

Determinantes das coalizões governamentais sobredimensionadas na América Latina[†]

FERNANDO MEIRELES

Universidade Federal de Minas Gerais/DCP

<fernando.meireles@ufrgs.br>

Abstract

Research on executive-legislative relations in presidential systems have emphasized how presidents use cabinet appointments to form and manage government coalitions in the absence of majority legislative support. Yet not all coalitions look alike, as some are bigger and, consequently, more prone to agency and coordination problems than others. But what shapes presidents' decision to include more parties in their coalitions? While several hypotheses exist in the literature, few have been tested in a systematic fashion, none focusing on why surplus coalitions form. This paper intends to fill this gap by examining an original time-series cross-sectional dataset comprising 168 unique coalitions in all 18 Latin American presidential countries since 1979. In particular, I find that strong and effective assemblies, presidents with ample legislative powers and highly fragmented party systems are most likely to generate oversized coalitions in different model specifications.

Key-words: Government coalitions; Presidentialism; Executive-Legislative relations.

[†]Versão preliminar. NÃO CITAR.

1 Introdução

Quando não contam com maioria no legislativo, presidentes podem incluir outros partidos em seus gabinetes para formar coalizões governamentais e, assim, ampliar suas bases de sustentação. Com a partilha do executivo, os membros do gabinete passam a atuar de forma conjunta para aprovar uma agenda comum, dividir cargos e maximizar o desempenho nas eleições. Este é um dos aspectos centrais enfatizados pela crescente literatura que vê na cooperação interinstitucional a chave para explicar o "inesperado sucesso" de sistemas presidencialistas multipartidários (CHAISTY et al., 2014; MELO e PEREIRA, 2013; POWER, 2010). Contudo, essa explicação deixa ao menos uma maior lacuna. Presidentes muitas vezes formam coalizões com mais partidos do que o necessário para se obter maioria e, como a separação de poderes possibilita a sobrevivência do governo mesmo na ausência de suporte legislativo, as razões que explicam este fenômeno não são claras. Enquanto que as diferentes estratégias que presidentes usam para gerenciar suas coalizões já receberam alguma atenção na literatura (e. g., AMORIM NETO, 2006; RAILE et al., 2010, entre outros), os fatores que os incentivam a incluir mais ou menos partidos em seus gabinetes, em primeiro lugar, não têm recebido o mesmo tratamento.

Essa negligência é ainda mais problemática quando se procura entender especificamente as consequências que coalizões sobredimensionadas, nas quais existem mais partidos do que o necessário para se obter maioria absoluta no congresso, podem trazer. Em primeiro lugar, como Riker (1962) demonstrou, mais membros em uma coalizão reduz os cargos à disposição de cada um e, deste modo, formar coalizões sobredimensionadas seria um erro. Em segundo lugar, problemas de coordenação e agência aumentam em coalizões mais fragmentadas. Com um maior número de partidos envolvidos na formulação de uma agenda comum, o número de atores com poder de veto potencialmente aumenta, o conjunto das propostas capazes derrotar o *status quo* diminui e consensos tornam-se mais difíceis de serem mantidos (AXELROD, 1970). E, em terceiro lugar, torna-se mais difícil fiscalizar as ações de cada membro da coalizão, especialmente quando cada partido usa os seus ministérios para obter vantagens informacionais às custas dos demais (SAALFELD, 2000; MARTIN e VANBERG, 2011)¹. Considerando a

¹Uma leva de estudos argumenta que estes problemas de *moral hazard* decorrentes dessa relação agente-principal são contornáveis (e. g., AMORIM e TAFNER, 2002; STRØM et al., 2010). Mesmo assim, essas correções trazem custos: esse é ponto principal do argumento aqui utilizado.

frequência com que ocorrem², portanto, cabe perguntar: por que presidentes propõem, e partidos aceitam integrar, coalizões sobredimensionadas? Apesar da importância dessa questão, as respostas na literatura são vagas e estudos comparados, inexistentes.

Neste artigo, procuro exatamente preencher esta lacuna. Com um banco de dados que cobre todos os 18 países presidencialistas da América Latina³ após a terceira onda da democratização, testo as principais hipóteses presentes na literatura com análise multivariada. Ao invés de investir na mais recorrente, de que presidentes aumentariam o tamanho de suas coalizões antecipando a indisciplina dos partidos que o apoiam, enfatizo principalmente três outras hipóteses, relacionadas à interação executivo-legislativo: (1) presidentes com maiores poderes legislativos têm menores incentivos para formar coalizões grandes; e (2) congressos fortes e (3) mais fragmentados, ao contrário, incentivam presidentes a formar coalizões sobredimensionadas. A chave para entendê-las está no *policy-making*.

Presidentes que, como os do Brasil e da Argentina, contam com certos poderes legislativos, como o de vetar parcialmente propostas ou o de expedir decretos legislativos, seriam menos propensos à cooperar com o congresso porque poderiam simplesmente impedir ou promover alterações no *status quo* de forma unilateral, particularmente quando se deparam com circunstâncias desfavoráveis (NEGRETTO, 2006; PEREIRA et al., 2005). Por outro lado, se o legislativo possuir meios de impedir que o executivo aja dessa forma, o mais provável é que ele consiga obter concessões – na maioria das vezes, em termos de partas ministeriais (ALEMAN e TSEBLEIS, 2011; MARTINEZ-GALLARDO, 2012). Especificamente, isto pode ocorrer quando o legislativo produz informação e é capaz de controlar sua própria agenda, quando um país é bicameral e a composição das duas casas difere substancialmente ou quando o congresso possui meios efetivos de fiscalizar o poder executivo. Neste caso, presidentes poderiam incorporar mais partidos em seus gabinetes para reduzir o uso que a oposição pode fazer destas prerrogativas. Esta explicação vai à direção contrária da força dos presidentes e, em conjunto com ela, enfatiza o papel da assimetria de poderes entre executivo e legislativo como uma das chaves para explicar o tamanho das coalizões. Por fim, com mais partidos no congresso o presidente torna-se menos dependente de um partido determinado e, assim, o custo

²Figueiredo et al. (2012, p. 847) reportam que mais de 35% dos governos na América Latina entre 1979 e 2011 foram supermajoritários

³Esses países são Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Equador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai e Venezuela.

marginal de adicionar um partido extra em seu gabinete pode ser menor do que o de ter de barganhar com a sua coalizão na ausência deste (Cf. VOLDEN e CARRUBA, 2004).

Os resultados corroboram duas dessas três hipóteses principais. Congressos capazes de impedir mudanças no *status quo* e de fiscalizar o executivo aumentam a probabilidade de surgirem coalizões sobredimensionadas de forma não desprezível, assim como o aumento da fragmentação partidária. Presidentes que contam com maiores poderes legislativos, por sua vez, ajudam a explicar o fenômeno, mas ao contrário do que boa parte da literatura sustenta, isto é, quanto mais forte o presidente, maior a probabilidade de que ele forme uma coalizão sobredimensionada. O efeito destas variáveis se mantêm em diversos modelos e não são sensíveis nem a mudanças na especificação da variável dependente. Mas por que um presidente que possui as condições para governar de forma unilateral faria justamente o oposto, governando com uma coalizão sobredimensionada? Como sugiro na conclusão, a explicação pode estar relacionada à pouca capacidade explicativa da teoria presidencialista da ação unilateral e à influência que certos poderes legislativos podem ter para o gerenciamento de uma coalizão muito grande.

No resto do artigo, procedo da seguinte forma. Na [Seção 2](#), reviso brevemente alguns estudos que abordaram variações nos tipos de governos multipartidários no presidencialismo. Na [Seção 3](#), introduzo as hipóteses a serem testadas sobre os determinantes das coalizões sobredimensionadas na América Latina e apresento os métodos e os dados utilizados, que incluem 168 coalizões únicas. Por fim, na [Seção 4](#) apresento os resultados e os discuto na [Seção 5](#).

2 Tamanho das coalizões no presidencialismo

Ao contrário da literatura sobre o parlamentarismo, os estudos sobre sistemas presidencialistas até pouco tempo afirmavam que coalizões governamentais não deveriam surgir. Dois argumentos principais sustentariam essa conclusão. O primeiro é o de que, legitimados pela maioria dos eleitores, presidentes não dependeriam do apoio do legislativo para manter seus cargos. Essa seria a essência da dinâmica *winner-takes-all* inerente ao presidencialismo (LINZ, 1990; LINZ e VALENZUELA, 1994; RIGGS, 1988). O segundo argumento, desenvolvido por outra geração de comparativistas, é o de que certos aspectos institucionais comuns ao presidencialismo latino-americano dificultariam o surgimento de coalizões (MAINWARING, 1993; SHUGART e CAREY, 1992; STEPAN e

SKACH, 1993). Representação proporcional para eleições legislativas tornaria bastante provável que o partido do presidente não contasse com apoio legislativo de uma maioria. Sistemas eleitorais inclusivos, por outro lado, gerariam incentivos para a personalização e a regionalização das campanhas eleitorais, o que em último caso enfraqueceria a coesão dos partidos políticos e dificultaria a formação e a manutenção de coalizões. Deste modo, os presidentes da região não teriam incentivos para cooperar com as assembleias, preferindo antes contorná-las ou usar incentivos seletivos para formar coalizões legislativas *ad hoc* (COX e MORGENSTERN, 2001; JONES, 1995)⁴.

Como essa premissa de ausência de cooperação entre executivo e legislativo colocava em causa a própria estabilidade democrática e a governabilidade dos países da América Latina, os primeiros estudos sobre o presidencialismo buscaram invariavelmente explorar as condições favoráveis à formação de governos multipartidários ao invés das diferenças entre estes. Passados alguns anos do início deste debate, hoje sabemos que coalizões governamentais são comuns e que auxiliam na aprovação da agenda presidencial, na diminuição de conflitos intergovernamentais e na sustentação de presidentes que enfrentam crises econômicas ou protestos populares (ÁLVAREZ e MARSTEINTREDET, 2010; CHEIBUB, 2007; CHEIBUB et al., 2004; HOCHSTETLER, 2006; NEGRETTO, 2006; PÉREZ-LIÑÁN, 2007)⁵. Recentemente, também surgiram estudos mostrando que coalizões de diferentes tamanhos trazem consequências distintas, como promover a autonomia de agências regulatórias quando são estabelecidas, aumentar o grau de obstrução legislativa à agenda do presidente e facilitar a implementação de reformas estruturais (ALTMAN e CASTIGLIONI, 2008; HIROI e RENNO, 2014; MELO e PEREIRA, 2013). Mas, apesar destes avanços, à exceção de uns poucos estudos que analisam a composição e a estabilidade de gabinetes presidencialistas comparativamente (e. g., AMORIM NETO, 2006; FIGUEIREDO et al., 2012; MARTINEZ-GALLARDO, 2012), ainda sabemos pouco sobre o que explica essas diferenças no tamanho das coalizões que são formadas no Continente em primeiro lugar.

Em parte, o tamanho das coalizões governamentais poderia ser considerado fun-

⁴Reconstituir este debate está fora do escopo deste artigo. Boas revisões, entretanto, podem ser encontradas em Cheibub (2007), Power (2010) e Negretto (2006).

⁵Na Colômbia e na Venezuela, assembleias constituintes foram convocadas e, durante seus trabalhos, dissolveram o congresso. Ainda que não tenha sido por intervenção militar, como o fracassado auto-golpe de Fujimori, no Peru, estas dissoluções não eram diretamente previstas pelas respectivas constituições — ao contrário da uruguaia, que prevê tal prerrogativa, apesar de que, na prática, ela não seja usada (SHUGART e CAREY, 1992, p. 127)

ção exclusiva da decisão dos presidentes, já que eles possuem a prerrogativa de nomear os ministros no presidencialismo. Contudo, esse dificilmente é o caso. A montagem de um gabinete multipartidário envolve a interação estratégica de diversos atores com preferências, poder de barganha e prerrogativas institucionais diferentes. Em decorrência disso, segundo Cheibub (2007), a formação de uma coalizão é um jogo no qual os presidentes fazem propostas para os potenciais parceiros considerando os custos e a utilidade de tê-los cooperando e a probabilidade de eles aceitarem essas propostas. Se todos os jogadores procurarem implementar políticas públicas e obter cargos, coalizões surgiriam exceto quando as preferências ideológicas do presidente fossem tão extremas que nenhum partido obtivesse vantagem ao integrar o gabinete; ou quando o presidente estivesse centralmente localizado no espectro ideológico e fosse naturalmente o ponto de convergência da maioria. Em outras palavras, ainda que sejam eleitos separadamente e muitas vezes contem com amplos poderes legislativos, presidentes não escolhem arbitrariamente suas coalizões, já que as preferências dos demais partidos e o contexto no qual as negociações ocorrem produzem incentivos que determinam parcialmente os resultados do processo.

Da evidência disponível sobre governos de coalizão no presidencialismo, a maioria é consistente em mostrar que certos fatores de fato influenciam o tamanho das coalizões. Utilizando observações anuais dos gabinetes de 14 países da América Latina onde o partido dos incumbentes dispunha de menos de 50% dos votos, Figueiredo et al. (2012) testaram algumas das hipóteses sobre a ocorrência de coalizões minoritárias, aquelas que não possuem maioria de apoio no congresso. Entre outros, eles mostram evidências de que vetos parciais e vetos difíceis de serem derrubado aumentam a probabilidade de surgirem coalizões minoritárias; por outro lado, assembleias fragmentadas e o efeito do ciclo eleitoral diminuiriam estas probabilidades. Já com análises *time-series*, tanto Raile et al. (2010) quanto Acosta e Polga-Hecimovich (2011) mostram que no Brasil e no Equador, respectivamente, o uso estratégico das emendas parlamentares pode compensar a cooperação dos membros da coalizão e evitar perdas de suporte legislativo ou mesmo a deserção de algum partido. Entretanto, outros estudos sugerem que, ao invés de cooperarem, presidentes podem usar de seus poderes legislativos para simplesmente contornar as assembleias: por exemplo, presidentes que contam com a prerrogativa de expedir decretos legislativos tendem a distribuir menos proporcionalmente ministérios entre seus parceiros de coalizão e a ter gabinetes menores e mais instáveis (AMORIM

NETO, 2006; FIGUEIREDO et al., 2012; MARTINEZ-GALLARDO, 2012) ⁶.

Enfim, apesar de estes estudos certamente ampliarem o nosso entendimento de como governos de coalizão funcionam, ainda não sabemos quais fatores explicam as variações entre eles. Coalizões podem ter diversos tamanhos e composições ideológicas diferentes, dependendo da decisão do presidente. Contudo, esta decisão, conforme argumentado, é parte de um jogo que envolve mais atores e um contexto que restringe o conjunto de estratégias disponíveis a cada um. Sobre isto, a teorização e as evidências sobre governos multipartidários na América Latina tendem a supervalorizar as experiências de alguns poucos países do Cone Sul, grosso modo, e não nos fornecem proposições específicas sobre a formação coalizões sobredimensionadas – o que contrasta com a literatura sobre o parlamentarismo, onde o estudo deste tipo de coalizão já recebeu várias contribuições (Cf., VOLDEN e CARRUBA, 2004). Se governos de coalizão podem surgir no presidencialismo e no parlamentarismo por razões semelhantes (Cf. CHEIBUB et al., 2004; CHEIBUB, 2007), falta ainda, portanto, testar se fatores comuns aos dois sistemas também são capazes de explicar a variação no tamanho das coalizões: o que, especificamente, um presidente ganha ao incluir mais partidos em seu gabinete, apesar dos custos de ter de dividir mais cargos e de barganhar com mais partidos? Qual é a influência que a relação entre executivo e legislativo desempenha na ocorrência desse fenômeno? E por que em alguns países estes tipos de coalizão não são verificadas, como nos da América Central, e em outros, como Brasil e Chile, ocorrem com frequência? No restante do artigo, procuro justamente contribuir para este debate através da análise dos determinantes da ocorrência de coalizões sobredimensionadas no presidencialismo latino-americano.

⁶Qualificando esse efeito dos decretos legislativos, Negretto (2004) afirma que, onde existem, os presidentes só poderiam usá-los efetivamente quando controlam o membro pivotal do congresso, isto é, quando contam com uma base suficiente para impedir a aprovação de vetos - como foi o caso dos Presidentes Alfonsín e Menem na Argentina. Na ausência desta condição, expedir decretos funcionaria apenas como uma ferramenta de coordenação e delegação, reduzindo e transferindo os custos da tomada de decisões do congresso para o executivo

3 Desenho de Pesquisa

3.1 Hipóteses

Presidentes geralmente possuem varias opções ao formar um gabinete multipartidário. Em alguns casos, um mesmo país pode experimentar diversos tipos de coalizão⁷. Nos extremos, em países como Brasil e Chile coalizões sobredimensionadas são comuns; em outros, especialmente nos da América Central, praticamente inexistentes⁸. Nesta seção, discuto três hipóteses mais gerais sobre a formação de coalizões sobredimensionadas em sistemas presidencialistas. Duas delas relacionam o tamanho das coalizões com a estrutura institucional que regula as relações entre executivo e legislativo, alterando a distribuição de poderes legislativos e de investigação entre os legisladores e o presidente; a outra, por sua vez, enfatiza o poder de barganha dos membros da coalizão.

Em primeiro lugar, congressos fortes impediriam que presidentes conseguissem governar de forma unilateral e, deste modo, os incentivariam a formar coalizões governamentais (ALEMAN e TSEBELIS, 2011; COX e MORGENSTERN, 2001). Como aprovar leis é uma função governamental essencial numa democracia, legislativos capazes de estabelecer quais questões serão votadas, em qual ordem e de que forma podem se valer disso para extrair vantagens do executivo, negociando de forma *ad hoc* as matérias de interesse deste. Além disso, este efeito tende a se potencializar onde existem duas casas legislativas e onde a coordenação intrapartidária e a fragmentação partidária interferem na sintonia entre elas (Cf. VOLDEN e CARRUBA, 2004, p. 526). Em última instância, um presidente preocupado com *policy* e, portanto, com seus eleitores, buscará o suporte do congresso para que a sua agenda não seja desconsiderada, ou mesmo para que o congresso não governe por cima dele. Assim, seria racional para um presidente alinhar suas preferências com as do congresso e, não sendo isto possível, compensar os custos que ele tem ao apoiá-lo: no caso, distribuindo tantos ministérios, para tantos partidos, quantos forem necessários para assegurar o controle da agenda legislativa.

Outra dimensão da força do legislativo está relacionada com a capacidade de fiscalizar e checar o executivo. Sistemas de comissões legislativas, especialmente quando

⁷Na Bolívia, por exemplo, a coalizão do último governo de Gonzálo de Lozada contava, no início, com quase 70% de cadeiras no congresso; nos dois governos subsequentes, de Carlos Mesa e Rodríguez Veltes, coalizões sequer foram formadas.

⁸A única exceção presente nos dados que serão apresentados na sequência é o governo de Leonel Fernández entre 2006 e 2009, na República Dominicana. Anos antes, na Nicarágua, o governo Violeta Chamorro manteve um membro da oposição (Contras) no cargo de Ministro da Defesa, mas o arranjo estava longe de implicar uma coalizão legislativa (BERNTZEN, 1993, p. 598)

suas jurisdições coincidem com as dos ministérios existentes, podem ser usadas como mecanismo de "controle de incêndio" para evitar que ministros abusem da assimetria de informações entre eles e o legislativo (MARTIN e VANBERG, 2011). Além disso, congressos também podem investigar o executivo e, num extremo, derrubar presidentes – como no caso do presidente equatoriano Abdala Bucaram, que foi impedido sob a alegação de incapacidade mental por uma maioria simples (ACOSTA e POLGA-HECIMOVIICH, 2011, p. 100). Para evitar esses *checks*, uma alternativa é trazer os partidos com poder de vetar essas ações para dentro da coalizão: uma vez que estejam associados, a utilidade dos parceiros depende da manutenção do equilíbrio que os levou, em primeiro lugar, a cooperar; sendo assim, presidentes manteriam esses partidos na coalizão porque antecipam represálias e estes, por sua vez, evitam usar represálias enquanto a utilidade de pertencer ao governo superar a de atacá-lo⁹. Em suma, esses fatores indicam que haveria, *coeteris paribus*, uma relação proporcional entre força do legislativo e tamanho da coalizão.

HIPÓTESE 1: quanto mais forte for o legislativo, maior a probabilidade de surgirem coalizões sobredimensionadas.

Evidentemente, um presidente que deseja formar uma coalizão deve considerar não apenas quantos partidos farão parte dela, mas também como será a relação entre estes. Em coalizões muito fragmentadas, por exemplo, há sempre a possibilidade de que surjam conflitos entre seus membros, especialmente quando eventos imprevistos ocorrem (DIERMEIR, 2006; LAVER e SHEPSLE, 1996). Por outro lado, essa mesma fragmentação também pode ser explorada pelo presidente para reduzir custos de transação entre os parceiros de governo. Isto ocorreria simplesmente porque, quando existem mais partidos numa coalizão do que o necessário para se obter maioria, a única forma do governo perder apoio é se dois ou mais partidos desertarem simultaneamente. Entretanto, isso pode gerar um problema coordenativo entre eles: se um partido A, digamos, sai da coalizão e B permanece, o governo não cai e aquele arrisca sofrer punições, como a realocação de seus ministérios. Em situações como esta, ambos esperariam que o outro

⁹Há, também, a mesma questão para o legislativo: por que partidos no congresso cooperariam com o presidente? Duas respostas aqui são possíveis. A primeira é de que, se eles procuram cargos, participar de um ministério é uma boa forma de obtê-los. A segunda é a de que, procuram implementar suas agendas, os partidos comparariam a utilidade de manter-se fora do governo e vencer as próximas eleições com a utilidade de integrar o governo (CHEIBUB, 2007). Assim, a questão principal não é tanto da oferta de parceiros de coalizão, mas de demanda por cooperação.

partido desertasse, mas, no agregado, nada aconteceria (Cf. CROMBEZ, 1996; VOLDEN e CARRUBA, 2004)¹⁰. De forma geral, em suma, se o custo de adicionar um partido à coalizão for compensado pela redução do poder de barganha dos demais membros, e se o número de partidos for grande o suficiente para permitir ameaças de substituição de membros, presidentes teriam incentivos para incluir um maior número de partidos em suas coalizões.

HIPÓTESE 2: quanto mais fragmentado for o legislativo, maior a probabilidade de surgirem coalizões sobredimensionadas.

De todo modo, alguns fatores podem dificultar, ou mesmo impedir, o surgimento de coalizões sobredimensionadas independentemente de outros incentivos. A literatura sobre o tema acumula evidências de como alguns aspectos institucionais incentivariam presidentes a governar unilateralmente (e. g., ALVAREZ e MARSTEITREDET, 2010; AMORIM NETO, 2006; COX e MORGENSTERN, 2001; NEGRETTO, 2004, 2006; SHUGART e CAREY, 1992). Segundo estes estudos, a probabilidade disto ocorrer aumenta, e. g., por conta do uso estratégico de decretos legislativos e pedidos de urgência para controlar a agenda do congresso, o que poderia conferir aos presidentes meios efetivos de contornar o processo legislativo ordinário. De forma análoga, presidentes podem contar com prerrogativas de veto total ou parcial, o que lhes permite extrair concessões, manter o *status quo* e, no caso do último, evitar ter de carregar *riders*, os “penduricalhos”, ao aprovarem suas agendas. Outros poderes que podem dar vantagem a um presidente em relação ao congresso são: exclusividade na formulação e execução do processo orçamentário, livre nomeação de ministros sem sujeição à censuras e possibilidade de iniciar processos de consulta popular sem aprovação do congresso (NEGRETTO, 2013; SHUGART e CAREY, 1992). No geral, destas prerrogativas formais se deduz que

HIPÓTESE 3: quanto mais extensos e efetivos forem os poderes legislativos de um

¹⁰Ainda que tenha sido originalmente formulado para o parlamentarismo (Cf. CROMBEZ, 1996), esse modelo não depende de nenhum pressuposto inerente àquele sistema de governo para ser válido, como mostram Volden e Carruba (2004): o equilíbrio só depende do incentivo que os partidos têm de continuar participando da coalizão no futuro.

presidente, menor a probabilidade de surgirem coalizões sobredimensionadas.

Evidentemente, estas hipóteses são apenas algumas das possíveis explicações para o fenômeno. Como outros estudos sugerem, fatores como polarização na assembleia e extremismo ideológico do presidente afetariam o tamanho dos gabinetes, já que alterariam a distância ideológica relativa entre os partidos do congresso e os custos de transação entre os membros da coalizão (CHEIBUB, 2007; LAVER e SHEPSLE, 1996; STRØM et al., 2010). A popularidade do presidente e o tempo restante para as próximas eleições, por seu turno, afetam os incentivos que os demais partidos teriam para cooperar com o executivo: quando o presidente sofre com altas taxas de rejeição ou quando as eleições estão próximas, se afastar do governo e assumir um discurso de oposição pode ser uma boa estratégia para angariar votos (ALTMAN, 2000; MARTINEZ-GALLARDO, 2012; SHUGART e CAREY, 1992). Do mesmo modo, a existência de descentralização político-administrativa e de muitos atores com poder de veto sobre a agenda presidencial amplia a base com que os incumbentes têm de negociar para que qualquer proposta seja aprovada, o que pode induzir a distribuição de ministérios entre um maior número de partidos. Por essas razões, estes e outros fatores também devem ser controlados.

Por fim, cabe uma ressalva quanto ao efeito da disciplina partidária no tamanho dos gabinetes. Uma das possíveis explicações para o surgimento de coalizões sobredimensionadas seria a de que presidentes adicionariam mais partidos as suas coalizões para compensar a baixa disciplina partidária, o que seria recorrente em alguns países presidencialistas, como o Brasil (Cf. POWER, 2010, p. 26)¹¹. Um motivo óbvio e incontornável, contudo, me leva a não explorar essa possibilidade diretamente: não existem dados que cubram todos os países-ano incluídos na amostra. No que segue, portanto, não considero diretamente o efeito da disciplina partidária sobre o tamanho das coalizões, embora use diversos *checks* para dar maiores garantias de que os resultados reportados não se devem a sua omissão.

¹¹Para alguns autores, como Jones (1995) e Linz (1990), a indisciplina poderia servir aos interesses de presidentes, que poderiam cooptar membros indisciplinados de outros partidos quando necessário, contornando, assim, *gridlocks*; é com base nisso que Jones estabelece seu critério de 45% de apoio para se considerar um presidente majoritário, dado que seria simples obter outros 5% mais um de forma ad hoc. Por outro lado, a indisciplina poderia tornar imprevisíveis os resultados das votações, além de tornar instáveis as bases legislativas de cada presidente (MARTINEZ-GALLARDO, 2012; SAIIEGH, 2009). Desse modo, o efeito da disciplina sobre a formação de coalizões não é óbvio (AMORIM NETO, 2006).

3.2 Dados e método

Examinou os determinantes das coalizões governamentais sobredimensionadas com um banco de dados contendo informações sobre 168 coalizões governamentais únicas¹² em todos os 18 países presidencialistas da América Latina¹³. Os dados cobrem o período que vai de 1979 até 2012, totalizando 439 observações no formato país-ano. Além da vantagem óbvia do aumento na amostra e na variação nos preditores, a inclusão dos países da América Central – frequentemente ignorados pela literatura sobre o tema – também me permite testar hipóteses elaboradas para os países do Cone Sul num contexto mais amplo.

3.2.1 Variável dependente: coalizões sobredimensionadas

Antes de classificar as coalizões de acordo com seus tamanhos, é necessário definir governo de coalizão. Seguindo outros estudos (e. g., AMORIM NETO, 2006; FIGUEIREDO et al., 2012; MARTINEZ-GALLARDO, 2012), o critério aqui utilizado para identificá-los é a filiação partidária dos ministros das principais pastas de cada país. A principal vantagem deste é tornar possível a repetição da coleta de dados, já que não deixa margem a erros de imputação. Por outro lado, o procedimento possui um maior problema: o suporte legislativo dado ao governo por um partido que possui membros no gabinete não é automático. Ministros nem sempre são recrutados pelas conexões ou influência legislativa que possuem; em outros casos, não são reconhecidos pelos seus partidos como representantes legítimos. Sem levar isso em conta, falsos positivos, isto é, governos erroneamente classificados como de coalizão, acabariam sendo compilados. Para contornar este problema, consultei especialistas em alguns dos países incluídos na amostra e outras três bases de dados sobre governos de coalizão para checar cada observação¹⁴. Sempre que os dados originais divergiram dos de outras bases e estudos,

¹²Coalizões únicas são todas aquelas em que a composição partidária de um gabinete se manteve constante – o que evidentemente engloba como coalizão gabinetes unipartidários.

¹³Estes países são: Argentina (1983-2012), Bolívia (1982-2012), Brasil (1985-2012), Chile (1990-2012), Colômbia (1978-2012), Costa Rica (1978-2012), El Salvador (1994-2012), Equador (1979-1995, 1997-2005), Guatemala (1996-2011), Honduras (1982-2008, 2010-2012), México (1988-2011), Nicarágua (1997-2006), Panamá (1991-2008), Paraguai (1993-1997, 1999-2011), Peru (1980-2008), Rep. Dominicana (1996-2009), Uruguai (1985-2012) e Venezuela (1979-2001). As fontes utilizadas para compilar todas as variáveis utilizadas são descritas no Apêndice A.

¹⁴Os dados que serviram de base me foram gentilmente cedidos por Octavio Amorim Neto e Cecília Martinez-Gallardo. Após compilar os casos remanescentes a partir das fontes descritas no Apêndice A, chequei parte dos resultados com os dados de Cheibub (2007), Chasquetti (2001) e Saez e Montero (2008). De todo o modo, para alguns países, sobretudo dos Andes e da América Central, os resultados ou não coincidiram ou não eram precisos. Nestes casos, pedi para os seguintes especialistas confirmarem a

a classificação final dos especialistas foi adotada. Feito isto, o número de partidos e cadeiras de cada coalizão foram compilados a partir da composição partidária corrigida de cada gabinete.

A existência de coalizões sobredimensionadas foi mensurada de duas formas. Primeiro, através de uma variável dicotômica que assume o valor 1 sempre que ao menos um dos membros da coalizão pudesse ser removido sem perda de maioria no congresso ou, em países bicamerais, na câmara baixa. Esta é a operacionalização convencional de coalizões *surplus* (e. g., CROMBEZ, 1996; MARTINEZ-GALLARDO, 2012; VOLDEN e CARRUBBA, 2004). Para captar maior variação e testar a robustez dos resultados, entretanto, uma segunda variável conta o número de partidos que poderiam ser removidos sem perda de *status* majoritário¹⁵.

3.2.2 Variáveis independentes

Como dito anteriormente, as três principais hipóteses discutidas destacam o arranjo institucional e o contexto que estruturam a relação executivo-legislativo como os principais fatores que a explicam a formação de coalizões sobredimensionadas. Especificamente, elas preveem que a existência destas coalizões varia de acordo com os poderes legislativos do presidente, a força do congresso e demais fatores que influenciam a quantidade e as preferências de cada partido.

Para avaliar o efeito dos poderes legislativos dos presidentes, utilizo o índice desenvolvido por Negretto (2013) feito a partir de um modelo de variável latente estandardizado com valores de 0 a 100. O índice resume 14 indicadores categóricos de poder presidencial, como poder de veto e possibilidade de iniciar referendos. Quanto maiores os valores neste índice, mais forte é o presidente e, portanto, menos incentivos ele teria para formar coalizões *surplus*. De qualquer modo, pode-se alegar que nem todos os poderes presidenciais geram incentivos para a formação de coalizões. Por isso, também utilizo outras três alternativas para mensurar aspectos diretamente relevantes

composição dos gabinetes e indicar se eram ou não de coalizão: Ivana Grace Deheza (Bolívia); Felipe Botero (Colômbia); Evelyn Villareal Fernandez e Jorge Vargas Cullel (Costa Rica); Alvaro Artiga e Nivaria Ortega (El Salvador); Eduardo Dargent e Paula Munoz Chirinos (Peru); e Rosario Espinal (Rep. Dominicana).

¹⁵Obviamente, as maiorias requeridas para aprovação de leis ordinárias varia entre os países incluídos na amostra: em alguns, a maioria absoluta dos membros presentes é necessária; em outros, a maioria simples dos membros presentes (MONTERO, 2013). De qualquer forma, se em N votações o número de presentes for estipulado de maneira aleatória, quanto maior for esse N maior será o número de vitórias do partido/coalizão com maioria legislativa; e, em última instância, qualquer votação poderá ser vencida desde que o total de parlamentares do lado majoritário seja mobilizado.

dos poderes presidenciais. A primeira é um indicador da disponibilidade da prerrogativa de veto presidencial, que assume o valor de 1 quando presidente pode vetar parcialmente um projeto, 0.5 quando pode vetar totalmente um projeto e 0 quando não dispõe de poder algum; a segunda é um indicador do poder presidencial de expedir decretos legislativos que assume um valor máximo de 1 quando o presidente que também varia de 0, na ausência desta prerrogativa, a 1. Ambas as variáveis foram tomadas de Negretto (2013). Adicionalmente, também uso uma *dummy*, tomada de Cheibub (2007), para mensurar o poder orçamentário do presidente que assume o valor de 1 quando este domina o processo, isto é, quando é capaz de iniciar propostas orçamentárias sem sofrer vetos do congresso ou quando a falha em aprovar uma proposta alternativa beneficia o presidente.

Quanto à força do congresso, isto é, à capacidade do legislativo de impedir mudanças no *status quo* e de fiscalizar e checar o executivo, não existe solução clara. Estudos comparados sobre o legislativo na América Latina são poucos, bem como a disponibilidade de índices para mensurar e classificar suas capacidades (ALEMAN, 2013). Para capturar este fator, assim, recorro ao *polcon3*, uma índice que atribui valores entre 0, quando mudanças no *status quo* não sofrem qualquer tipo de impedimento, e 1, quando o *winset* do *status quo* é vazio (HENISZ, 2002). Ele é especialmente adequado porque leva em consideração o número de casas legislativas, a fragmentação e a coincidência na distribuição partidária em cada uma delas ao atribuir os *scores*. O ponto negativo desta variável, contudo, é o de não considerar a capacidade de fiscalização do congresso, que também pode ser usada para induzir a cooperação do executivo. Para mensurar isto, incluo alternativamente uma variável sobre a efetividade do legislativo calculada a partir da resposta de altos executivos no setor privado à pergunta “Quão efetivo é o parlamento/congresso nacional na produção legiferante e fiscalização?”, feita pelo *Global Competitiveness Report* do *World Economic Forum* (STEIN et al., 2006). Os valores vão de 1, “muito ineficiente”, a 7, “muito eficiente”. Apesar de não estar livre de problemas, esta é a principal solução em estudos que consideram o poder do legislativo (e. g., ALEMAN e TSEBELIS, 2011; MARTINEZ-GALLARDO, 2012).

As variáveis contextuais utilizadas são três. A primeira delas é o Número Efetivo de Partidos Parlamentares, que é igual ao somatório das percentagem de cadeiras de cada partido ao quadrado elevado na menos um, i. e., $NEPP = (\sum_{i=1}^n C_i^2)^{-1}$, onde C_i é

a percentagem de cadeiras do partido i ¹⁶. Num congresso mais fragmentado, é esperado que presidentes incluam mais partidos em seus gabinetes para explorar problemas coordenativos entre estes, conforme estipula a Hipótese 2. As outras duas variáveis captam o efeito da distribuição de preferências ideológicas, que afetam o ambiente de negociações e determina os custos de cooperação. Para gerá-las, cada partido com mais de 5% de cadeiras no congresso de cada país em cada ano foi codificado numa escala que vai de 1 a 5, da esquerda à direita; na sequência, esses *scores* foram ponderados pela percentagem de cadeiras dos partidos e a variável resultante foi centrada. As informações sobre as posições dos partidos foram extraídas de três fontes diferentes, dando origem a três versões de cada variável¹⁷. *Polarização no congresso* é simplesmente o desvio-padrão da distribuição dessas preferências em cada país-ano e mensura o grau de polarização no congresso. *Extremismo do presidente*, por sua vez, é igual a posição do partido do presidente menos a média das posições de todos os partidos ao quadrado, i. e., $(p_1 - \bar{p})^2$, dividido pelo somatório da posição de cada partido menos aquela mesma média ao quadrado, i. e., $Extremismo = \frac{(p_1 - \bar{p})^2}{\sum_{i=2}^{n-1} (p_i - \bar{p})^2}$, onde p_i é a posição ideológica do partido i e $i = 1$ indica o partido do presidente. Este procedimento é necessário para tornar comparáveis os *scores* entre países e anos, já que a distância do presidente em relação à média do congresso depende da posição de todos os partidos: mantendo a distância do presidente igual, maior polarização o aproxima relativamente do centro; ao contrário, menor polarização o torna relativamente mais distante (Cf. CROMBEZ, 1996).

Também incluo alguns controles. *Ciclo eleitoral* é igual ao tempo em anos restantes de mandato dividido pela duração total do mandato presidencial e serve para mensurar o efeito do ciclo eleitoral sobre o tamanho das coalizões. Com a proximidade das eleições, partidos teriam incentivos para sair da coalizão e disputá-las de forma independente (ALTMAN, 2000; SHUGART e CAREY, 1992). De todo o modo, este resultado também depende da popularidade do presidente, já que a decisão de abandonar a coalizão baseia-se na utilidade de ir à oposição (MARTINEZ-GALLARDO, 2012). Infelizmente, não existem dados sobre a aprovação presidencial em todos os países analisados. Como *proxy*, entretanto, utilizo o logaritmo, atrasado em um ano, da taxa de inflação anual do *World Development Indicators*¹⁸. A expectativa do seu efeito é simples: quanto maior

¹⁶O NEPP foi preferido ao invés do índice de Fracionalização de Rae porque, ao contrário deste, não possui um teto no valor máximo.

¹⁷As fontes são descritas no Apêndice A.

¹⁸Disponível em: <<http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>>. Acesso

a inflação, menos incentivos os partidos de oposição têm para ir ao lado governista. Por fim, também controle os resultados pela percentagem de cadeiras do partido do presidente.

3.2.3 Modelos

Para estimar a probabilidade de surgirem coalizões sobredimensionadas $Y_{i,t}$ num país i num ano t , o modelo básico utilizado é

$$\Pr(Y_{i,t} = 1 \mid X_{i,t}) = \Lambda(X_{i,t}\beta + s(t) + \varepsilon_{i,t}) \quad (1)$$

onde $\Lambda(\cdot)$ é a função de distribuição cumulativa logística; X é a matriz que contém as variáveis independentes; e $s(\cdot)$ é um polinômio cúbico usado para controlar a dependência temporal na variável dependente (Cf. CARTER e SIGNORINO, 2010). Como apenas 6 dos 18 países presidencialistas do Continente tiveram coalizões sobredimensionadas no período, incluir efeitos-fixos removeria arbitrariamente boa parte das observações. Ainda que ajudassem a captar heterogeneidades não-observadas, os custos de incluí-los, portanto, seriam grandes.

A análise que segue também não está livre de problemas de endogeneidade comuns na política comparada. Para dar maiores garantias de que os resultados não se devem a problemas como este, portanto, realizo também uma série de *robust checks* – como o uso de uma amostra reduzida e efeitos fixos, de modelos binomiais negativos e da inclusão de diversos controles.

4 Resultados

Os resultados dos principais modelos estimados estão na [Tabela 1](#). Os modelos 1, 2 e 3 são versões do modelo básico: o primeiro utiliza o índice de poder presidencial composto por 14 indicadores; o 2 utilizada apenas três destes indicadores; e o 3 inclui uma variável de efetividade do legislativo. Os modelos 4 e o 5 são regressões binomiais negativas com o número de partidos adicionais como variável dependente

Conforme indica a tabela, todos os modelos são consistentes com as hipóteses 1 e 2, e apresentam os sinais esperados em quase todas as variáveis. Congressos capazes de bloquear mudanças no *status quo* e mais fragmentados aumentam a probabilidade de

Tabela 1 – Determinantes da ocorrência de coalizões governamentais sobredimensionadas na América Latina, 1979-2012

| | Modelo 1 | Modelo 2 | Modelo 3 | Modelo 4 | Modelo 5 |
|--------------------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|---------------------|
| Número efetivo de partidos | 0.21 (0.14) | 0.29** (0.14) | 0.36 (0.32) | 0.30*** (0.11) | 0.18** (0.08) |
| Força do legislativo (Polcon3) | 3.55** (1.83) | 4.19** (2.16) | 6.56** (3.42) | 2.86** (1.16) | 2.65** (1.62) |
| Poder presidencial | 0.04** (0.02) | | | 0.03*** (0.01) | |
| Efetividade do legislativo | | | 1.01* (0.57) | | 1.64*** (0.43) |
| Poder de veto | | -3.02 (2.11) | 1.13 (7.32) | | -4.7** (2.43) |
| Controle do orçamento | | 0.28 (0.93) | 0.29 (1.12) | | -1.82** (0.88) |
| Decreto legislativo | | 1.92 (1.63) | 3.32 (3.43) | | -0.72 (0.98) |
| Extremismo do presidente | -1.15** (0.45) | -1.3*** (0.42) | -1.81** (0.65) | -0.93*** (0.26) | -0.55** (0.23) |
| Polarização no congresso | -9.06** (3.82) | -6.63* (3.52) | -17.06** (7) | -4.93** (2.35) | -10.63*** (2.98) |
| Ciclo eleitoral | 1.77** (0.92) | 1.95** (0.98) | 2.98** (1.5) | 0.52* (0.31) | 0.83* (0.48) |
| % de cadeiras do presidente | 8.17*** (2.7) | 9.14*** (2.97) | 10.83*** (3.82) | 3.93** (1.58) | 2.42 (1.6) |
| Inflação _{log} | -0.42* (0.22) | -0.76** (0.33) | -1.27** (0.65) | -0.01** (0.09) | -0.21*** (0.08) |
| t | -4.47*** (0.82) | -4.2*** (0.85) | -3.92*** (1.37) | | |
| t ² | 0.71*** (0.15) | 0.64*** (0.15) | 0.60** (0.25) | | |
| t ³ | -0.03*** (0.01) | -0.03*** (0.01) | -0.03** (0.1) | | |
| Log-likelihood | -53.14 | -52.29 | -26.47 | -218.12 | -148.72 |
| Clusters | 102 | 102 | 82 | 102 | 82 |
| N | 421 | 421 | 328 | 421 | 328 |

Nota: ***p < 0.01; **p < 0.05; *p < 0.1. Os modelos foram estimados por *maximum likelihood*. Erros-padrão robustos com *cluster* para os presidentes entre parênteses. As constantes foram omitidas e a variável inflação foi atrasada.

veremos um gabinete sobredimensionado – ainda que a estimativa do efeito desta última varie bastante entre os modelos. Inflação elevada, proximidade das eleições e o tamanho da representação do partido do presidente no congresso também apresentam efeitos significantes e condizentes com as expectativas: quando os preços sobem, presidentes perdem popularidade (presume-se) e se tornam menos capazes de administrar coalizões grandes; já no início de seus mandatos, ou quando seus partidos possuem grandes bancadas, o contrário ocorre.

Presidentes mais extremados ideologicamente e congressos mais polarizados

diminuem a probabilidade de surgirem grandes coalizões, o que intuitivamente faz sentido: coalizões com partidos próximos ideologicamente são mais fáceis de serem geridas; do mesmo modo, presidentes mais moderados têm menores dificuldades de atrair partidos aos seus gabinetes. A maior surpresa fica por conta da variável que mensura o poder presidencial, que é significativa nos modelos 1 e 4 mas apresenta efeito contrário do que previa a Hipótese 3, isto é, presidentes que contam mais poderes legislativos são *mais* propensos a formar coalizões sobredimensionadas. Verificando o efeito de apenas alguns dos indicadores que de poder presidencial mencionados pela literatura como importantes, entretanto, o modelo 2 mostra que nenhum deles é significativo. Controle do processo orçamentário e poder de expedir decretos apresentam sinais esperados nos modelos 2 e 3, mas não os mantêm nas outras especificações. Por seu turno, o efeito do poder de veto é o mais inconsistente de todos, embora seja significativo e apresente o sinal esperado no modelo 5: de acordo com este, quando possui o poder de evitar mudanças no *status quo* contrárias aos seus interesses, presidentes são menos impelidos à formar gabinetes grandes.

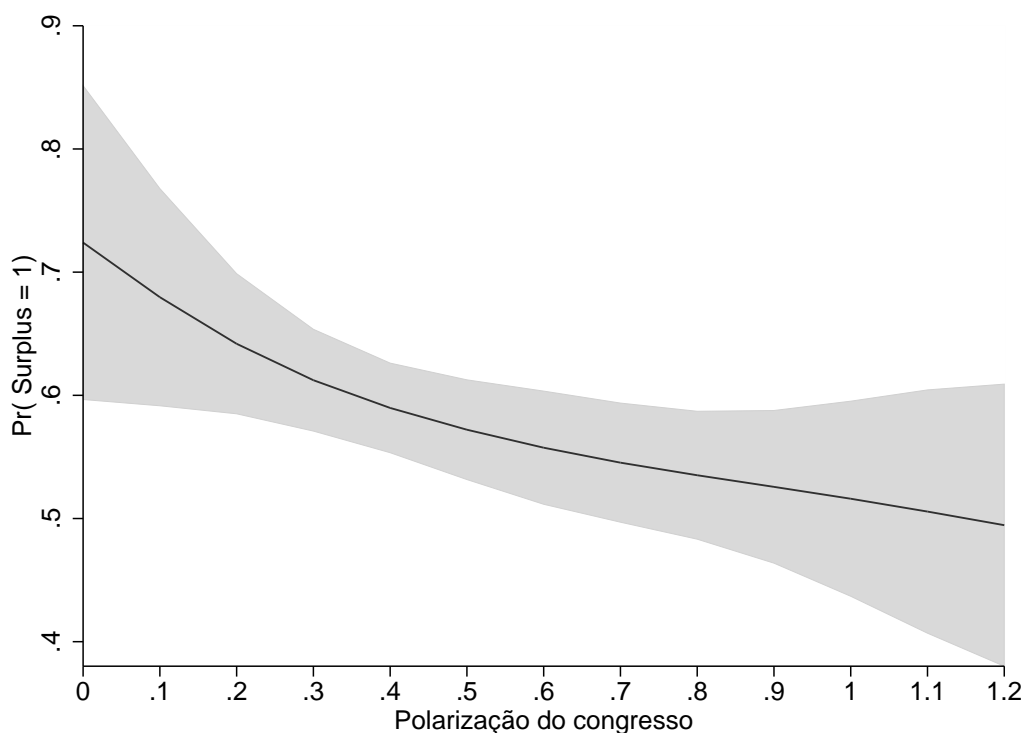
Das variáveis de interesse, as que possuem efeito mais substantivo são poder presidencial, polarização no congresso, força do legislativo e, nos três primeiros modelos, tempo transcorrido desde o último gabinete sobredimensionado. Centrando todas as variáveis do modelo 1 e estipulando o número de anos desde o último gabinete sobredimensionado, t , em dois anos¹⁹, a diferença na probabilidade prevista de um presidente com o máximo de poderes legislativos na amostra (95) formar uma coalizão sobredimensionada e outro com mínimo de poderes (22.45) é de 9%; por sua vez, o congresso mais forte da amostra gera uma probabilidade de surgir uma coalizão *surplus* de 6% a mais do que o congresso mais fraco; e, por fim, o menor valor de polarização ideológica registrada está associada a uma probabilidade de 16% a mais do que o mais polarizado²⁰. A Figura 1 ajuda a ilustrar este último efeito. Especificamente, ela mostra que a probabilidade de surgir uma coalizão sobredimensionada diminui conforme a polarização no congresso aumenta.

Outra variável de interesse com efeito mais substantivo é o Número Efetivo de Par-

¹⁹Como existe grande dependência temporal na variável dependente, qualquer valor inferior ou superior a dois tende a determinar a probabilidade prevista. Portanto, dois é o número de anos que mais ou menos aproxima 50% de probabilidade do *outcome* de interesse.

²⁰Todas estas são estimativas médias, e algumas delas não atingem níveis convencionais de significância. Usando os valores da amostra, e não a média das variáveis, essas mesmas probabilidades são de, respectivamente, 8%, 9% e 20%.

Figura 1 – Efeito da polarização no congresso sobre a probabilidade de ocorrência de coalizões sobredimensionadas (IC 95%)



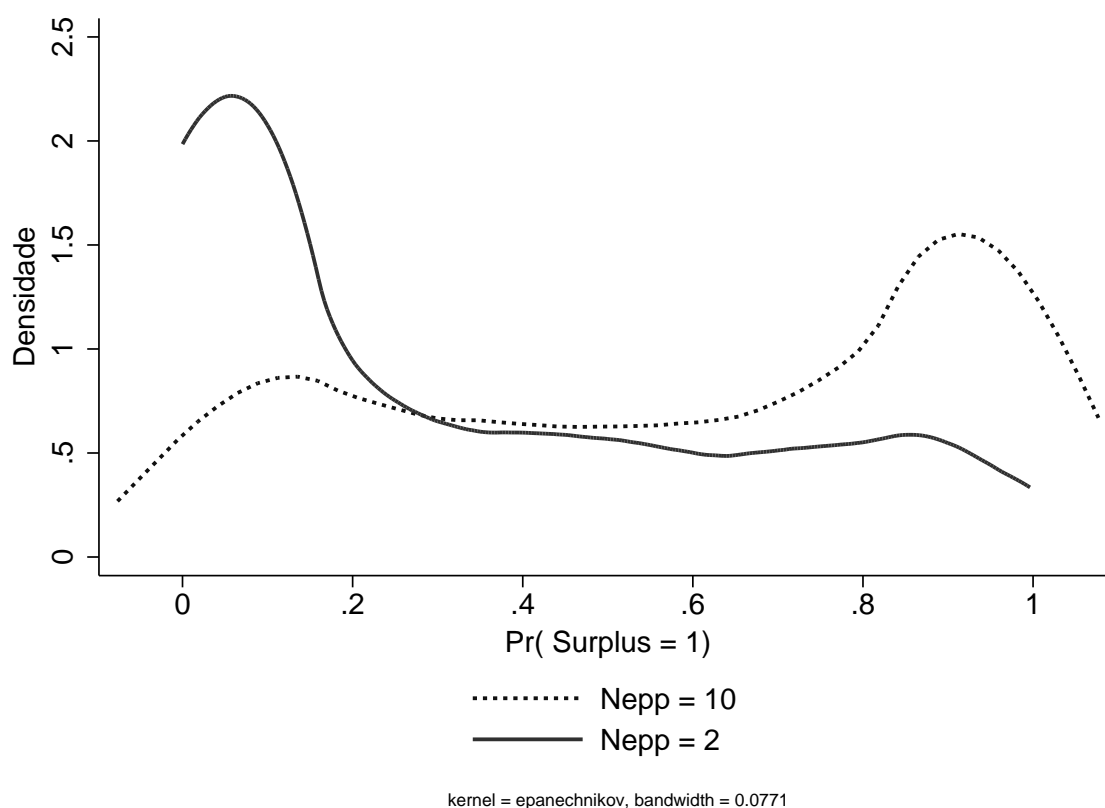
Fonte: elaboração própria.

tidos Parlamentares. Como previa a Hipótese 2, congressos com mais partidos aumentam a oferta de parceiros potenciais e permitem aos presidentes explorar problemas coordenativos entre estes. De acordo com o modelo 2, a estimativa deste efeito é considerável e corrobora aquela hipótese: com as demais variáveis na média e $t = 2$, um congresso com NEPP igual a 2 possui 4% de probabilidade de ter uma coalizão sobredimensionada; já com NEPP igual a 10, a probabilidade aumenta para 34%. De qualquer modo, como a incerteza nessa estimativa é muito elevada, outra abordagem melhor ilustra esse efeito. Simulando os coeficientes e a matriz de variância-covariância do modelo 2 mil vezes²¹, a distribuição das probabilidades de surgirem coalizões sobredimensionadas quando o NEPP é de 2 e de 10, respectivamente, é apresentada na Figura 2. Como é possível verificar, a diferença entre a média das estimativas oculta os platôs mais salientes nas extremidades, mais condizentes com a hipótese inicial.

Por fim, o efeito da dependência temporal de um ano para outro nos três primei-

²¹Utilizei o conjunto de macros CLARIFY, de Tomz et al., (2003), para gerar essas quantidades de interesse.

Figura 2 – Distribuição do efeito do Número Efetivo de Partidos Parlamentares sobre a probabilidade de ocorrência de coalizões sobredimensionadas



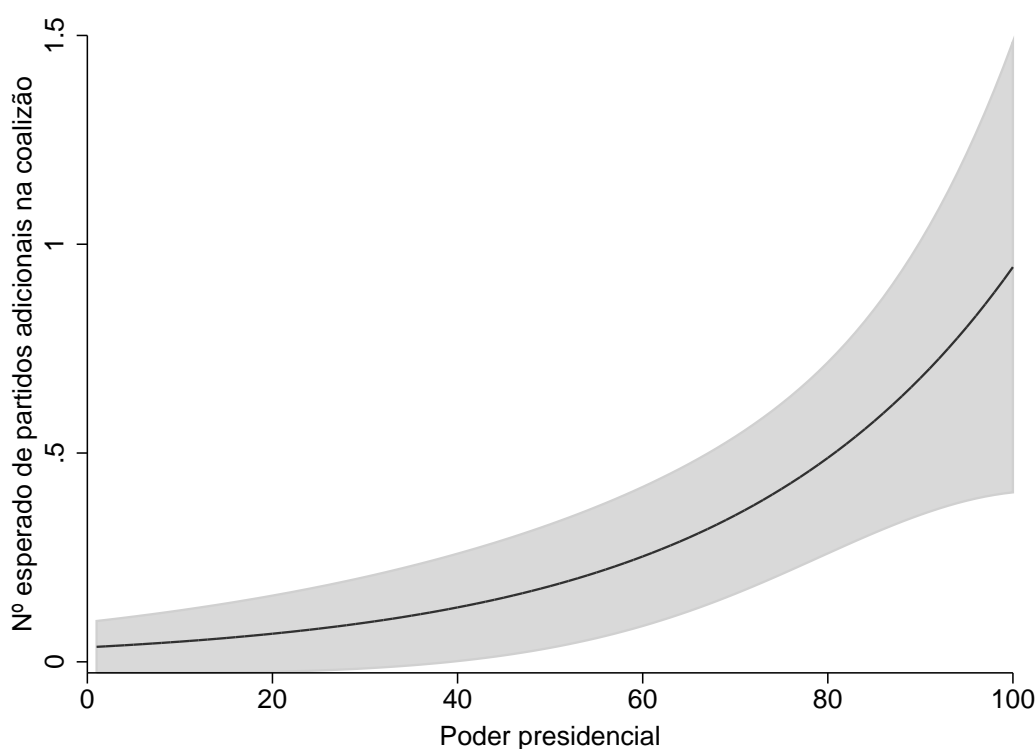
Fonte: elaboração própria.

ros modelos merecem um comentário. Quando o gabinete imediatamente anterior é sobredimensionado, a probabilidade de que o corrente também seja é de 65%, de acordo com o modelo 1. Como seria de se esperar, gabinetes multipartidários frequentemente duram mais do que um ano, mas esse efeito de continuidade desaparece rapidamente: quando a distância temporal entre um gabinete sobredimensionado e outro é maior do que dois anos, a probabilidade deste também ser sobredimensionado é quase 0. Embora não desapareçam repentinamente, portanto, governos com coalizões grandes parecem não durar mais do que um mandato de 4 anos, em média.

Com apenas um indicador binário para captar a presença de coalizões sobredimensionadas, gabinetes com apenas um pequeno partido adicional, como muitos dos formados pela *Concertación*, no Chile, são indistinguíveis de outros com mais partidos. Para contornar isso, os modelos 4 e 5, que empregam o número de partidos excedentes na coalizão como variável dependente. Os principais resultados estão de acordo com os

modelos anteriores. O poder presidencial atinge significância, mas, novamente, no sinal oposto ao que previa a Hipótese 3. Fixando as demais variáveis do modelo 4 na média, um presidente com o *score* máximo no índice de poder presidencial aumenta em 0.34 o número esperado de partidos adicionais na coalizão; já utilizando os valores originais da amostra, fixando apenas o valor da variável de interesse, mesmo número chega a quase 1. A Figura 3 exibe este efeito para todos os valores do índice de poder presidencial.

Figura 3 – Efeito do poder presidencial sobre o número esperado de partidos adicionais na coalizão



Fonte: elaboração própria.

No modelo 5, Número Efetivo de Partidos Parlamentares mantém o efeito positivo, agora sobre o valor esperado de partidos adicionais na coalizão, e adquire uma estimativa mais precisa. De todo o modo, de acordo com o modelo 5, a mudança de 2 para 10 partidos efetivos gera um aumento esperado de 0.08 partidos adicionais na coalizão, com as demais variáveis fixadas na média. Quanto à efetividade do legislativo, apesar da redução na amostra por ela não estar disponível para todos os casos, a diferença entre o congresso mais efetivo e o menos efetivo é de 0.33 partidos adicionais. Isoladamente, a variável com efeito mais substantivo no modelo 5 continua sendo a polarização no congresso: a maior polarização registrada na amostra provoca um aumento de 0.51

partidos adicionais esperados maior do que o menos polarizados, todo o resto fixo.

4.1 Testes adicionais

Para explorar melhor os dados, os Apêndices apresentam os resultados de outros modelos estimados, que incluem operacionalizações alternativas de algumas variáveis, controles adicionais, remoção de alguns países e uso de outras versões da amostra. Embora algumas alterações se verifiquem, os principais resultados apresentados acima se mantêm.

5 Discussão

A análise anterior buscou explicar o surgimento de coalizões governamentais no presidencialismo latino-americano. Ao partilharem o poder executivo, presidentes parecem ter maiores incentivos para formar coalizões governamentais sobredimensionadas quando a fragmentação partidária é elevada, quando a polarização ideológica é baixa e quando o congresso é capaz de vetar mudanças no *status quo* e atuar de maneira efetiva. Nestes casos, coalizões grandes podem ser utilizadas porque diminuem a capacidade dos partidos de oposição de usar o legislativo contra os interesses do executivo e também porque reduzem a dependência do presidente em relação a um ou mais partidos. O que não parece encontrar suporte na literatura, por outro lado, é o efeito positivo que maiores poderes legislativos exercem na probabilidade de um presidente formar um gabinete grande. Apesar disso, a performance geral dos principais modelos estimados é bastante satisfatória. Mas como eles nos ajudam a entender casos concretos de coalizões sobredimensionadas? Aqui, contextualizo estes resultados e discuto alguns dos casos desviantes.

Dos países com ocorrências de gabinetes *surplus* na amostra, o Brasil é o que mais os teve desde a redemocratização (22 anos entre 1985 e 2012, ou 81% do período). Como se sabe, o presidente brasileiro possui uma ampla gama de poderes, como o de conduzir o processo orçamentário e o de expedir Medidas Provisórias, o que lhe possibilita optar por diversas estratégias de governabilidade (RAILE et al., 2010). Por sua vez, o Congresso Nacional também conta com importantes prerrogativas, como a de criar Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI) e a de fiscalizar as contas públicas, além de um grande número de Comissões Permanentes que, com cada deputado podendo

integrar apenas uma, facilitam a especialização (MELO e PEREIRA, 2013; PEREIRA e MULLER, 2000). Todas estas prerrogativas dão ao Congresso meios efetivos para barrar o poder executivo e, deste modo, o incentivar a cooperar.

Com efeito, um argumento bastante recorrente na opinião pública para explicar a existência de coalizões grandes e ausência de reformas no Brasil é o de que elas serviriam para impedir a criação de CPI's que possam prejudicar o governo²². O caso mais emblemático disso certamente é o da CPI dos correios, aprovada com o apoio, entre outros, de parlamentares do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), que a partir de 2005 passou a integrar o governo. Isto é exemplificado por dois dos cinco maiores casos de *overpredicting* do modelo 3, os do governo Lula em 2002 e em 2003: a probabilidade prevista pelo modelo de que coalizões *surplus* seriam formadas nestes casos eram de 96% e 78%, mas os eventos previstos não ocorreram, já que o PT mantinha na coalizão parceiros preferencialmente de esquerda. Passados o ano de maior impacto da crise envolvendo o escândalo do mensalão e a eleição de 2006, de outro modo, todos os governos subsequentes do Partido dos Trabalhadores (PT) passaram a manter coalizões amplas²³, provavelmente por causa do aprendizado com a experiência do Mensalão.

Algo oposto ao que ocorreu no Brasil em 2002-3 aconteceu na Bolívia. Com um legislativo bicameral, um sistema eleitoral misto e elevada polarização no congresso, agravada com o crescente sucesso eleitoral do Movimento al Socialismo (MAS), nenhum presidente boliviano governou sem recorrer à formação de uma coalizão governamental entre 1994 e 2002, quando se inicia um período de instabilidade que só termina com a eleição Evo Morales, em 2006 (DUNKERLEY, 2007). Mas, se antes de 94 coalizões sobredimensionadas eram infrequentes, após a reforma eleitoral elas tornam-se predominantes. Neste cenário, o ano da posse do segundo governo de Gonzalo de Lozada seria apenas outro de coalizão *surplus* não fosse a profunda crise econômica e social que tomou conta do país e, em última instância, o forçou a renunciar depois do evento conhecido como "guerra do gás". Mantidas quase as mesmas condições de 2002, o modelo 3 prevê que o governo seguinte, do independente Carlos Mesa, teria mais de 50% de probabilidade de também ser uma coalizão sobredimensionada. Contudo, tanto Mesa

²²A entrevista do então Ministro das Relações Institucionais Walfrido Mares Guia à Folha, em 2007, é um bom exemplo disso (FOLHA, 2007)

²³O modelo 3 prediz corretamente estes casos, atribuindo probabilidades de ocorrência de coalizões sobredimensionadas maiores que 95%.

quanto seu sucessor, Rodríguez Veltez, preferiram lidar com a crise através de gabinetes apartidários, com *experts* ocupando os cargos ministeriais e contando com o suporte geral dos partidos e da opinião pública (BREUER, 2008, p. 15-6). Como o exemplo do Brasil também sugere, portanto, momentos de crises políticas talvez ajudem a explicar interrupções e início de sequências de coalizões sobredimensionadas.

Dois outros casos, enfim, exemplificam a variação *entre* coalizões de tipo sobredimensionado. O primeiro deles é o do Chile, onde rotineiramente apenas um pequeno partido excedente integra a coalizão governista – diferentemente, portanto, do que ocorre no Brasil, na Bolívia e na Colômbia. O efeito da transição democrática na consolidação de duas grandes coalizões, a *Concertación* e a *Alianza por Chile*, é essencial na configuração desse fenômeno. O plebiscito votado em 1988 sobre a continuidade ou não do regime sob Pinochet aglutinou o espectro político em dois pólos principais, que foram posteriormente transplantados para o governo. Aleman e Saiegh (2007) mostram que essas alianças são bem-estruturadas e homogêneas, induzem a coordenação legislativa de forma efetiva e permitem dizer que, na prática, o sistema partidário chileno funciona como um bipartidarismo. Deste modo, embora os partidos no gabinete não variem entre governos de cada aliança, a distribuição de cadeiras é a variável principal por detrás da variação no tamanho dos gabinetes de coalizão.

Por fim, o segundo caso que merece comentário é o da coalizão sobredimensionada existente República Dominicana entre 2006 e 2009. Na América Central como um todo, governos de coalizão são raros, e a maioria dos sistemas partidários da região possuem poucos partidos e estes geralmente controlam a formação das listas partidárias, o que, em tese, lhes proporcionaria maior capacidade de impor disciplina no comportamento parlamentar (Cf. SHUGART e CAREY, 1992). Além disso, os sucessivos conflitos civis e o histórico de intervenções americanas são apontados como causas da extrema polarização ideológica que, por sua vez, dificulta a cooperação interpartidária nestes países (SCOTT e MARSHALL, 1998). Distribuir ministérios em troca de apoio, deste modo, não é um meio usualmente empregado na região, e a República Dominicana não é uma exceção quanto a isto. Ao contrário, a fórmula principal de governabilidade no país desde a redemocratização, em 1978, tem sido a distribuição de cargos de direção no legislativo e nas administrações locais e incentivos seletivos – não raro dinheiro – em troca de apoio (MARSTEINTREDET, 2008). A exceção durante o segundo mandato do Presidente Leonel Fernández, do *Partido de la Liberación Dominicana* (PLD), que formou uma coalizão

sobredimensionada em 2006, só ocorreu porque seu partido contava com 54% das cadeiras na câmara baixa, mas incorporou um membro do *Partido Reformista Social Cristiano* (PRSC) no *Ministerio de relaciones Exteriores*. De acordo com Benito Sánchez (2010, p. 755), este movimento não visava apenas trazer os 12% de cadeiras do PRSC para o lado governista, mas, precisamente, esvaziar o partido após a morte do seu principal líder, o ex-Presidente Joaquín Balaguer. Por esta razão, o caso dominicano é verdadeiramente desviante e não se encaixa no quadro geral esboçado.

6 Conclusão

Das decisões que um presidente toma ao formar um gabinete de coalizão, a de quantos partidos incluir nele é uma das mais importantes. Com um número suficiente de partidos para obter mais de 50% das cadeiras do congresso, o governo pode contornar problemas de paralisia decisória e instabilidade democrática que supostamente deveriam surgir em regimes com separação de poderes. Contudo, presidentes muitas vezes incluem mais partidos em seus gabinetes, e as razões que justificam esta decisão não são óbvias. Com base em dados dos 18 países presidencialistas da América Latina entre 1979 e 2012, este artigo testou três hipóteses principais para explicar o surgimento deste tipo de coalizão. Particularmente, a análise apontou que congressos fortes, presidentes com maiores poderes legislativos e fragmentação partidária elevada aumentam a probabilidade de que estas coalizões sobredimensionadas surjam.

Em primeiro lugar, legislativos fortes incentivam presidentes a formar coalizões sobredimensionadas porque podem tanto dificultar a implementação da agenda presidencial quanto fiscalizar o executivo. Como o desempenho de um presidente é avaliado em grande medida pela capacidade de introduzir mudanças no *status quo* e de sua imagem como gestor, controlar a agenda legislativa e os principais espaços de fiscalização no congresso são fundamentais para o sucesso presidencial. Se o legislativo for bicameral e a composição partidária não coincidir entre as casas, aprovar uma agenda legislativa torna-se mais difícil; além disso, em congressos que estimulam a especialização legislativa e o desenvolvimento de carreiras longas, além do monitoramento do executivo e das contas públicas, presidentes têm maiores fontes potenciais de constrangimentos. Deste modo, quanto mais forte for congresso, maiores os incentivos do presidente para ampliar a sua base de sustentação. Particularmente, os resultados sugerem que, de fato, congres-

sos fortes e efetivos aumentam de forma não desprezível a probabilidade de surgir uma coalizão *surplus*, o que vai ao encontro de outros estudos que destacam a importância do legislativo da definição das estratégias presidenciais (ALEMAN e TSEBELIS, 2011; COX e MORGENSTER, 2001).

Em segundo lugar, a análise também indicou que o número de partidos e a polarização ideológica no congresso importam na explicação da ocorrência de coalizões sobredimensionadas. Conforme argumentado, maior fragmentação partidária aumenta a oferta de potenciais parceiros à disposição de um presidente e possibilita a estes tornarem-se menos vulneráveis às pressões de membros da coalizão através da inclusão de mais partidos no gabinete. Em outras palavras, quanto maior a influência de cada partido membro do gabinete no resultado das votações em plenário, maior o incentivo para formar coalizões sobredimensionadas. Esta hipótese é corroborada pelos resultados e explica até um terço da probabilidade de ocorrência do fenômeno, todo o resto constante. A polarização ideológica, por seu turno, também apresenta impacto, mas na direção contrária: maior polarização reduz a probabilidade de ocorrência de coalizões *surplus*. Quanto mais distante ideologicamente os partidos num congresso, portanto, mais difícil é formar uma coalizão que incorpore muitos deles.

O único resultado que contraria as expectativas iniciais é do efeito positivo que maior poder presidencial de legislar exerce sobre a probabilidade de surgir uma coalizão sobredimensionada. De acordo com grande parte da literatura comparada sobre o tema, presidentes que dispõem de certos poderes legislativos, como expedir decretos legislativos e controlar o processo orçamentário, teriam incentivos para legislar unilateralmente quando os seus interesses divergem dos do congresso. Entretanto, mesmo controlando o extremismo ideológico e a percentagem de cadeiras do partido do presidente, maiores poderes legislativos parecem não diminuir a probabilidade de vermos um gabinete sobredimensionado, mas antes a *aumentar* substantivamente. Uma explicação para isso não é óbvia, e certamente isso demanda maiores investigações. De qualquer forma, como o estudo de Pereira et al. (2005) sobre o uso de decretos legislativos no Brasil sugere, a teoria da ação presidencial unilateral pode ser complementada por outra, a da delegação, segundo a qual presidentes fortes se valem de seus poderes legislativos para coordenar o processo decisório e adquirir informação no lugar do congresso, e não contra ele. Sendo este o caso, presidentes com maiores poderes legislativos seriam justamente os com maior capacidade de gerenciar coalizões com muitos membros.

Por fim, este artigo também procurou chamar a atenção para a variação nos tipos de coalizão sobredimensionada. Um sistema partidário com muitos partidos torna possível a existência de coalizões com diversos partidos excedentes, enquanto, em outros, a disponibilidade de partidos não permite a inclusão de membros adicionais; ademais, estes diferentes padrões tendem a se manter em determinados países. Ainda que este artigo não forneça uma explicação para estas variações, algumas vias de investigação podem ser pensadas a partir daqui. Através de uma análise de série temporal com apenas um ou dois países, seria possível examinar mais especificamente quais fatores influenciam o tamanho das coalizões. Países como Bolívia e Peru seriam indicados, neste caso, porque possuem maior variação nos tipos de coalizão desde a redemocratização; pela disponibilidade de dados, por outro lado, o caso brasileiro poderia ser estudado com o uso do número de partidos adicionais na coalizão como variável dependente, o que permitiria, também, identificar a razão para o aumento contínuo destes nos últimos anos.

Referências

- ACOSTA, A. M.; POLGA-HECIMOVICH, J. Coalition erosion and presidential instability in Ecuador. *Latin American Politics and Society*, Wiley Online Library, v. 53, n. 2, p. 87–111, 2011.
- ALEMÁN, E.; SAIEGH, S. M. Legislative preferences, political parties, and coalition unity in Chile. *Comparative Politics*, JSTOR, p. 253–272, 2007.
- ALEMÁN, E.; TSEBELIS, G. Political parties and government coalitions in the Americas. *Journal of Politics in Latin America*, v. 3, n. 1, p. 3–28, 2011.
- ALTMAN, D. The politics of coalition formation and survival in multiparty presidential democracies: The case of Uruguay, 1989-1999. *Party politics*, Sage Publications, v. 6, n. 3, p. 259–283, 2000.
- ALTMAN, D.; CASTIGLIONI, R. Cabinet determinants of structural reforms in Latin America, 1985–2000. *The Developing Economies*, Wiley Online Library, v. 46, n. 1, p. 1–25, 2008.
- ALVAREZ, M. E.; MARSTEINTREDET, L. "Presidential and democratic breakdowns in Latin America: Similar causes, different outcomes". In: *Llanos y Marsteintredet (ed.). LLANOS, Mariana; MARSTEINTREDET, Leiv (Ed.). Presidential breakdowns in Latin America: Causes and outcomes of executive instability in developing democracies*. [S.l.]: Palgrave-Macmillan, 2010. p. 33–50.
- AMORIM NETO, O. The presidential calculus: Executive policy making and cabinet formation in the Americas. *Comparative Political Studies*, Sage Publications, v. 39, n. 4, p. 415–440, 2006.

AMORIM NETO, O.; TAFNER, P. Governos de coalizão e mecanismos de alarme de incêndio no controle legislativo das medidas provisórias. *Dados*, v. 45, n. 1, 2002.

AXELROD, R. M. *Conflict of interest: A theory of divergent goals with applications to politics*. [S.l.]: Markham Publishing Company Chicago, 1970.

BENITO SÁNCHEZ, A. B. La política del poder: Alianzas e interacciones partidistas estratégicas en República Dominicana. *Revista de ciencia política (Santiago)*, SciELO Chile, v. 30, n. 3, p. 751–772, 2010.

BERNTZEN, E. Democratic consolidation in Central America: a qualitative comparative approach. *Third World Quarterly*, Taylor & Francis, v. 14, n. 3, p. 589–604, 1993.

BREUER, A. The problematic relation between direct democracy and accountability in Latin America: Evidence from the Bolivian case. *Bulletin of Latin American Research*, Wiley Online Library, v. 27, n. 1, p. 1–23, 2008.

CARTER, D. B.; SIGNORINO, C. S. Back to the future: Modeling time dependence in binary data. *Political Analysis*, SPM-PMSAPSA, v. 18, n. 3, p. 271–292, 2010.

CHAISTY, P.; CHEESEMAN, N.; POWER, T. Rethinking the presidentialism debate: conceptualizing coalitional politics in cross-regional perspective. *Democratization*, Taylor & Francis, v. 21, n. 1, p. 72–94, 2014.

CHASQUETTI, D. *Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: evaluando la difícil combinación*. [S.l.]: Clacso, 2001.

CHEIBUB, J. A. *Presidentialism, parliamentarism, and democracy*. [S.l.]: Cambridge University Press, 2007.

CHEIBUB, J. A.; PRZEWORSKI, A.; SAIEGH, S. M. Government coalitions and legislative success under presidentialism and parliamentarism. *British Journal of Political Science*, Cambridge Univ Press, v. 34, n. 04, p. 565–587, 2004.

COX, G. W.; MORGENSTERN, S. Latin America's reactive assemblies and proactive presidents. *Comparative Politics*, JSTOR, p. 171–189, 2001.

CROMBEZ, C. Minority governments, minimal winning coalitions and surplus majorities in parliamentary systems. *European Journal of Political Research*, Wiley Online Library, v. 29, n. 1, p. 1–29, 1996.

DUNKERLEY, J. Evo Morales, the two Bolivias and the third Bolivian revolution. *Journal of Latin American Studies*, Cambridge Univ Press, v. 39, n. 01, p. 133–166, 2007.

FIGUEIREDO, A. C.; CANELLO, J.; VIEIRA, M. Governos minoritários no presidencialismo latino-americano: Determinantes institucionais e políticos. *Revista Dados*, SciELO Brasil, v. 55, n. 4, 2012.

FOLHA DE SAO PAULO. "Se combinou, tem de entregar", diz walfrido. *Folha de São Paulo*, 2007. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2303200713.htm>>.

HENISZ, W. J. The institutional environment for infrastructure investment. *Industrial and corporate change*, Oxford Univ Press, v. 11, n. 2, p. 355–389, 2002.

HIROI, T.; RENNO, L. (forthcoming) Dimensions of legislative conflict: Coalitions, obstructionism, and lawmaking in multiparty presidential regimes. *Legislative Studies Quarterly*, 2014.

HOCHSTETLER, K. Rethinking presidentialism: Challenges and presidential falls in south america. *Comparative Politics*, JSTOR, p. 401–418, 2006.

JONES, M. P. *Electoral laws and the survival of presidential democracies*. [S.l.]: University of Notre Dame Press Notre Dame, 1995.

LATIN American Legislative Politics: A Survey of Peer-Reviewed Publications in English. *Journal of Politics in Latin America*, v. 5, n. 1, p. 15–36, 2013. ISSN 1868-4890. Disponível em: <<http://journals.sub.uni-hamburg.de/giga/jpla/article/view/613>>.

LAVER, M.; SHEPSLE, K. A. *Making and breaking governments: Cabinets and legislatures in parliamentary democracies*. [S.l.]: Cambridge University Press, 1996.

LINZ, J. J. The perils of presidentialism. *Journal of democracy*, The Johns Hopkins University Press, v. 1, n. 1, p. 51–69, 1990.

LINZ, J. J.; VALENZUELA, A. *The failure of presidential democracy*. [S.l.]: JHU Press, 1994.

MAINWARING, S. Presidentialism, multipartism, and democracy the difficult combination. *Comparative political studies*, Sage Publications, v. 26, n. 2, p. 198–228, 1993.

MARSTEINTREDET, L. Executive-legislative deadlocks in the Dominican Republic. *Latin American Politics and Society*, Wiley Online Library, v. 50, n. 2, p. 131–160, 2008.

MARTIN, L. W.; VANBERG, G. *Parliaments and coalitions: The role of legislative institutions in multiparty governance*. [S.l.]: Oxford University Press, 2011.

MARTINEZ-GALLARDO, C. Out of the cabinet what drives defections from the government in presidential systems? *Comparative Political Studies*, SAGE Publications, v. 45, n. 1, p. 62–90, 2012.

MELO, M. A.; PEREIRA, C. *Making Brazil Work: Checking the President in a Multiparty System*. [S.l.]: Palgrave Macmillan, 2013.

MONTERO, M. G. El procedimiento legislativo en América Latina. *América Latina Hoy*, v. 38, p. 17–55, 2013.

NEGRETTO, G. L. Government capacities and policy making by decree in Latin America: The cases of Brazil and Argentina. *Comparative Political Studies*, Sage Publications, v. 37, n. 5, p. 531–562, 2004.

_____. Minority presidents and democratic performance in Latin America. *Latin American Politics and Society*, Wiley Online Library, v. 48, n. 3, p. 63–92, 2006.

_____. *Making Constitutions: Presidents, Parties, and Institutional Choice in Latin America*. [S.l.]: Cambridge University Press, 2013.

- PEREIRA, C.; MUELLER, B. Uma teoria da preponderância do poder executivo: O sistema de comissões no legislativo brasileiro. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, SciELO Brasil, v. 15, n. 43, p. 45–67, 2000.
- PEREIRA, C.; POWER, T. J.; RENNO, L. Under what conditions do presidents resort to decree power? theory and evidence from the Brazilian case. *Journal of Politics*, Wiley Online Library, v. 67, n. 1, p. 178–200, 2005.
- PÉREZ-LIÑÁN, A. *Presidential impeachment and the new political instability in Latin America*. [S.l.]: Cambridge University Press, 2007.
- POWER, T. J. Optimism, pessimism, and coalitional presidentialism: Debating the institutional design of Brazilian democracy. *Bulletin of Latin American Research*, Wiley Online Library, v. 29, n. 1, p. 18–33, 2010.
- RAILE, E. D.; PEREIRA, C.; POWER, T. J. The executive toolbox: Building legislative support in a multiparty presidential regime. *Political Research Quarterly*, Sage Publications, 2010.
- RIGGS, F. W. The survival of presidentialism in America: Para-constitutional practices. *International Political Science Review*, Sage Publications, v. 9, n. 4, p. 247–278, 1988.
- RIKER, W. H. *The theory of political coalitions*. [S.l.]: Yale University Press New Haven, 1962.
- SAALFELD, T. Members of parliament and governments in Western Europe: Agency relations and problems of oversight. *European Journal of Political Research*, Wiley Online Library, v. 37, n. 3, p. 353–376, 2000.
- SÁEZ, M. A.; MORENO, M. G. Institutions and politicians: and analysis of the factors that determine presidential legislative success. University of Notre Dame (Indiana, Estados Unidos). Kellogg Institute for International Studies, 2008.
- SAIEGH, S. M. Political prowess or lady luck? evaluating chief executives legislative success rates. *The Journal of Politics*, Cambridge Univ Press, v. 71, n. 04, p. 1342–1356, 2009.
- SCOTT, P. D.; MARSHALL, J. *Cocaine politics: Drugs, armies, and the CIA in Central America*. [S.l.]: Univ of California Press, 1998.
- SHUGART, M. S.; CAREY, J. M. *Presidents and assemblies: Constitutional design and electoral dynamics*. [S.l.]: Cambridge University Press, 1992.
- STEIN, E. et al. *The politics of policies: Economic and social progress in Latin America 2006 Report*. [S.l.]: Harvard Univ Press, 2006.
- STEPAN, A.; SKACH, C. Constitutional frameworks and democratic consolidation: Parliamentarianism versus presidentialism. *World Politics*, Cambridge Univ Press, v. 46, n. 01, p. 1–22, 1993.
- STRØM, K.; MÜLLER, W. C.; SMITH, D. M. Parliamentary control of coalition governments. *Annual Review of Political Science*, Annual Reviews, v. 13, p. 517–535, 2010.

TOMZ, M.; WITTENBERG, J.; KING, G. Clarify: Software for interpreting and presenting statistical results. *Journal of Statistical Software*, American Statistical Association, v. 8, n. 1, p. 1–30, 2003.

VOLDEN, C.; CARRUBBA, C. J. The formation of oversized coalitions in parliamentary democracies. *American Journal of Political Science*, Wiley Online Library, v. 48, n. 3, p. 521–537, 2004.