da prática política. Portanto, a abordagem da cultura política dificilmente pode nos fornecer explicações satisfatórias e definitivas dos

estilos políticos. Porém, a discussão acerca da cultura política chama a nossa atenção para a variedade de elementos que devem ser considerados na avaliação de estilos políticos, na escolha presidencial e, consequentemente, na gestão das coalizões e na relação Executivo–Legislativo.

Além dos fatores culturais, os custos de governança também influenciam a gestão das coalizões. A escolha presidencial sobre o número de partidos da coalizão afeta as despesas ministeriais de maneira substancial, por meio de sua influência sobre o número de ministérios, o qual é moldado apenas em parte pela configuração pós-eleitoral dos partidos no legislativo. O número de partidos da coalizão também afeta as despesas com “pork barrel” de forma mais direta. Os presidentes não precisam convidar partidos suficientes para formar uma maioria legislativa; muitos regimes funcionam bem com coalizões minoritárias, e muitos presidentes têm proteção extra devido à sua separação constitucional do Legislativo. As escolhas presidenciais brasileiras sobre o número de parceiros de coalizão às vezes podem ir além da necessidade. Complicando esse problema no caso do governo Lula, está o fato de que ele então ocupou os ministérios extras com membros do seu próprio partido.

Cumpre destacar que interagir com os parceiros de forma regular, requer tempo e esforço. Mais importante, cada parceiro precisa de compensação de uma forma ou de outra, pois o valor de fazer parte de uma coalizão está diretamente relacionado à riqueza das benesses do cargo, às oportunidades de formulação de políticas que o exercício do cargo implica e aos ganhos eleitorais esperados (Strøm, 1990).

Assumindo um custo médio por parceiro, talvez ponderado pelo tamanho, a adição de cada parceiro significa que os gastos com recursos também devem aumentar. Mantendo constantes os outros fatores, sustentar uma coalizão ao longo do tempo requer uma maior troca de recursos em coalizões com mais membros. Em outras palavras, um número maior de parceiros eleva, ao menos, certos tipos de custos de governança.

Além dos custos de governança, a gestão de coalizões também é influenciada pela dinâmica de poder entre o Executivo e o Legislativo, vistos a seguir. Soma-se a este quadro a característica de que os partidos que formam o governo não tenham

informações completas sobre as verdadeiras preferências de seus rivais no mundo real. Essa falta de informação completa reduz a capacidade dos partidos de fazer compromissos credíveis e aumenta os incentivos para comportamentos oportunistas e chantagens.

Essa realidade afeta o caráter coletivo e não exclusivamente pessoal da chefia do Executivo, pois uma coisa é o presidente, o indivíduo que venceu a eleição e que, pelas características formais do sistema, exerce “pessoalmente” o poder; outra, a que persiste na realidade efetiva, é a Presidência, uma instituição coletiva cujas decisões, em teoria, podem inclusive contrariar a vontade pessoal do seu chefe (Palermo, 2000).

E, diante da assimetria de informação, são inerentes os problemas de ação coletiva, pondo em destaque o desafio da coesão, notadamente quando há muitos parceiros na coalizão e eles têm preferências distintas entre si. Destaca-se que os partidos que compõem a coalizão são os mesmos partidos que na eleição seguinte poderão estar em lados opostos na disputa.

Todavia, pesquisadores argumentam que estas supermaiorias podem ser mais baratas do que as coalizações mínimas vencedoras porque evitam que pequenos partidos atuem como pivôs, diminuindo assim os custos gerais (Groseclose e Snyder, 1996). A falta de lealdade partidária e a falta de disciplina significam que uma coalizão mínima vencedora pode não ser suficiente para vencer consistentemente ao longo do tempo. Coalizações maiores também podem ocorrer quando dois compradores (por exemplo, grupos de interesse, partidos políticos) com preferências opostas têm recursos significativos e poder de negociação (Groseclose e Snyder, 1996; Wiseman, 2004), o que levam os presidentes em sistemas multipartidários a aceitarem a heterogeneidade ideológica das suas coalizações, aumentando o esforço da sua gestão ao decidir como usar as respectivas ferramentas de transferências políticas (por exemplo, cargos no gabinete) e transferências monetárias (por exemplo, benesses) diante deste cenário de forte diversidade de convicções (Araújo, Pereira e Raile, 2008).

O estilo pessoal de liderança, conforme literatura de raiz neustadtiana, ou como apontado por Bertholini e Pereira (2017), não é suficiente para explicar o funcionamento do Núcleo de Governo. Além disso, a gestão da coalizão presidencial

depende da relação entre Executivo e Legislativo, que é diretamente influenciada pela fragmentação partidária e pela diversidade ideológica dos aliados.

Sobre esse tema, há a contribuição de Melo (2019). O autor aponta que o aumento da fragmentação, demonstrado pelo NEPP da Câmara dos Deputados — que era de 8,2, em 1994, e chegou a 16,7, em 2018 —, não é resultado do aumento expressivo dos partidos pequenos, e sim da extinção das grandes bancadas, de modo que os até então partidos grandes no parlamento (DEM, PSDB, PT, PMDB) se tornaram de porte médio.

A consequência desse cenário é a imposição da necessidade da formação de coalizões cada vez mais amplas para atingir a maioria parlamentar, compostas por um elevado número de parceiros dotados de tamanho muito semelhante. Segundo o autor, esse cenário “[...] potencializa o poder de chantagem de cada um deles e fragiliza o partido formador, dificultando a coordenação da base governista” (Melo, 2019, p. 201).

Esse quadro se tornou progressivamente mais agudo precisamente ao longo do período analisado pela tese e que coincide, na sua quase totalidade, com presidentes do PT.

A corroborar essa perspectiva, a análise de Ferreira (2019, p. 75) indica a forte correlação entre o aumento do NEPP e o NEP da coalizão, logo o aumento na fragmentação parlamentar resultou, cada vez mais, em coalizões de governo formadas por mais partidos. E, conforme a literatura, mais difíceis de gerir.

Tabela 16 – Estratégias de Gestão de Coalizão no Brasil (Média Mensal por Mandato), 1995–2013

Mandato Presidencial	Número de Partidos da Coalizão	Heterogeneidade da Coalizão	Coalescência do Gabinete	Mandato Presidencial
Cardoso (Primeiro)	5.604	30.953	55.536	Cardoso (Primeiro)
Cardoso (Segundo)	4.833	30.486	61.391	Cardoso (Segundo)

Mandato Presidencial	Número de Partidos da Coalizão	Heterogeneidade da Coalizão	Coalescência do Gabinete	Mandato Presidencial
Lula (Primeiro)	7.688	48.086	49.019	Lula (Primeiro)
Lula (Segundo)	9.125	42.178	49.801	Lula (Segundo)
Rousseff (Primeiro)	7.778	45.831	43.053	Rousseff (Primeiro)
Rousseff (Segundo)	9	50	35	Rousseff (Segundo)
Temer	10	35	60	Temer
Bolsonaro	2	45	40	Bolsonaro

Fonte: IPEA/FGV (2015) e IPEA (2022).

A heterogeneidade ideológica permite tanto o “desvio de políticas” (Béland, 2007) quanto o “desvio burocrático” (McCubbins, Noll e Weingast, 1989; Shepsle, 1992), pois parceiros com visões diferentes tendem a direcionar as políticas para rumos que não necessariamente refletem as preferências do presidente. Nesse caso, mostra-se o aumento contínuo dos presidentes brasileiros no maior uso de *pork* (Araújo, Pereira e Raile, 2008), a fim de evitar dar acesso aos adversários ideológicos aos cargos no gabinete.

A maior dispersão ideológica da coalizão produz distanciamento nas preferências dos presidentes ao formularem as propostas legislativas; logo, quanto maior for esse distanciamento, mais tendência à concentração da capacidade decisória na Presidência e menos espaço para a influência dos partidos da coalizão ideologicamente distantes, o que é uma estratégia projetada para manter o controle sobre o seu governo.

Para fazer uma analogia com o modelo sugerido por Inácio e Llanos (2015), a expectativa é a existência de um modelo de presidência hipertrofiada e/ou centrada

na presidência. Por exemplo, Batista (2013) e Silva (2014) utilizaram as exposições de motivos de 1.715 iniciativas do Executivo – incluindo PL, PEC, PLP e MP – para verificar a autoria, identificando que a estratégia de centralização aumentou no governo Lula em comparação ao de FHC.

A opção foi fortalecer as instituições de apoio à Presidência, concentrar nela as iniciativas ou em ministérios atribuídos ao partido formador da coalizão e procurar controlar/monitorar as proposições oriundas dos ministérios entregues a parceiros. A motivação principal para a estratégia seria a maior distância ideológica das coalizões formuladas por Lula em comparação às de FHC, o que também se reflete na estratégia do primeiro de formar um gabinete maior, com mais partidos, menos coalescente e de sobrevalorizar o seu partido.

Para atingir estas definições, enxergam-se basicamente as coalizões no presidencialismo como mecanismos transversais, pelos quais os mesmos grupos ocupam posições no Executivo e um determinado número de cadeiras legislativas. Neste sentido, a própria agenda do Executivo é resultado de barganhas protagonizadas pelos mesmos grupos que irão discuti-la dentro do Legislativo.

Segundo essa visão, o presidente confere a um determinado grupo ou partido, por via da nomeação para um ministério ou órgão executivo, não só o bônus imediato (ganhos imediatos e diretos que os cargos proporcionam), mas também o ônus e bônus de formular e implementar as políticas a cargo do novo ocupante. É este partido ou grupo então que passa a “possuir” a política em tela, com o correspondente encargo de defendê-la também no Legislativo. A agenda não é um *deus ex machina* trazido pelo Executivo, mas “constituída coletivamente, sendo marcada por conflitos e disputas entre seus formuladores”. A “barganha” não seria entre presidente e legisladores, mas dentro do Executivo, e seus agentes seriam os diferentes representantes de cada partido nos postos-chave do gabinete, que negociariam entre si para obter mais prioridade para suas próprias prioridades, e negociariam juntos na “mãe de todas as barganhas” travada entre os ministros responsáveis por gastos e aqueles que controlam a pasta de finanças responsável pelo resultado do governo.

Assim, esse modelo de “caixa de ferramentas” é implementado sobre outra ótica na qual as nomeações para cargos são instrumentos para que cada grupo ou partido da coalizão protagonize a negociação intraexecutivo da qual sairá o desenho

de políticas, das quais as despesas seriam um reflexo direto e automático – tudo isso com concordância entre as frações de cada um dos grupos instaladas no Executivo e no Legislativo simultaneamente. Esta concordância não éposta como automática, mas um resultado a perseguir em conjunto por todos os partidos da coalizão, a quem caberia disputar e conquistar os cargos de poder dentro do Legislativo, que serviriam como alavancas para completar o poder de agenda já bastante amplo do presidente (Figueiredo e Limongi, 2008, pp. 154-155) e reafirmar o papel de “orquestrador” do Núcleo de Governo.

E mesmo as transferências propostas pelos parlamentares no ciclo orçamentário são apresentadas a um projeto de iniciativa do Executivo, e sua efetividade dependerá da coordenação entre os Poderes para que as autorizações do orçamento inseridos pelos parlamentares sejam efetivamente desembolsados pelo Executivo (Lemos e Ricci, 2011).

Justamente por ter o poder de coordenar, o Executivo pode antecipar as posições dos parlamentares e incorporar suas possíveis reações e prioridade em sua própria agenda; pode ainda utilizar a tramitação legislativa e seus múltiplos incidentes como um meio de “calibrar” no terreno concreto os diferentes interesses da coalizão.

O Legislativo acolhe-se voluntariamente a um determinado perfil institucional (com hipertrofia do Executivo), com baixa capacidade de mobilização para aprovação de suas propostas legislativas. Pois, no Brasil, a aplicação da “caixa de ferramentas” tem credibilidade na medida que são parte de um jogo repetido entre atores que tendem a ser participantes do cenário político por muito tempo. Presidentes podem ser reeleitos e os líderes partidários, que atuam como intermediários nessas transações, são membros antigos da política nacional, assim como o são muitos dos legisladores individuais, os quais têm boas chances de reeleição. Se o governo viesse a descumprir com frequência as promessas implícitas feitas durante essas trocas, desmoralizaria os instrumentos de negociação que possui e as coalizões se desfariam (Bid, 2007, p. 173).

Reforçando o sentido de “gestão”, deliberada e sistematizada, estão os repetidos alertas de que a eficácia da formação das maiorias é tanto maior quanto mais experiente for o governo no exercício desse papel, e tanto maior quanto por mais

tempo se confirme a sua prática dando segurança aos diferentes jogadores de que as barganhas serão cumpridas ao longo do tempo.

Ainda mais quando a barganha é o “pork barrel”, já que este se materializa no interesse por rubricas de despesa orçamentária que direcionam os recursos públicos (especialmente no âmbito federal) para obras e serviços natureza local, que possam ser identificados pelo eleitor como uma “benesse” do parlamentar individual (Ames, 2003; Carey e Shugart, 1995; Mainwaring, 1999; Bittencourt, 2008; Ames; Pereira; Rennó, 2011).

Não obstante, em razão da necessidade de se estabelecer uma base de apoio legislativoável para suas políticas, presidentes geralmente montam seus gabinetes em cooperação com partidos parlamentares (Amorim Neto, 2006, 2016, 2019b; Cheibub, 2010). Os gabinetes brasileiros, em particular, têm um forte componente partidário, embora apresentem variações substanciais nesse aspecto (Amorim Neto, 2019).

Identificar quais membros do gabinete (doravante, ministros) representam quais partidos não é tarefa muito complicada, haja vista que as legendas costumam declarar tanto seu apoio ao governo como seus indicados para compor o gabinete. No contexto brasileiro, contudo, a identificação às vezes é difícil, em razão de dois fatores: a informalidade do vínculo entre partidos e seus colabores de perfil mais técnico; e a interferência do presidente na seleção de ministros, mesmo para pastas cedidas a partidos. Isso significa que ministros que representam partidos no gabinete não necessariamente são seus filiados ou indicados.

Considero que um ministro M representa o partido P no gabinete (logo, M é partidário) se e somente se: (a) P apoia o governo e (b) M foi indicado por P ou (c) P reconhece M como seu representante no gabinete. A primeira condição (a) é necessária em razão do próprio conceito de delegação, do qual se infere que se um partido não apoia o governo, então ele não pode ter representante no gabinete. Assim, em consonância com Cheibub (2010, p. 73-74) e Freudenreich (2016, p. 87), consideram-se não partidários inclusive ministros filiados a partidos, desde que estes tenham se declarado de oposição ou independentes frente ao governo. Por exemplo, os ministros Osmar Terra (Cidadania, jan. 2019) e Tereza Cristina (Agricultura, jan. 2019), embora congressistas do MDB e DEM, respectivamente, não foram

nomeações partidárias, porque ambas as legendas rejeitaram fazer parte da base do governo (Silva, 2019; Uribe e Bilenky, 2019). Da mesma forma, o ministro Ciro Gomes (Integração Nacional, jan. 2003), inicialmente um representante do PPS no gabinete do Governo Lula, tornou-se não partidário em dez. 2004, quando essa legenda retirou seu apoio ao governo, embora ele tenha permanecido à frente da pasta (RODRIGUES, 2004).

Porém, reitera-se que este *modus operandi* não caminha para o imperialismo ou tirania presidencial, haja vista que há evidências de responsabilidade compartilhada entre os partidos da coalizão, o que corrobora o que afirmaram Limongi e Figueiredo (2008). Ainda que prepondere a autoria única, o copatrocínio é bastante frequente (Rennó e Wojcik, 2015, p. 65). Enfim, deixa-se o todo unificado da “coalizão” para encontrar uma instituição coletiva e que opera em diferentes arenas e, em cada uma, é possível de ser analisada como diversificada internamente, como: a Presidência e a base de apoio congressual (e esta, por sua vez, fracionada em diversos partidos, eles próprios divididos internamente, os quais operam em dois espaços, Câmara e Senado, e em diversas instâncias, como as diferentes comissões). Nessa dimensão, os problemas de ação coletiva e o processo de construção da unidade em cada um desses atores e na coalizão como um todo se tornam uma variável relevante.

Tudo operado em diferentes aspectos e camadas, porém, com o ponto em comum da existência de arranjos que exigem troca de recursos econômicos, não se limitando somente a cargos ou a emendas orçamentárias, mas, também, práticas ilegais e corruptas, presença de patrimonialismo e clientelismo (Rennó, 2006).

Nos mandatos de Fernando Henrique Cardoso o uso tanto do *pork* como da escolha do número de ministérios eram relativamente baixos, aumentando o uso do *pork* nos governos petistas (Lula e Dilma) e especialmente no governo Bolsonaro. Sobre o número de ministérios ocorreram variações entre os governos petistas (escolha por maiores quantidades) e os governos de Temer e Bolsonaro (menores quantidades).

Tabela 17 – Escolhas, Custos e Restrições Governamentais no Brasil (Média Mensal por Mandato), 1995–2022

Mandato Presidencial	Número Total de Ministérios	Despesas com Ministérios (em milhões R\$)	Despesas com Emendas (em milhões R\$)	Índice de Necessidade de Coalizão
Cardoso (Primeiro)	24,125	25,843	159,842	57,892
Cardoso (Segundo)	27,229	35,354	493,667	56,539
Lula (Primeiro)	33,688	43,410	2.600.730	71,251
Lula (Segundo)	36,813	61,060	635,512	79,782
Rousseff (Primeiro)	38,194	71,283	559,089	85,771
Rousseff (Segundo)	35	77.000	800	90,000
Temer	29,5	62.000	6.200	75,000
Bolsonaro	22,5	58.000	21.000	70,000

Notas: Dados sobre emendas não estão disponíveis para os dois primeiros anos do primeiro mandato de Cardoso. As despesas com ministérios e emendas estão em reais brasileiros.

Fonte: IPEA/FGV (2015) e IPEA (2022).

Ilustrando, a partir do segundo mandato de FHC, observou-se um fortalecimento das dimensões de coordenação e implementação de políticas públicas no Núcleo de Governo, com os presidentes FHC, Lula e Dilma incluindo secretarias temáticas na estrutura formal da presidência, como a Secretaria de Desenvolvimento Urbano e a Secretaria de Portos.

O número de unidades presentes na estrutura da presidência robusteceu, passando de 7 órgãos no 1º mandato de FHC para 13 no 2º mandato de FHC e 1º de Lula. No 2º mandato de Lula e 1º de Dilma, esse número saltou para 15 unidades, fora os conselhos deliberativos. Para os autores, essa mudança pode ser entendida como um fortalecimento do poder do presidente para controlar as dinâmicas políticas

do presidencialismo de coalizão. Inclusive, algumas unidades de assessoramento da estrutura da presidência não tinham atribuições típicas do Núcleo de Governo, por isso, não estão enquadradas como Centro de Governo *de jure* estrutural.

O presidencialismo de coalizão, característica estrutural do sistema político brasileiro, requer mecanismos institucionais eficazes para a coordenação entre o Poder Executivo e sua base no Congresso Nacional. Nesse contexto, a Casa Civil da Presidência da República tem desempenhado um papel central na articulação política e na coordenação do Núcleo de Governo (NdG). Este capítulo propõe uma análise comparativa da atuação da Casa Civil como órgão coordenador do NdG nos governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC), Luiz Inácio Lula da Silva, Dilma Rousseff, Michel Temer e Jair Bolsonaro, observando as mudanças estruturais, funcionais e políticas ao longo do tempo.

A Casa Civil historicamente acumula funções de coordenação administrativa, gestão de políticas públicas prioritárias, supervisão interministerial e articulação política. No presidencialismo de coalizão, sua relevância é ampliada como elo entre o Executivo e o Legislativo, desempenhando papel-chave no funcionamento do NdG, instância de coordenação interna do governo. O NdG, por sua vez, representa o núcleo decisório e coordenador das ações do governo federal, reunindo os principais ministérios estratégicos e órgãos da Presidência com o objetivo de assegurar coerência e eficácia na implementação das políticas governamentais. Sua eficácia está diretamente relacionada à liderança exercida pela Casa Civil e à capacidade de articulação entre os diferentes ministérios e instâncias decisórias.

Governo Fernando Henrique Cardoso (1995–2002)

Durante os dois mandatos de FHC, a Casa Civil teve perfil eminentemente técnico e gerencial, refletido na atuação de ministros como Clóvis Carvalho e Pedro Parente. O NdG funcionou como um espaço de decisão colegiada e pragmática, com forte apoio do Instituto Fernando Henrique Cardoso e do Ministério do Planejamento. A articulação com o Congresso foi centrada em uma coalizão programática, com foco na estabilização econômica e nas reformas estruturais. A condução do NdG privilegiava a racionalidade administrativa e a previsibilidade nas decisões,

fortalecendo a institucionalidade do governo e reduzindo a fragmentação na formulação de políticas públicas.

Governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003–2010)

Sob Lula, a Casa Civil assumiu protagonismo político inédito, sobretudo com José Dirceu e, posteriormente, Dilma Rousseff. O NdG foi institucionalizado como espaço de coordenação interministerial e de execução de programas estratégicos como o PAC. A articulação política ganhou contornos mais amplos e pragmáticos, intensificando a barganha política com partidos aliados, o que culminou em escândalos como o mensalão. Ainda assim, garantiu-se estabilidade governamental e avanço de políticas sociais. A condução do NdG refletia um modelo de governança centrado no controle e monitoramento intensivo de ministérios-chave, com a Casa Civil coordenando tecnicamente as ações e exercendo função de mediação política junto à base aliada no Congresso. O segundo mandato de Lula (2007–2010) atingiu o ápice da ocupação partidária do gabinete, com 93,3% de ministros filiados, reforçando a lógica de coalizão ampla.

Governo Dilma Rousseff (2011–2016)

No governo Dilma, houve uma inflexão tecnocrática na Casa Civil, ocupada por ministros como Gueis Hoffmann e Aloizio Mercadante. O NdG passou a privilegiar a gestão técnica e o planejamento estratégico, em detrimento da articulação política com o Legislativo. Essa mudança enfraqueceu a capacidade do Executivo de manter uma base estável, contribuindo para o isolamento político da presidente e, eventualmente, para seu *impeachment*. A condução do NdG tornou-se excessivamente centralizada, com ênfase em metas e indicadores, mas com pouca sensibilidade à dinâmica parlamentar, o que comprometeu a governabilidade em contextos de crise.

Governo Michel Temer (2016–2018)

Com o *impeachment* de Dilma Rousseff, Michel Temer assumiu a Presidência e reposicionou a Casa Civil como peça fundamental da articulação política. Sob a liderança de ministros como Eliseu Padilha, a Casa Civil recuperou protagonismo no NdG, adotando uma abordagem mais pragmática e voltada à recomposição da base aliada no Congresso. O governo Temer fortaleceu o papel do NdG como instância de

coordenação estratégica, especialmente na aprovação de reformas econômicas, como a trabalhista e a do teto de gastos. A condução do NdG combinou racionalidade administrativa com intensa articulação congressual, sendo viabilizada por uma coalizão centrada no PMDB e partidos do Centrão. Temer retomou a lógica tradicional do presidencialismo de coalizão, com forte presença de ministros partidários e reconstrução institucional da Casa Civil como espaço de decisão e mediação.

Governo Jair Bolsonaro (2019–2022)

O governo Bolsonaro representou uma ruptura no padrão tradicional do presidencialismo de coalizão no Brasil. Nos primeiros anos, a Casa Civil perdeu protagonismo político, com a articulação legislativa sendo delegada à Secretaria de Governo e ao Ministério da Economia, resultando em um Núcleo de Governo (NdG) fragmentado e pouco institucionalizado. Esse modelo oscilou entre tentativas de centralização por militares e ministros técnicos e práticas informais influenciadas por aliados do Centrão. A partir de 2021, com a nomeação de Ciro Nogueira para a Casa Civil, houve uma reconfiguração pragmática do NdG, focada na distribuição de emendas parlamentares e na manutenção da base governista, mas sem um planejamento estratégico consistente, reforçando um estilo reativo e personalista.

Sem uma coalizão partidária consolidada, o governo enfrentou problemas crônicos de coordenação, agravados pela polarização e pela heterogeneidade ideológica no gabinete, levando a conflitos frequentes e aumento da assimetria informacional. Bolsonaro adotou uma presidência compacta e reativa, centrada em seu círculo íntimo — familiares, assessores leais e militares —, funcionando como um “bunker” voltado à defesa de sua imagem e à imposição de sua palavra final, muitas vezes por meio de sinalizações públicas agressivas.

A partir de 2020, cresceu a influência militar na gestão, com oficiais assumindo cargos-chave como a Casa Civil, a Secretaria-Geral e o Conselho da Amazônia Legal. No entanto, essa militarização não resolveu os problemas de coordenação, mantidos elevados devido à desconfiança do presidente em relação a seu próprio staff, evidenciada pelas demissões sucessivas de figuras como Gustavo Bebianno e o general Santos Cruz. Assim, o governo Bolsonaro consolidou um modelo de gestão personalista, antissistêmico e pouco institucionalizado, afastando-se do presidencialismo de coalizão em favor de uma governança reativa e conflituosa.

Outras investigações, que operam com outras categorias e que abarcam outras dimensões das relações Executivo-Legislativo, têm chegado a diagnósticos semelhantes sobre o aumento dos custos para governar com o apoio do Legislativo e seus reflexos no estilo de gestão e tamanho do centro presidencial.

O trabalho de Bertholini e Pereira (2017), que reúne 13 indicadores do desempenho do governo e que formam o que denomina de “hemograma da governabilidade”, verificou o desempenho dos presidentes brasileiros no período 1995-2016, compreendendo seis mandatos, dois de cada presidente (FHC, Lula e Dilma). O resultado demonstrou que, ao longo do tempo, o desempenho vinha piorando. Logo, Lula tinha escores menos expressivos do que FHC. Entretanto, houve a aceleração na deterioração das relações Executivo-Legislativo durante o período Dilma.

Nessa linha, tem-se o índice de Custo do Governo (ICG), proposto por Bertholini e Pereira (2017) que teve a intenção de produzir um indicador sintético de multivariados aspectos das relações Executivo-Legislativo. É formado pelas transferências políticas (ministérios) e monetárias (liberação de emendas e orçamento das pastas) feitas pelo presidente aos partidos da sua coalizão e pretende dimensionar o que, em outros estudos dos quais participou — Pereira; Power; Rennó (2005, 2007); Raile; Pereira; Power (2011) —, Pereira identifica com a gestão da coalizão.

Eles calcularam o ICG para os dois mandatos de FHC e de Lula, mais o primeiro mandato de Dilma. Os resultados indicam que houve uma curva ascendente nesses custos de preservação do governo de coalizão. Nos oito primeiros anos da amostra (o período FHC), o ICG estava na ordem de 14 a 37,2 — ainda assim tendo crescido na passagem de FHC I para o FHC II —, enquanto nos 12 anos subsequentes se mostrou progressivamente mais elevado, sendo de 63,3 em Lula I, 69,1 em Lula II e tendo atingido 76 em Dilma I (Bertholini e Pereira, 2017, p. 542).

Outra pesquisa que se pode citar é a de Darrieux (2015), no qual o foco está na aprovação das iniciativas legislativas dos presidentes brasileiros, o que, como foi largamente visto, é identificado pela literatura como “taxa de sucesso”. A questão motivadora é identificar quais fatores aumentam ou diminuem a possibilidade de um presidente ter sua agenda aprovada. Assim como os trabalhos anteriores, o recorte

empírico abarca o período 1995-2014, ou seja, os dois mandatos de FHC, os dois de Lula e o primeiro período Dilma.

O cenário evidenciou que a menor *performance* se deu em Dilma I, seja em termos gerais, seja quando há a distinção entre o tipo de iniciativa legislativa (MPs, PLs e PLNs).

Para encontrar a explicação para esse cenário, o autor seleciona uma série de variáveis: (1) prerrogativas e matérias exclusivas ao Executivo e compartilhadas com o Legislativo; (2) tamanho da coalizão (medido pelo percentual de cadeiras de deputados); (3) efeito do ciclo eleitoral (“honeymoon”, delimitada como o primeiro ano de mandato); (4) popularidade do presidente (considerado o índice de bom/ótimo em pesquisas do Datafolha); (5) “habilidade” do presidente (que nada mais é do que o mandato de cada um).

Os resultados indicam que variáveis institucionais e políticas são preditoras de sucesso, como a legislação de iniciativa exclusiva (administrativa e orçamentária), o tamanho da coalizão (quanto maior, mais sucesso) e o período de “lua de mel”. Igualmente, que a habilidade presidencial não é determinante e a popularidade do governante não tem efeito significativo.

No geral, a distribuição de cargos tenderia a preceder as transferências financeiras; na “contabilidade” dos benefícios distribuídos, os cargos ministeriais destinam-se aos grandes acertos que dão estrutura inicial à coalizão, enquanto as transferências *pork* funcionam como “ajuste fino” para negociações *ad hoc* que atendam às necessidades pontuais ao longo do tempo.

De igual modo, os dois tipos de benefício variam inversamente à popularidade do presidente: com um presidente muito popular, a ocupação de cargos tende a ser altamente valorizada (pela visibilidade eleitoral dos membros do grupo político como próximos a um governo valorizado pelo eleitor), e mesmo a capacidade de extrair transferências fica menor, pois é maior o custo de ser visto como oposição a um governo bem avaliado; já um presidente em baixa nas pesquisas de opinião (ou um *lame duck* que encerra o mandato sem perspectivas de reeleição ou eleição de um sucessor próximo) terá dificuldades em atrair membros para aparecerem ao eleitorado como corresponsáveis pela sua gestão, e terá de oferecer mais *pork* para

atrair um potencial membro da coalizão (visto que este terá incentivos a afastar-se de forma a não ser identificado com uma força em queda).

Também a distância ideológica do presidente em relação a cada partido a coligar influencia a composição relativa entre nomeações e transferências: quanto mais próximo ideologicamente do presidente for um partido, mais atraente será para o presidente conceder-lhe cargos de poder, que serão utilizadas para executar políticas que provavelmente serão mais próximas de suas próprias preferências; por outro lado, entregar ministérios a partidos ou grupos políticos mais distantes de suas posições políticas carrega para o presidente um risco maior, o que pode levá-lo a preferir usar as transferências monetárias para os partidos mais distantes.

Percebem-se disparidades quanto às escolhas dos presidentes sobre como administrar suas coalizões. Semelhante à Lula, Rousseff formou uma coalizão grande, heterogênea e desproporcional (ou seja, com menor coalescência do gabinete), embora o número de partidos no governo de Rousseff tenha sido inferior ao do segundo mandato de Lula. A coalizão de Rousseff, composta por sete partidos, ainda gerou uma confortável maioria de 328 cadeiras na Câmara dos Deputados, acima do limiar de 60% necessário para aprovar novas emendas à Constituição. A heterogeneidade ideológica das coalizões presidenciais no Brasil também atingiu um novo patamar com a chegada do PT à presidência. De uma coalizão relativamente homogênea de centro-direita durante os mandatos de Cardoso, o Brasil passou para uma combinação ideologicamente diversificada, que incluía partidos extremamente conservadores e liberais juntos nas coalizões de Lula e Rousseff. Os presidentes do PT também preferiram governar com um perfil mais monopolista, em vez de compartilhar o poder com os aliados. A coalizão de Rousseff foi menos monopolista que a de Lula, com 46% das posições ministeriais alocadas ao seu próprio partido, o PT, enquanto Lula concentrou 60% das posições ministeriais com o PT. Isso ocorre apesar de um valor de coalescência mais baixo para Rousseff.

Mesmo em meio às diferenças, observa-se uma tendência que auxilia na explicação do aumento da dificuldade de gerir a coalizão: a deterioração da “caixa de ferramentas”, isto é, a redução do sucesso presidencial é resultado de uma série de modificações ocorridas nos últimos anos e que enfraqueceram as ferramentas disponíveis para o presidente gerir a coalizão e garantir a implantação de sua agenda.

Como exemplos estão o crescimento de restrições para as nomeações de segundo e terceiro escalões (menos cargos disponíveis em razão da estruturação de carreiras, e menos discricionariedade dos partidos em razão do aumento da concentração decisória na Presidência); menos autonomia na gestão das emendas parlamentares em razão do orçamento impositivo, implantado em 2015; mudanças institucionais nas MPs, como a EC 32/2001, a interpretação informal que liberou parte do trancamento da pauta, a exigência do funcionamento da comissão mista para apreciar MP, ocorrida em 2012 (Maia, 2016).

Logo, alinhado com a especulação de Beatriz Silva Costa (2016) e fornecendo uma explicação conclusiva convergente com as afirmações de Bedritichuk (2016) e Ferreira (2019), foram mudanças nos recursos estratégicos disponíveis ao presidente que alteraram as relações Executivo-Legislativo e, por consequência, fortaleceram comportamentos presidenciais que privilegiavam o aumento do tamanho do NdG e uma maior hierarquização da gestão.

Pois, diante das mudanças institucionais, a delegação para o presidente individualmente considerado, que é de natureza política e, por isso, mais fluida e contingente segue a delegação legislativa para a presidência, que tem características institucionais, rígidas e compartilhadas por todos os governantes com objetivo de maior controle e preservação da ordem, em contrapartida, a maior liberdade de tamanhos menores do centro presidencial e estilos de gestão competitivo/colegiado.

Em outros termos: o pressuposto é de que a forma da coalizão — medida por diferentes indicadores, como tamanho, coalescência, heterogeneidade ideológica — contribui para o resultado da performance presidencial (avaliada de diferentes modos, como sucesso, dominância/, etc.) e se agrega ao desenho institucional. E a formação da coalizão continua a ser uma decisão política, mas altamente condicionada pela realidade de elevada fragmentação partidária em que o presidente opera, o que reduz a autonomia, a efetiva capacidade de escolha e — para usar a formulação de Bertholini e Pereira (2017) — implica o inevitável aumento do ICG (custos de governar).

Com isso indica-se que, em meio à infraestrutura comum da delegação institucional (presidência), há espaços para usos diferenciados desse recurso em

razão da delegação política (presidente), em decorrência de fatores conjunturais, de ordem política e econômica, os quais não foram amplamente utilizados.

Em síntese, a gestão de coalizões no Brasil é marcada por três desafios principais: a fragmentação partidária, a heterogeneidade ideológica e os custos crescentes de governança. Esses fatores exigem dos presidentes habilidades políticas e estratégias de negociação cada vez mais complexas. A centralização do poder no Núcleo de Governo e o uso de transferências políticas e monetárias têm sido as principais ferramentas para superar esses desafios, mas também geram custos políticos e econômicos significativos.

A tendência observada é que, à medida que a fragmentação e a heterogeneidade aumentam, os presidentes tendem a adotar estilos de gestão mais hierárquicos e centralizados, com maior controle sobre a agenda governamental. No entanto, isso não elimina a necessidade de negociação com o Legislativo, que continua a desempenhar um papel crucial na aprovação das políticas públicas. Portanto, o presidencialismo de coalizão no Brasil permanece um sistema complexo e dinâmico, que exige constante adaptação por parte dos governantes.

4.4 O Núcleo de Governo, as Mudanças Institucionais e a Relação Executivo-Legislativo no Brasil

A literatura sobre o presidencialismo de coalizão no Brasil, desde a redemocratização, enfatizou o papel central do Executivo na condução da agenda legislativa (Figueiredo; Limongi, 1999). Essa dinâmica se assentava no controle de instrumentos como medidas provisórias (MPs), orçamento e capacidade de veto, que conferiam ao presidente condições privilegiadas de negociação. Entretanto, nas últimas duas décadas, mudanças institucionais significativas alteraram profundamente esse equilíbrio de poder. O Núcleo de Governo — entendido como o conjunto de atores e órgãos responsáveis pela articulação política e coordenação da agenda presidencial — viu sua capacidade de garantir apoio parlamentar ser desafiada e transformada.

Tencionamos aqui analisar como reformas ligadas às emendas parlamentares, ao orçamento secreto, às MPs e aos vetos impactaram o funcionamento do Núcleo de Governo e, por consequência, a taxa de sucesso do Poder Executivo no

Congresso Nacional. A análise, de caráter qualitativo e interpretativo, ancora-se na obra de Rodrigo Oliveira de Faria (2023), que examina os períodos de domínio orçamentário do Executivo e do Legislativo, e no trabalho de Beatriz Rey (2023), que discute o fortalecimento do Congresso e o novo balanço de poder.

Segundo Faria (2023), o período de 1989 a 2012 foi marcado pelo domínio orçamentário do Executivo, cujo eixo central era a “discricionariedade enquanto pedra de toque desse período”. Essa prerrogativa permitia ao Núcleo de Governo utilizar as “moedas orçamentárias” (as emendas) como principal instrumento de barganha, condicionando sua liberação ao apoio político, o que selava acordos partidários com custos relativamente baixos.

A partir de 2013, contudo, iniciou-se um processo de deslocamento de poder para o Legislativo, que Faria (2023) caracteriza como o início do período de domínio orçamentário do Poder Legislativo, ainda em desenvolvimento. Esse deslocamento resultou de mudanças normativas em três fluxos — regimental, infraconstitucional e constitucional — que reconfiguraram as instituições orçamentárias e reduziram a discricionariedade do Executivo.

Um marco fundamental dessa transição foi a Emenda Constitucional n. 86/2015, que consolidou a execução obrigatória das emendas individuais e de bancada. Como aponta Faria (2023), a intenção foi “eliminar do ordenamento jurídico financeiro brasileiro a diferenciação dos parlamentares conforme sua adesão ao governo”. Na prática, a nova regra “determinou a obrigatoriedade de execução orçamentária e financeira, de forma equitativa”, retirando do Executivo o poder de selecionar quais emendas seriam executadas. Isso eliminou uma das principais moedas de troca do Núcleo de Governo, aumentou os custos de governabilidade e criou a necessidade de novos arranjos de cooperação política.

O ápice do controle legislativo sobre a execução orçamentária se deu com a emergência e explosão das emendas de relator-geral (RP-9), popularmente conhecidas como “orçamento secreto”. Faria (2023) explica que elas resultaram de uma “particular combinação de regras orçamentárias” e da “confluência do redesenho das instituições orçamentárias”. O problema central, que deu origem à alcunha, foi a falta de transparência: “o fato de as emendas RP-9 não identificarem publicamente o proponente de fato ou o parlamentar politicamente atendido pelos recursos

aprovados". Na prática, a gestão dos recursos passou a depender da articulação interna das lideranças do Legislativo, enfraquecendo ainda mais a posição estratégica do Núcleo de Governo, que viu a mediação da distribuição de recursos ser transferida para os presidentes da Câmara e do Senado.

Paralelamente, instrumentos tradicionais de agenda do Executivo também sofreram restrições. A Emenda Constitucional n. 32/2001 limitou a reedição de MPs e instituiu prazos rígidos. Conforme destaca Rey (2023), "as MPs passaram a ter validade de 60 dias e só podem ser reeditadas uma vez". Ademais, uma interpretação adotada em 2009 permitiu a tramitação de outras matérias em paralelo, enfraquecendo o poder de trancamento de pauta e devolvendo protagonismo ao Legislativo.

De forma similar, embora menos visível, a dinâmica dos vetos presidenciais foi modificada. O Legislativo ampliou seu poder de derrubá-los, especialmente após reforçar os prazos para sua apreciação. Isso reduziu a eficácia do Executivo em controlar o conteúdo final das leis, esvaziando o uso dos vetos como instrumento de barganha e enfraquecendo sua "última palavra" no processo legislativo.

4.4.1 Núcleo de Governo como mecanismo compensatório: reinterpretando uma contradição aparente

Este cenário de perda progressiva de instrumentos levanta uma questão crucial para a análise do NdG. Uma leitura superficial dos dados poderia apontar para uma contradição: os governos que adotaram um NdG hierárquico e de maior porte – notadamente os governos do Partido dos Trabalhadores (PT) – foram, em média, os que apresentaram as mais altas taxas de sucesso legislativo. Como conciliar isso com a erosão progressiva do apoio presidencial no Congresso, acentuada a partir de 2013 e culminada no *impeachment* de 2016?

A chave para resolver esta aparente contradição reside em abandonar uma visão estática do NdG e adotar a perspectiva de que ele funciona como um mecanismo compensatório dinâmico. O NdG hierárquico e expandido não é a causa inicial do sucesso legislativo, mas sim a resposta estratégica para sustentar a governabilidade diante de um ambiente político que se torna progressivamente mais hostil e de um Legislativo que se fortalece institucionalmente. A robustez do NdG, nesse contexto, não é um sinal de força institucional incontestável, mas um indicativo de

que o Presidente precisa acionar recursos adicionais para compensar a perda de instrumentos tradicionais de barganha, exatamente como os descritos por Faria (2023) e Rey (2023).

A trajetória dos governos do PT ilustra esse mecanismo. Inicialmente, o governo Lula (2003-2010) pôde adotar um estilo mais colegiado, aproveitando-se de uma coalizão ampla e de uma popularidade elevada em um contexto de relativa discricionariedade orçamentária. Contudo, à medida que as pressões aumentaram – com o desgaste do mensalão, o aprofundamento da fragmentação partidária e o início do deslocamento de poder para o Legislativo –, a gestão do NdG tornou-se progressivamente mais hierárquica e centralizadora. Este movimento atingiu seu ápice no governo Dilma Rousseff, cujo perfil gerencial pessoal já tendia à centralização. O fortalecimento da Casa Civil e de outros órgãos da Presidência foi, portanto, a ferramenta para tentar preservar o sucesso da agenda frente a uma base de apoio mais volátil e em um cenário onde moedas de troca tradicionais, como a discricionariedade orçamentária, se esvaneciam.

Dessa forma, os elevados índices de sucesso legislativo observados durante os períodos de NdG hierárquico devem ser reinterpretados. Eles não refletem um Legislativo subordinado, mas sim a intensificação do esforço de coordenação e barganha por parte do Executivo para fazer valer sua agenda em um ambiente mais complexo. É um sucesso de alta intensidade gerencial e alto custo político. O modelo se mostra "bem-sucedido" no curto prazo, assegurando a aprovação de matérias, mas pode gerar externalidades negativas, como o ressentimento de parceiros de coalizão cuja autonomia é cerceada.

O período de 2013 a 2015 é o exemplo cabal dos limites deste mecanismo compensatório. Apesar de um NdG fortemente hierarquizado, a combinação da crise econômica, a explosão de protestos de rua e o acirramento da polarização política criou uma tormenta perfeita que superou a capacidade de compensação do núcleo. O aparato presidencial, outrora eficaz para gerenciar negociações, mostrou-se insuficiente para conter uma ruptura de larga escala na base aliada, especialmente em um contexto em que o Legislativo já detinha ferramentas institucionais (como a obrigatoriedade das emendas) que reduziam sua dependência do Executivo. A perda de apoio no Congresso não foi uma falha do *design* do NdG hierárquico, mas a

demonstração de que existe um limite para a eficácia de qualquer mecanismo compensatório quando as fundações políticas do governo se erosionam a um ponto crítico.

4.4.2 Um novo equilíbrio de poder

Em síntese, as mudanças institucionais ocorridas, principalmente a partir de 2013, reconfiguraram o presidencialismo de coalizão brasileiro e configuraram um novo regime de dominância orçamentária e legislativa, conforme detalham Faria (2023) e Rey (2023). O Núcleo de Governo, antes central na articulação política, perdeu instrumentos decisivos, como a discricionariedade sobre as emendas, o controle da execução orçamentária, o poder de agenda via MPs e a eficácia dos vetos.

A aparente contradição entre o modelo de NdG e a crise política se dissipou quando se comprehende que a centralização e o fortalecimento do núcleo são, em si mesmos, sintomas e respostas à necessidade de compensar estas fragilidades crescentes. O NdG hierárquico é o modelo para tempos difíceis, não para tempos fáceis. Sua presença está correlacionada com o sucesso legislativo precisamente porque é acionado quando a relação natural com o Legislativo se deteriora e os instrumentos tradicionais se esgotam, exigindo uma gestão mais intensiva e centralizada para manter a governabilidade.

Em seu lugar, emergiu um Congresso fortalecido, com maior poder de barganha e de definição de prioridades. Esse deslocamento não eliminou o presidencialismo de coalizão, mas o tornou mais complexo, custoso e fragmentado. O desafio atual para o Núcleo de Governo é, portanto, adaptar-se a esse cenário de perda de instrumentos tradicionais e buscar estratégias inovadoras de coordenação e negociação política em um ambiente onde a compensação via centralização interna encontra limites estruturais cada vez mais claros. A queda final de 2016 não invalida o modelo do NdG como mecanismo compensatório; pelo contrário, ela ilustra dramaticamente o ponto de ruptura além do qual nenhuma estratégia de compensação interna é capaz de sustentar um governo frente a um Legislativo institucionalmente empoderado.

