

Estado da publicação: O preprint foi submetido para publicação em um periódico

Federalismo e coalizão estadual: a representatividade dos estados nos gabinetes ministeriais brasileiros

Adriano Codato, Paulo Franz, Virginia Laura Fernández

<https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.5462>

Submetido em: 2023-01-19

Postado em: 2023-01-19 (versão 1)

(AAAA-MM-DD)

Federalismo e coalizão estadual: a representatividade dos estados nos gabinetes ministeriais brasileiros

Federalism and regional coalition: state-level representativeness in Brazilian ministerial portfolios

Adriano Codato¹ <http://orcid.org/0000-0002-5015-4273>

(Departamento de Ciência Política, Universidade Federal do Paraná, Brasil)

Paulo Franz <https://orcid.org/0000-0002-3139-9494>

(Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Paraná, Brasil)

Virginia Laura Fernández <https://orcid.org/0000-0001-5406-9925>

(Programa de Pós-Graduação em Economia, Universidade Federal da Integração Latino-Americana, Brasil; Programa de Mestrado Profissional em Economia, Universidade Federal do Paraná, Brasil)

Resumo

O artigo analisa a presença proporcional de estados e regiões nos gabinetes ministeriais formados nos governos de Cardoso (1995-2002), Lula da Silva (2003-2010) e Rousseff (2011-2016). A partir do local de origem política de 265 ministros de Estado, desenvolvemos um índice para mensurar a taxa de coalescência federativa dos gabinetes. O índice serve para estimar a proporcionalidade da representação estadual das equipes ministeriais ano a ano nos diferentes governos. Mais do que a sobre-representação de alguns estados em relação ao peso efetivo de suas bancadas nos partidos aliados no Congresso Nacional, nossos resultados permitem comparar a intensidade e o padrão da coalescência federativa com a coalescência partidária ao longo do tempo para diferentes presidentes.

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

Abstract

Our article analyzes the proportional presence of states and regions in ministerial offices during the administrations of Cardoso, Lula da Silva, and Rousseff. Stemming from the political starting point of 265 ministers, we developed an index to measure the federative coalescence rate of ministerial offices. The index calculates the regional representation proportionality of ministerial staffs year by year across different administrations. Beyond the overrepresentation

¹ Corresponding Author: adriano@ufpr.br

of São Paulo, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, and Rio de Janeiro regarding the effective weight of such states in allied parties within Congress, our results allow us to compare the intensity and evolution of federative coalescence with party coalescence over time for different presidents.

Keywords: ministers; coalition presidentialism; federalism; cabinet selection; political parties.

1. Introdução

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

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

A necessidade de respeitar a *proporcionalidade estadual* dos aliados políticos nos ministérios é lembrada ao longo dos três volumes de recordações do ex-presidente. A preocupação expressa a importância do aspecto federativo da coalizão de governo, isto é, a relevância da representação dos estados e das diferentes regiões do país na equipe ministerial. Cardoso destacou que, nas negociações para a formação da equipe de governo, “Luís Henrique [presidente do PMDB] insistiu num nome, ou melhor, numa solução, visto que 51% da bancada do PMDB [era] composta por nordestinos” (Cardoso, 2015, p. 36).

O peso estadual dos partidos no gabinete costuma ser assumido pela literatura como fator chave para garantia da governabilidade (Arretche, 2007; Guicheney et al., 2018), para o desempenho eleitoral dos atores políticos (Borges & Sanches Filho, 2016) e para a implementação de projetos e políticas públicas (Almeida, 2005; Borges, 2013). Abranches (1988), por sua vez, mostrou como as estratégias de governo de Juscelino Kubitschek (1955-1960), mesmo mantendo rigorosamente o controle partidário original dos ministérios, passaram pela acomodação política dos titulares através do critério estadual:

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

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

Desde a redemocratização, pesquisas sobre a relação entre Executivo e Legislativo (Amorim Neto, 1994, 2006; Batista, 2013; Bertholini & Pereira, 2017; Figueiredo & Limongi, 1999) ou sobre o perfil do recrutamento ministerial (Cavalcante & Palotti, 2016; Codato & Franz, 2017, 2018; D’Araujo, 2009; D’Araujo & Ribeiro, 2018; Inácio, 2013) têm trabalhado sobretudo com informações relativas à filiação e à trajetória partidária dos ministros, mesmo sendo notório que bancadas e lideranças estaduais são atores centrais na negociação, na formulação e na implementação de políticas de governo (Abranches, 1988; Borges, 2013; Guicheney et al., 2018).

O argumento deste trabalho é o de que “partido” é apenas uma das dimensões políticas a serem consideradas pelo presidente da República em suas estratégias de recrutamento ministerial, e que é preciso uma análise mais aprofundada das seções estaduais dos grupos políticos que sustentam o governo e integram a coalizão, tanto na Câmara dos Deputados e Senado, quanto nos estados-membros da federação.

Assumimos assim que a coalescência *partidária* do gabinete é um fator decisivo no cálculo político do presidente na formação e mudança das equipes de governo, sobretudo

quando analisamos exclusivamente a base de apoio parlamentar dentro do Congresso Nacional nas votações de interesse direto do governo. Nosso ponto, contudo, é de que as votações na arena legislativa são apenas uma em meio a tantas outras dimensões importantes a serem avaliadas politicamente pelo presidente da República, seu partido e sua base aliada no momento da composição de governo. Isso porque, uma vez eleito, além da sustentação legislativa, o governo precisa também estabelecer suas prioridades políticas em repasses de recursos para os demais entes federados (estados e municípios) (Amorim Neto & Simonassi, 2013; F. N. dos Santos, 2015), assim como definir as estratégias de apoio eleitoral nas eleições municipais (Borges, 2011; Borges et al., 2016).

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

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

Na seção 2 expomos sumariamente a discussão da literatura sobre proporcionalidade na representação de grupos, desde os estudos eleitorais até a adaptação do debate para os estudos de coalizão, e reivindicamos o aspecto estadual como elemento a ser inserido no cálculo de proporcionalidade partidária da coalizão de sustentação dos governos brasileiros. Na seção 3 detalhamos os aspectos metodológicos da pesquisa e o tratamento dos dados. Na seção 4 apresentamos os dados descritivos sobre o perfil de recrutamento ministerial nos governos do PSDB e do PT a partir da ótica estadual. Na seção 5, propomos uma “Taxa de Coalescência Federativa” e na seção 6 discutimos os resultados a partir da aplicação dessa fórmula.

2. Revisão da literatura

Nesta seção, apresentamos a discussão relativa aos dois tópicos que norteiam a nossa questão de pesquisa: *i*) o *índice de proporcionalidade* ou a taxa de coalescência ministerial, necessária no processo de compartilhamento do poder pelo presidente em regimes multipartidários; e *ii*) o caráter *federativo* do presidencialismo brasileiro.

2.1. A proporcionalidade eleitoral

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

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

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

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

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

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

Em contextos de relevância estadual, por exemplo, “*the sense in which the outcome is less ‘fair’ than in the case where each subnational unit produces locally proportionate results is not reflected in the aggregate index, which for some purposes one may wish to supplement with regional information*” (Fry & Mclean, 1991, p. 54). Dessa forma, quando consideramos que o aspecto estadual é uma informação política relevante, como ocorre em determinados sistemas eleitorais, seria preciso que essa informação fosse inserida no cálculo para corrigir o índice de proporcionalidade de Rose.

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

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

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

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

2.2. *A coalescência ministerial*

A variedade de partidos com representação no Legislativo estaria bem espelhada nas equipes de governo? A questão é relevante principalmente em contextos multipartidários, onde o partido do presidente dificilmente consegue eleger uma bancada grande o suficiente para aprovar projetos de interesse do governo (Mainwaring, 1993). Disso resulta a necessidade de formar coalizões partidárias amplas que permitam governabilidade, o que implica em recrutar, para o Executivo, atores políticos indicados pelos partidos aliados. O resultado líquido do processo de nomeação do gabinete ministerial é um indicador relevante da consistência da ligação entre o governo e o legislativo e dos seus apoios potenciais.

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

Várias pesquisas foram muito produtivas para o entendimento das relações entre os poderes Executivo e Legislativo brasileiros (Amorim Neto, 2007; Bertholini & Pereira, 2017; Figueiredo & Limongi, 1999). As conclusões desses estudos são que o grau de coalescência apresentados pelos gabinetes ministeriais explicam a variação na taxa de sucesso legislativo do presidente: quanto maior a proporcionalidade entre forças no Legislativo e forças no Executivo, maior seria a disciplina legislativa dos partidos que integram a base aliada do governo (Amorim Neto, 2000). O grau de coalescência também explicaria a natureza das matérias enviadas pelo presidente ao Congresso Nacional: em governos com uma equipe ministerial menos coalescente, o presidente teria de recorrer mais a decretos e “medidas provisórias”. Por outro lado, quanto maior fosse a proporcionalidade do gabinete, maior a facilidade de o presidente aprovar projetos de emendas à Constituição e outras matérias de caráter ordinário (Amorim Neto, 2007).

Todos os dados apontam uma baixa taxa de coalescência dos gabinetes ministeriais brasileiros quando comparados com outros países latino-americanos (Amorim Neto, 2006).

Além disso, há grande variação na coalescência entre os diferentes governos, alcançando índices muito abaixo da média em mandatos presidenciais interrompidos por processos de *impeachment* (Celina Pereira, 2017; Vasselai, 2009) – o que corroboraria a tese de que “coalescência” é uma variável central para explicar a governabilidade no presidencialismo brasileiro.

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

2.3. *O federalismo brasileiro*

Embora esses trabalhos constituam esforços importantes para compreender a lógica da relação entre os poderes Executivo e Legislativo, a equação de proporcionalidade proposta por Rose, e adaptada para os estudos de coalizão por Amorim Neto, falha ao considerar os partidos como entidades monolíticas, sem clivagens e disputas internas por cargos e recursos. Desse ponto de vista, o maior atributo do ministro a ser analisado, e consequentemente entrar na fórmula de proporcionalidade, é a sua filiação partidária.

Existe, contudo, uma série de estudos que mostram o quanto as diferentes facções dentro de um mesmo partido têm importância e peso na formação das coalizões de governo (Bäck et al., 2014, 2016; Debus & Bräuninger, 2005; Giannetti & Benoit, 2008; Laver & Shepsle, 1990a). Assim, a construção da equipe de governo pelo chefe de Estado passa não somente pela negociação com os partidos políticos como um todo, mas também com os grupos relevantes dentro de cada um deles. Especificamente, as bancadas estaduais dos partidos devem ser atores relevantes e a representação dos partidos aliados nos ministérios também incorporaria um critério estadual ao seu cálculo, com consequências no alinhamento político vertical entre governo federal e demais entes federados (Bolleyer & Bytcek, 2009; Feltenius, 2007; Ștefuriuc, 2009). As evidências desses estudos indicam que governar não é um exercício unidimensional de bom relacionamento apenas com o poder Legislativo. Governar é também um exercício de

coordenação política *federativa* onde os estados e as facções partidárias cumprem papel central nos padrões de compartilhamento de poder.

A questão federativa na política brasileira já foi alvo de trabalhos que apontaram o peso dos estados como fator chave para a compreensão da representação democrática (J. M. Nicolau, 1997; Soares & Lourenço, 2004), para o processo decisório (Souza, 2001), para a distribuição política de recursos (Borges, 2013; Borges et al., 2016), ou mesmo para a governabilidade (Guicheney et al., 2018).

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

A explicação para isso estaria nas prerrogativas legislativas, sobretudo as orçamentárias, do governo federal. Assim, uma série de regras constitucionais munem o presidente de ferramentas para controlar o Congresso (Figueiredo & Limongi, 1999). Em resumo, o voto do parlamentar na Câmara estaria menos balizado pelo *local* onde o deputado foi eleito, e mais pela condição de “situação” ou “oposição” em relação ao governo federal. Disso se concluiria que o aspecto federativo pouco importaria para a formação de coalizões políticas no Brasil, visto que a barganha não envolveria questões paroquialistas ou os interesses políticos dos governadores (Desposato, 2004). Entretanto, as pesquisas de coalizão disponíveis até aqui focaram exclusivamente o processo legislativo, sem cogitarem o impacto do aspecto federativo na política de nomeações do poder Executivo.

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

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

Assim, analisando apenas a relação entre os poderes Executivo e Legislativo não identificamos a influência de facções estaduais de partidos e governadores sobre a coalizão no governo federal. Afinal, não é o poder Legislativo que detém as maiores prerrogativas para a realização de políticas públicas, de distribuição de recursos para implementação de projetos e, conseqüentemente, de compartilhamento de apoio e dividendos eleitorais. Para a identificação dos padrões de influência dos estados sobre a coalizão de governo, o foco deve ser o poder Executivo. Por isso acreditamos que há motivações para além da filiação partidária nas estratégias de nomeação ministerial.

Análises recentes no campo de políticas públicas e de geografia eleitoral corroboram nosso pressuposto (Borges, 2013; Borges et al., 2016; Borges & Sanches Filho, 2016). Segundo esses estudos, a chave para a compreensão do aspecto federativo da coalizão está nas transferências de recursos do governo federal para estados e municípios. Nos governos de Cardoso e Lula, por exemplo, os presidentes montaram coligações locais com governadores e prefeitos de modo a facilitar a implementação de políticas que rendessem dividendos eleitorais partilhados entre o governo e sua base aliada no poder Legislativo (Borges, 2013):

“Parlamentares cujos partidos participam do gabinete presidencial podem, por exemplo, beneficiar-se de atividades de *casework*, intermediando a celebração de convênios entre o ministério e prefeituras dos seus redutos eleitorais, ou atuando junto à burocracia dos bancos federais para agilizar a concessão de empréstimos aos financiadores da campanha. Este tipo de atividade não passa pelo Legislativo, mas certamente constitui parte relevante das atividades parlamentares [...]” (Borges & Sanches Filho, 2016, p. 6).

Ou seja, uma vez eleito, o cálculo do presidente para a montagem do governo passa também pelo aspecto estadual/local, pois a participação de um partido com base eleitoral em uma região estratégica não só poderia facilitar a implementação de programas, como também garantir maior desempenho eleitoral de sua própria candidatura ou da candidatura de políticos

aliados no futuro. Assim, em um contexto de preponderância do Executivo, o presidente da República lançaria mão de suas prerrogativas e de seu poder de decisão para construir coalizões tanto *horizontais* (com os partidos no Congresso Nacional) quanto *verticais* (com atores políticos escolhidos estrategicamente em função de sua base de origem local).

Da mesma forma, pesquisas fora e dentro do Brasil apontam para padrões de relacionamento através de repasses de recursos entre diferentes entes federados que respeitam antes de mais nada a critérios políticos (Baião et al., 2018; Duchateau & Aguirre, 2010; Larcinese et al., 2006; Levitt & Snyder, 1995; Meireles, 2019; F. N. dos Santos, 2015; Solé-Ollé & Sorribas-Navarro, 2008). Em geral, as evidências indicam que, sob certas condições políticas e socioeconômicas, o volume de recursos discricionários – ou sem restrição legal – repassado pelo governo central para unidades federativas, municípios e distritos eleitorais depende sobretudo do alinhamento político-partidário entre o chefe de Estado, seus ministros e os representantes políticos do local de destino destes recursos.

O fato de as transferências voluntárias da União não serem realizadas de forma fortuita, mas sim sob critérios políticos seria um indicador da existência de pontes de comunicação entre os distritos – que, no nosso caso, coincide com os estados-membros da federação – e os ministérios, que gozam da prerrogativa de envio de recursos para financiamento de projetos no Brasil (Soares & Melo, 2016).

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

Nesse sentido, este artigo não apenas testa a proporcionalidade entre seções estaduais de partidos, mas principalmente identifica distorções presentes nas estratégias de recrutamento do governo. Dito de outra forma, acreditamos que, em relação ao índice de proporcionalidade usado tradicionalmente na literatura sobre coalizões no Brasil, a taxa de coalescência federativa aqui proposta tende a apresentar valores menores, visto que o objetivo do presidente da República não seria espelhar as forças políticas do Congresso dentro do poder Executivo, como pressupõe a fórmula usual, mas sim priorizar determinadas unidades federativas em sua

composição ministerial, seja por alinhamento político do governo federal com elites estaduais, seja por interesse eleitoral em distritos estratégicos.

3. Fontes e dados

Para analisar a dimensão federativa das coalizões de governo no Brasil entre 1995 e 2016, coletamos dados de todos os ministros nomeados no período que fossem filiados a algum partido político no momento de suas nomeações e que tivessem permanecido em suas pastas por, no mínimo, três meses².

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

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

Tabela 1. Total de ministérios e de ministros de Estado filiados por presidente (1995-2016)

presidentes da República	FHC I	FHC II	Lula I	Lula II	Dilma I	Dilma II
número de ministérios	18	21	28	30	30	31
número de nomeações	30	33	54	51	58	39

Fonte: os autores

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

² Parâmetro comumente utilizado pela literatura em estudos ministeriais, a ocupação mínima por três meses na pasta tende a excluir secretários executivos dos órgãos que ocupam os ministérios repetidas vezes, mas apenas temporariamente ou de forma interina.

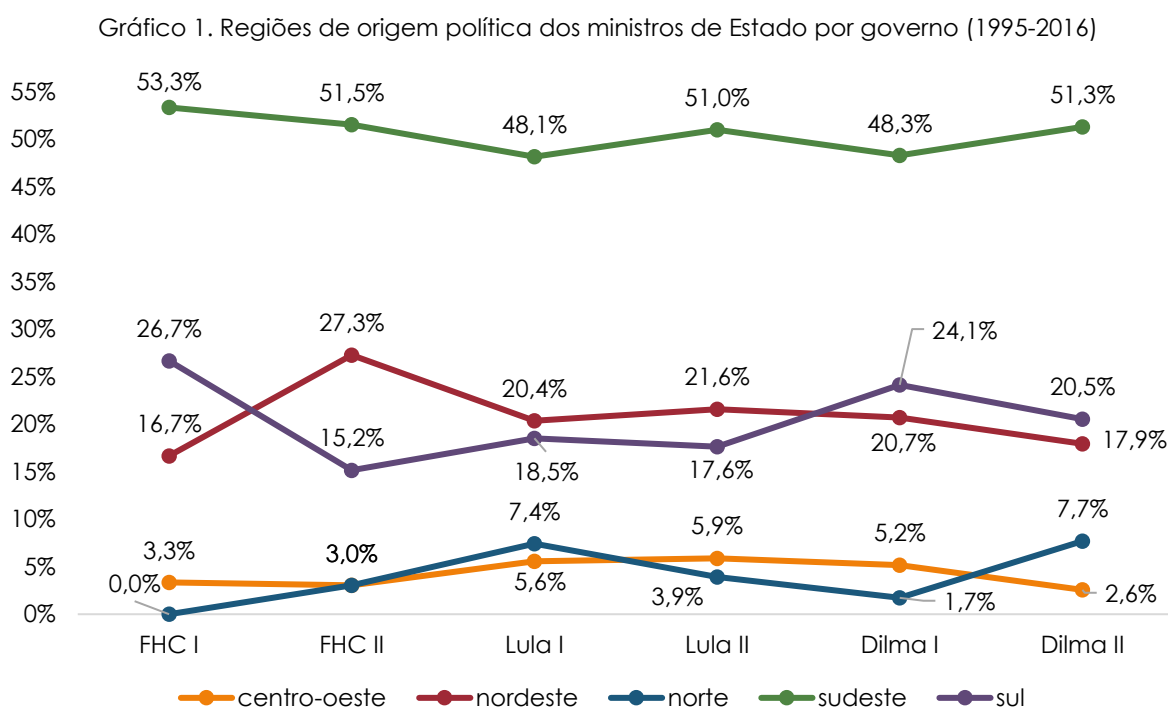
pesos estaduais na coalizão assumimos que o local e/ou região de militância política do ministro é mais relevante que seu local ou região de origem.

Os dados sobre os ministros foram coletados no *Dicionário Histórico Biográfico Brasileiro* (Abreu et al., 2001), do Cento de Pesquisa e Documentação em História Contemporânea do Brasil da Fundação Getúlio Vargas³, e da relação de filiados do Tribunal Superior Eleitoral⁴.

4. A origem estadual dos ministros brasileiros

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

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



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

Fonte: os autores

³ Ver <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/arquivo> Acesso em: 18 janeiro 2023.

⁴ Ver <http://www.tse.jus.br/partidos/filiacao-partidaria/relacao-de-filiados> Acesso em: 18 janeiro 2023.

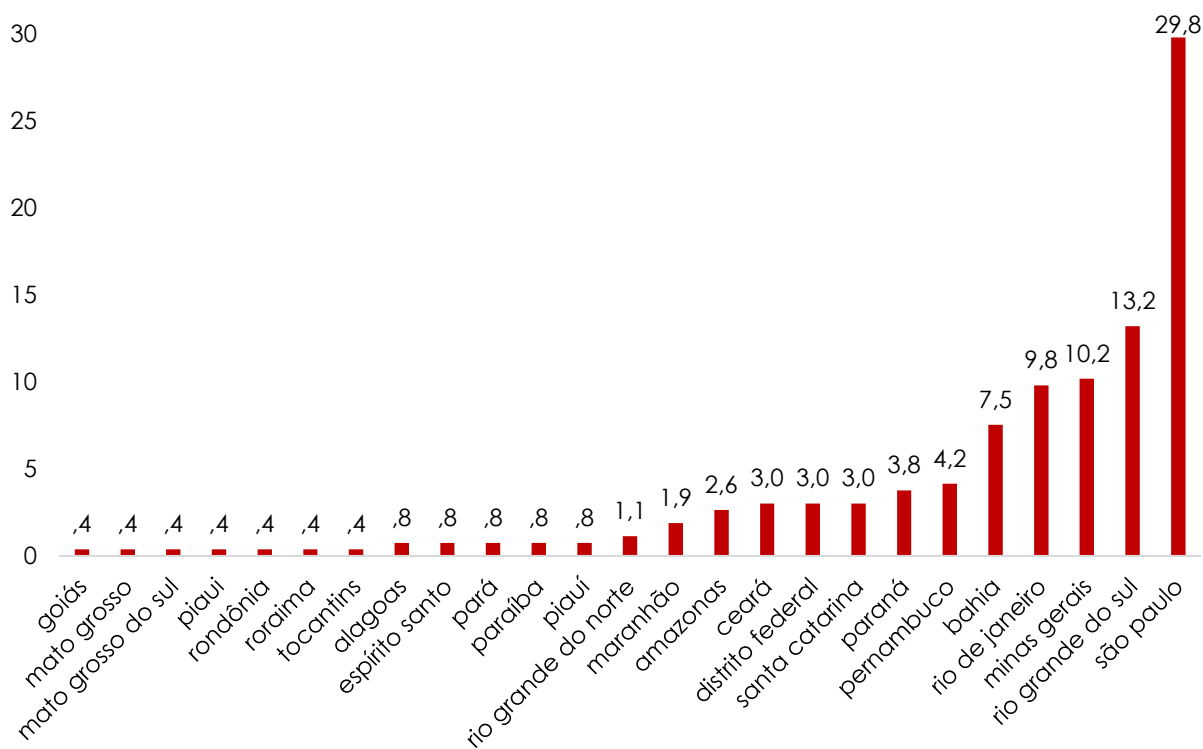
O Sudeste é a região sobrerrepresentada nos gabinetes, com poucas variações, chegando ao seu ponto mais baixo no primeiro governo de Dilma Rousseff (48,3% do gabinete). Enquanto o percentual de cadeiras dos quatro estados do Sudeste na Câmara dos Deputados é de 35%, no gabinete essa proporção ao longo do período estudado foi de 50,2%.

A baixa representação do Centro-Oeste e do Norte, sobretudo no governo do PSDB (dois e um casos, respectivamente), e os números para o Nordeste, demonstrariam a estratégia de Cardoso em montar uma coalizão estadual em que alocasse tanto a base de seu próprio partido, com políticos vinculados ao Sudeste, quanto com os filiados ao Partido da Frente Liberal (atual União Brasil) do Nordeste.

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

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

Gráfico 2. Estado de origem política dos ministros brasileiros, em % (1995-2016)



Número de casos: 265 ministros
Fonte: os autores

Quando se comparam os dados por presidente, a proporção de paulistas nos ministérios praticamente dobra entre o governo Itamar Franco (1992-1994) e o primeiro mandato de FHC. A partir de então, incluindo os ministros de Lula e Dilma, São Paulo passou a ter hegemonia nos gabinetes formando o que Amorim Neto chamou de “paulistérios” (Amorim Neto, 2007). De fato, só o estado de São Paulo representa quase 30% das nomeações ministeriais entre 1995 e 2016 (Gráfico 2), ultrapassando em muito a proporção que o estado ocupa na Câmara dos Deputados (70 cadeiras sobre 513, ou 13,6%). A distorção se deve sobretudo à natureza dos partidos que encabeçaram os governos e as coalizões formadas por eles ao longo desse período. A grande maioria dos paulistas recrutados durante os governos dos tucanos eram justamente do PSDB, mostrando a preferência de Cardoso em se cercar de correligionários próximos a ele. Embora o partido tenha sido fundado com ajuda dos políticos do Ceará, todos os ministros com origem política nesse estado foram recrutados durante os governos do PT, como Pedro Brito, Ciro Gomes (ambos no ministério da Integração Nacional) e Eunício Oliveira (Comunicações).

Já os ministros gaúchos são, em sua grande maioria, petistas com participação em gestões anteriores do PT e do PDT no governo estadual, como Olívio Dutra (Cidades), Tarso Genro (Educação), Pepe Vargas (Relações Institucionais), Miguel Rossetto (Trabalho), além de Dilma Rousseff (Casa Civil). Assim, os petistas que possuíam experiência administrativa graças ao sucesso eleitoral do partido em São Paulo e no Rio Grande do Sul foram os priorizados pela estratégia de recrutamento dos governos Lula e Dilma.

Em Minas Gerais, tanto PSDB quanto PT recrutaram para o gabinete políticos filiados sobretudo a partidos da base aliada. Dos 27 ministros com filiação partidária em Minas, apenas oito eram dos partidos dos presidentes. Só Patrus Ananias e Luiz Dulci correspondem a cinco dessas nomeações. Os principais partidos aliados com ministros de Minas Gerais foram o PTB e o PMDB, com 7 e 6 nomeações respectivamente. PR, PRB, PP e PFL também indicaram ministros mineiros para o gabinete durante o período analisado.

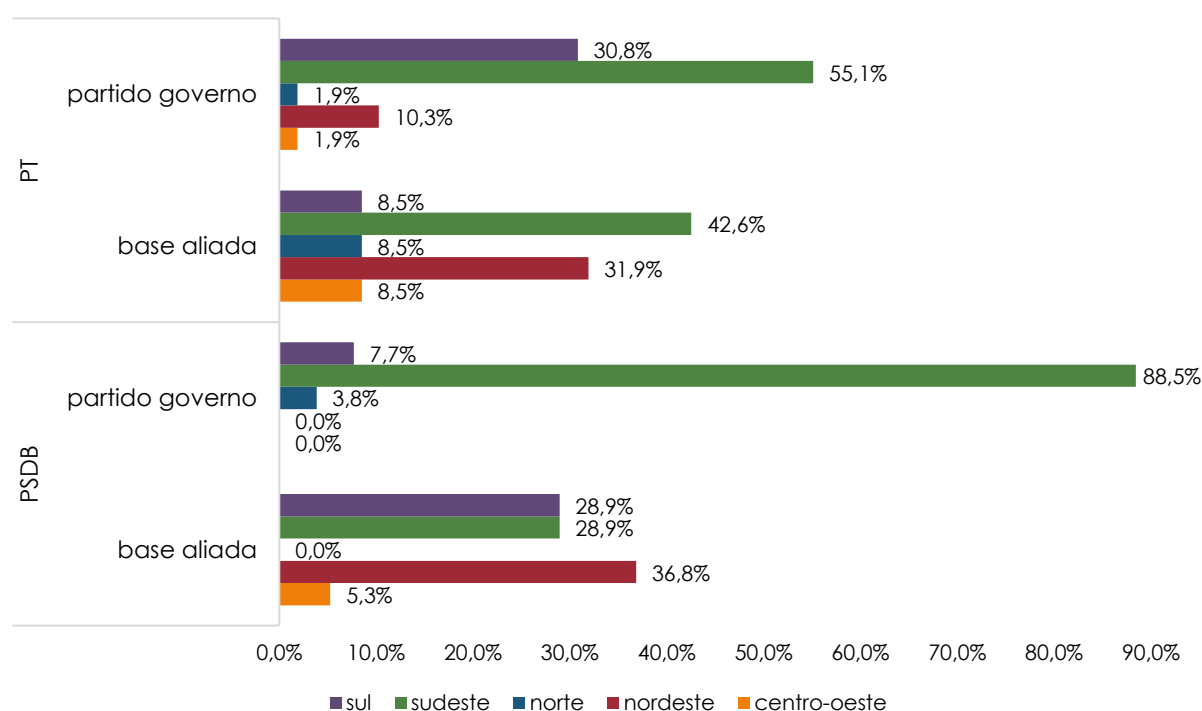
Do Rio de Janeiro, apenas Francisco Dornelles (pastas da Indústria e Trabalho), do Partido Progressista, foi nomeado durante os governos de FHC. Todas as outras 24 nomeações ocorreram ao longo dos governos petistas, sendo a maioria de partidos aliados, como PDT (com 5 nomeações) e PMDB (4 nomeações). Os ministros cariocas filiados ao PT ficaram sobretudo com secretarias sociais com *status* ministerial, como a Secretaria de Direitos Humanos,

Secretaria de Políticas para Promoção da Igualdade Racial, Secretaria Especial de Políticas para Mulheres, além do Ministério do Desenvolvimento Social, e da Secretaria de Relações Institucionais. Isso pode ser uma evidência do tipo de influência limitado e setorializado que esta seção estadual do partido pode ter.

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

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

Gráfico 3. Região de origem dos ministros por filiação partidária (PSDB e PT) (1995-2016)



Número de casos: PSDB = 64; PT = 265

Pearson Chi Square PSDB: 26,135 (*p value* 0,000); Pearson Chi Square PT: 34,197 (*p value* 0,000)

Fonte: os autores

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

Os correligionários de Cardoso vieram principalmente da mesma região do presidente. Quase 70% dos ministros do Sudeste são tucanos. Destes, apenas dois não eram de São Paulo (Pimenta da Veiga, então presidente do PSDB, e Dorothea Werneck, única mulher no primeiro gabinete de FHC)⁵. São ao todo 21 “paulistas”. A acomodação das forças políticas, nesse sentido, é muito clara nos dois governos de FHC: tentativa de controle sobre as forças políticas do Sudeste através do monopólio de recursos para correligionários (PSDB), combinada com a delegação de poder aos aliados nordestinos (PFL).

Dos 41 ministros do Sul recrutados pelos governos do PT, 19 foram durante os governos Lula (dos quais três mandatos foram da sua sucessora Dilma Rousseff nas pastas de Minas e Energia e Casa Civil). Nesse caso, estamos falando sobretudo de fundadores e da burocracia partidária petista no Rio Grande do Sul. É o caso de Miguel Rossetto, Tarso Genro, Pepe Vargas e Olívio Dutra, todos com carreira eletiva prévia.

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

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

⁵ Segundo Cardoso anotou em suas memórias, “A Dorothea poderia evidentemente ir para outro ministério, mas eu senti que tinha que dar um ministério de mais peso a Minas [Gerais]. Depois que anunciamos que o Serra seria o ministro do Planejamento, não poderia dar a mais um paulista uma pasta importante como no meu espírito será a de Indústria e Comércio” (Cardoso, 2015).

5. Uma proposta de Taxa de Coalescência Federativa

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

A ideia aqui é analisar a diferença entre a proporção da participação dos estados na composição dos partidos na Câmara dos Deputados e no Senado Federal e a participação dos estados dentro dos partidos na composição dos ministérios. O objetivo é encontrar um indicador sintético para medir essa proporcionalidade e verificar a sua evolução ao longo do tempo. Em suma, a taxa de coalescência em termos federativos consiste na identificação, em termos numéricos, de distorções na representação das facções estaduais dentro dos partidos da base aliada na composição do governo federal. Este seria um começo possível para entendermos as prioridades e estratégias da presidência na sua relação com os demais entes federados.

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

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

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

Onde,

i são os partidos

n é o número de partidos

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

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

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

Há alguns elementos que precisam ser esclarecidos neste índice de proporcionalidade. Primeiramente, o indicador inclui no cálculo os ministros apartidários (ou seja, ministros que não pertencem a nenhum partido) e, adicionalmente, há uma condicionalidade para que pelo menos um dos ministros deva pertencer a algum partido. Assim sendo, não é possível que todos os ministros sejam apartidários. Em segundo lugar, o cálculo do índice *Gabinete* considera a distribuição das cotas ministeriais e das cadeiras dentro do contingente parlamentar que pertence a legendas partidárias que compõem o ministério. Por fim, a Taxa de Coalescência do Gabinete não contabiliza a proporcionalidade dos partidos que não controlam ministérios. Ou seja, quando um partido aliado tem cadeiras no parlamento, mas não possui ministros no governo, os dados desse partido não são considerados para o cálculo (Amorim Neto, 2000: 481).

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

Assim sendo,

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

Agora criamos duas variáveis que incorporam a dimensão estadual:

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

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

Onde:

i são os partidos

j são os Estados

k é o número de Estados

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

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

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

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

ou, reagrupando os fatores, temos que:

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

Se definimos uma nova variável, α_j :

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

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

$$(7) c_j = 1 - 1/2 \sum_{i=1}^n (|S_{ij} - M_{ij}|)^6$$

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

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

Onde:

c_j é a Taxa de Coalescência do Estado j

c_j varia entre 0 e 1.

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

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

Onde:

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

C varia entre 0 e 1.

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

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

⁶ Um leitor com domínio específico de matemática pode perceber que os resultados de Gabinete e Gabinete por estado são claramente distintos, já que os cálculos em módulo de dentro da fórmula da Taxa de Coalescência por estado, que capturam a informação por estado e fazem um módulo específico para cada estado, formam um resultado diferente ao da fórmula do cálculo em módulo para a União.

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

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

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

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

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

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

Agora criamos duas variáveis que incorporam a dimensão estadual:

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

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

Onde:

i são os partidos

j são os Estados

k é o número de Estados

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

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

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

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

ou, reagrupando os fatores, temos que:

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

Se definimos uma nova variável, β_j :

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

Onde:

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

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

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

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

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

Onde:

t_j é a Taxa de Coalescência do Estado j

t_j varia entre 0 e 1.

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

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

Onde:

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

T varia entre 0 e 1.

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

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

⁷ Um leitor com domínio específico de matemática pode perceber que os resultados de Gabinete Senado e Gabinete Senado por estado são claramente distintos, tal como explicado na nota de rodapé anterior.

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

6. Resultados e discussão

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

Tabela 2. Taxa de coalescência partidária e federativa para a Câmara dos Deputados e para o Senado Federal por ano (1995 a 2016)

gabinetes ministeriais (ano a ano)	taxa de coalescência		
	partidária	federativa	
	Câmara dos Deputados	Câmara dos Deputados	Senado Federal
FHC I 1995	0,627	0,205	0,100
FHC II 1996	0,624	0,164	0,103
FHC III 1997	0,602	0,183	0,147
FHC IV 1998	0,706	0,183	0,176
FHC V 1999	0,820	0,212	0,156
FHC VI 2000	0,840	0,225	0,150
FHC VII 2001	0,744	0,177	0,133
FHC VIII 2002	0,657	0,115	0,050
Lula I 2003	0,656	0,322	0,325
Lula II 2004	0,610	0,243	0,179
Lula III 2005	0,660	0,228	0,203
Lula IV 2006	0,651	0,209	0,184
Lula V 2007	0,716	0,239	0,169
Lula VI 2008	0,723	0,242	0,186
Lula VII 2009	0,731	0,237	0,186

Lula VIII 2010	0,796	0,237	0,222
Dilma I 2011	0,714	0,265	0,146
Dilma II 2012	0,718	0,229	0,196
Dilma III 2013	0,707	0,225	0,175
Dilma IV 2014	0,677	0,256	0,207
Dilma V 2015	0,682	0,230	0,156
Dilma VI 2016	0,726	0,233	0,122

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

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

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

Fonte: os autores

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

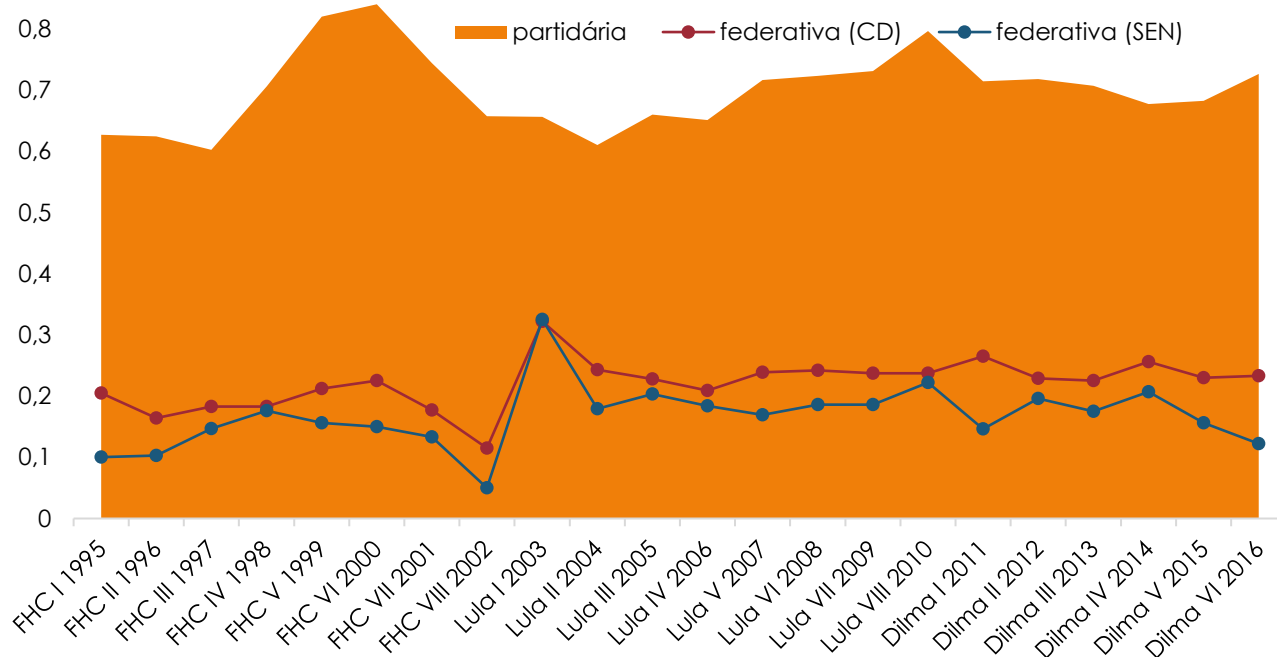
Vale sublinhar que os dados do governo Dilma I 2011 de Gabinete e os dados do governo Dilma II 2015 de Gabinete por estado na Câmara e no Senado são uma exceção (ambos são mais baixos que o ano anterior). Por outro lado, no caso dos períodos de crise ou instabilidade política, é possível perceber algo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

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

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

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

Gráfico 4. Taxas de Coalescência partidária e federativa comparadas por presidente ano a ano (1995-2016)



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

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

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

Fonte: os autores

Apresentam-se, agora, os dados da Taxa de Coalescência dos estados separadamente (Tabela 3, em anexo).

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

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

O estado mais favorecido na proporcionalidade da relação entre a participação dos ministérios e as cadeiras parlamentares ao longo do período analisado é São Paulo.

Esse é o estado que apresenta a menor Taxa de Coalescência por Estado, sendo que sua taxa é de 0,849 para o último ano da série. Isso mostra que a diferença entre a participação nos ministérios por partido e por estado (M_{ij}) e na participação na Câmara dos Deputados por partido e por estado (S_{ij}) é maior.

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

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

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

parlamento cresce, em especial no PT, mas também no PSD, no PC do B, no PMDB e no PR, o que faz com que a Taxa de Coalescência do estado se torne menor.

Minas Gerais apresenta uma particularidade interessante. É um estado que mantém alguma participação nas cotas ministeriais, porém essa participação é menor que a participação nas cadeiras do parlamento. O caso de Minas seria o do estado cuja proporcionalidade relativa dos ministérios e do parlamento é desfavorável para o estado. Em outras palavras, se o estado mantivesse a cota que tinha no parlamento dentro dos ministérios, ela deveria ter tido uma maior cota de ministérios, e isso não aconteceu. A Taxa de Coalescência do estado de Minas Gerais é relativamente elevada, sendo em 2016 de 0,932. Porém, é um estado que em todos os anos analisados ocupa ministérios dentro do governo, mas numa proporção menor que a do parlamento. No gabinete FHC I 1995, para o estado de Minas, PMDB e PFL participavam com deputados, mas não com ministérios. Ao longo dos anos, a diferença entre a participação de Minas nos ministérios e o parlamento foi caindo. Isso é visível porque nos dados do governo FHC a taxa era menor e foi crescendo cada vez mais, a partir do segundo governo Lula (2007). O período da gestão Dilma apresenta uma leve elevação na diferença de participação de ministérios e cadeiras a partir de 2015, e por isso cai a taxa de coalescência do estado nos últimos dois anos. Em 2015, para o estado de Minas Gerais, PMDB, PC do B, PDT, PR, PSB e PTB foram os que tiveram menor participação nos ministérios que no parlamento.

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

A mediana desses dados temporais é apresentada na Figura 1, em dois mapas, classificados em 10 categorias. Nos mapas, os estados da federação em cor mais clara

apresentaram as maiores distorções na representação dos Ministérios em relação à presença desses estados dentro dos partidos aliados. Tanto para a Câmara quanto para o Senado, os estados com os menores valores são Minas Gerais, Rio Grande do Sul e São Paulo. Tratam-se das unidades federativas que ganharam sobrerrepresentação nos ministérios. Os demais estados que aparecem em condições semelhantes nas duas casas legislativas são Paraná, Rio de Janeiro, Bahia, Sergipe, Alagoas, Ceará e Piauí. As demais unidades da federação apresentaram algumas variações entre as duas casas, como é o caso dos estados de Rondônia e Tocantins, no qual a representação deles nos ministérios foi mais proporcional ao seu peso na Câmara do que no Senado. O inverso ocorre em estados como Santa Catarina, Espírito Santo, Maranhão e Pará, onde a representação no governo está mais alinhada ao peso dos estados na base aliada dentro do Senado.

Figura 1. Mediana da taxa de coalescência federativa por estado: Câmara dos Deputados (1995-2016)

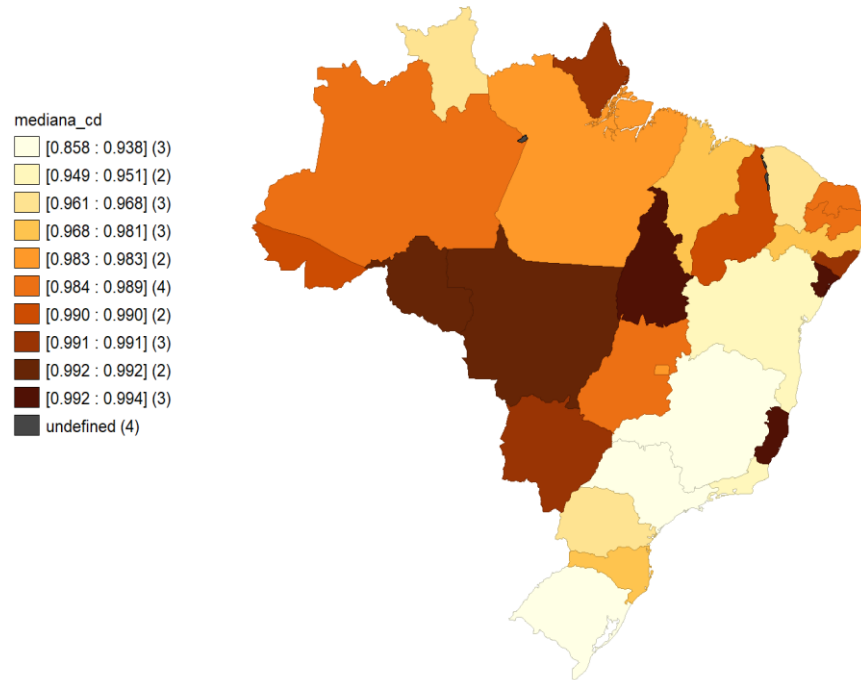
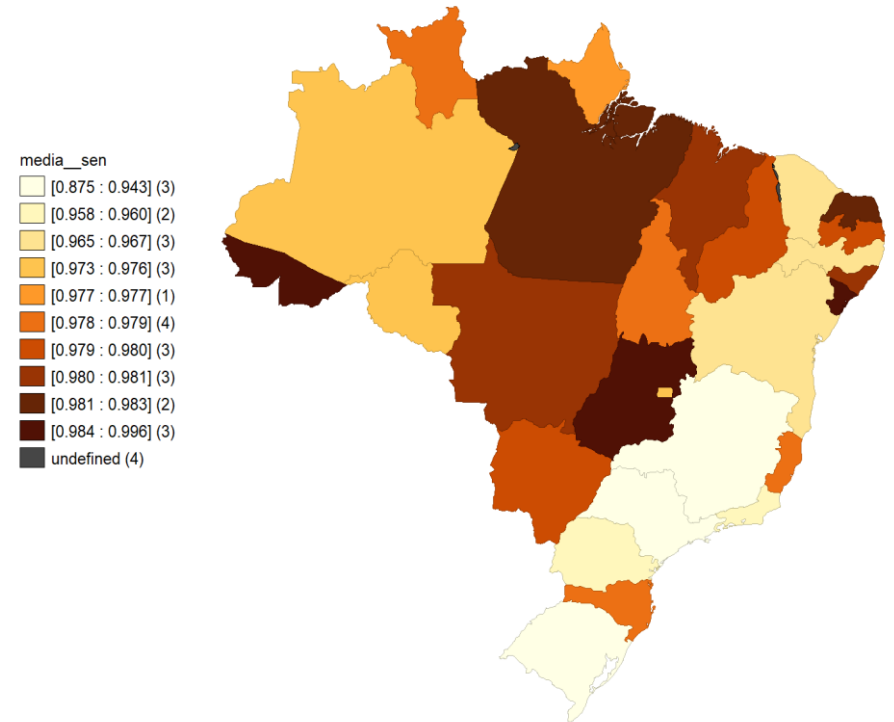


Figura 2. Mediana da taxa de coalescência federativa por estado: Senado Federal (1995-2016)



Fonte: os autores

7. Considerações finais

Visto que estudos de coalizão no Brasil são focados exclusivamente no aspecto partidário das alianças políticas do presidente, o objetivo deste trabalho foi explorar o caráter federativo da coalizão. Assumimos que partidos políticos possuem disputas internas por recursos e acesso a cargos do poder Executivo federal e que o aspecto federativo/estadual importa nas estratégias de nomeação ministerial, entrando nos cálculos de formação do gabinete. O pressuposto é que o local de origem política dos atores recrutados para os ministérios impacta nas políticas do Executivo, como transferências de recursos e, conseqüentemente, impacta no desempenho eleitoral dos partidos. Dessa forma, nossa análise de coalizão assume que os partidos não devem ser entendidos como instituições monolíticas.

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

Esse dado indicaria a delegação, pelo governo tucano, da região Nordeste aos membros de sua base aliada. O resultado foi a consolidação e perpetuação de forças políticas tradicionais ligadas a esses partidos nos estados nordestinos ao longo de todo o governo FHC. Esse quadro começa a mudar justamente em 2006, após quatro anos de gestão petista no governo federal com a reconfiguração de elites no poder Executivo federal. A partir de então a região passa por uma renovação de suas elites políticas que não por coincidência eram filiadas ou ao partido do presidente ou a partidos da base aliada do governo. O acesso a cargos levou o acesso a recursos que por sua vez levou ao compartilhamento de dividendos eleitorais na região.

Quando decomparamos os dados por estados, vimos que, ao longo do período, houve o que Amorim Neto chamou de “paulistérios”: uma sobre-representação de São

Paulo, estado de origem política dos presidentes Fernando Henrique Cardoso, Luís Inácio Lula da Silva, e dono do maior colégio eleitoral do país.

Para dar conta de uma maneira mais precisa do problema da (sobre ou sub) representação estadual, propusemos um índice novo de proporcionalidade ministerial que conseguisse captar a representatividade de facções internas dos partidos, a partir das unidades da federação em relação aos seus respectivos pesos nos partidos dentro da Câmara e do Senado. Quando comparamos a taxa de coalescência tradicionalmente medida pela literatura – e que só leva em conta as siglas partidárias como um todo – com uma taxa de coalescência que agrega o fator federativo em seu valor, o índice cai para menos da metade, mostrando que, conforme prevíamos os presidentes não se preocupam em espelhar as bancadas estaduais de seus partidos aliados nos ministérios. Mas os baixos índices apresentados não devem ser lidos como um fator irrelevante.

Nossa conclusão é que as baixas *taxas de coalescência federativa* apresentadas ao longo do período analisado são indicadores de distorções deliberadas de representação de determinados distritos conforme os interesses e os alinhamentos políticos do governo com os demais entes federados. A questão federativa constitui um ‘jogo aninhado’ no poder executivo e na coalizão de governo. A taxa de coalescência federativa entra no cálculo do presidente da República, mas sob perspectiva outra que a da relação com o Congresso Nacional. Não se trata apenas de mensurar a relação entre os poderes Executivo e Legislativo, mas das relações entre o *governo federal* (através da presidência e ministérios) e a *esfera estadual* através da participação de ministros de diferentes estados no gabinete).

Embora não se constitua em uma variável tradicional dos estudos de coalizão, é uma dimensão importante em pelo menos três sentidos: *i*) permite calcular a capacidade do presidente para formar *alianças estaduais*; *ii*) indica a possibilidade de participação das *lideranças estaduais* na eleição e na implementação de políticas públicas através do controle dos ministérios; e *iii*) estima, através dessas alianças com essas lideranças, gastos discricionários do governo com aliados políticos nas esferas subnacionais e desempenhos eleitorais dos partidos, que controlam gastos e ministérios, em distritos eleitorais específicos.

Resta explorar o impacto dos índices apresentados por cada governo sobre as relações políticas entre a presidência da República e demais esferas de governo (estados e municípios), seja na coordenação de projetos, na política de repasses financeiros ou no

alinhamento político-eleitoral durante a costura de coligações partidárias. Dessa forma, poderemos entender melhor as estratégias de nomeação ministerial para além da relação entre Executivo-Legislativo, e para além da dimensão unicamente partidária, deslocando a discussão da mera governabilidade para a política pública propriamente dita e para a política eleitoral.

Funding/Financiamento

Productivity in Research PQ/CNPq Scholarships (309528/2017-8)

This study was financed in part by the Coordination for the Improvement of Higher Education Personnel – Brazil (CAPES) PhD scholarship

Conflict-of-interest statement/Declaração de conflito de interesse

The authors have no conflicts of interest to declare. All co-authors have seen and agree with the contents of the manuscript and there is no financial interest to report.

Contribuição de autoria /Author Contributions (CRediT)

Adriano Codato: Conceptualization, Data Curation, Writing - Original Draft, Writing - Review & Editing, Supervision, Funding acquisition

Paulo Franz: Investigation, Data Curation, Writing - Original Draft, Writing - Review & Editing, Visualization

Virginia Laura Fernández: Methodology, Formal analysis, Visualization

Adriano Codato (adriano@ufpr.br) é professor de Ciência Política na Universidade Federal do Paraná, coordenador do Observatório de Elites Políticas e Sociais do Brasil da UFPR, Editor-chefe da *Revista de Sociologia e Política* e pesquisador do CNPq.

Paulo Franz (pfranzj@gmail.com) possui graduação em Ciências Sociais (2014), mestrado em Ciência Política (2017) e doutorado em Ciência Política pela Universidade Federal do Paraná (2021). É pesquisador do Observatório de Elites Políticas e Sociais do Brasil da UFPR

Virginia Laura Fernández (virginialaurafernandez@yahoo.com.ar) é Bacharel em Economia pela Universidad Nacional de Rosario, Argentina (2003), Mestre em Desarrollo Económico Local pela Universidad Nacional de San Martín e pela Universidad Autónoma de Madrid (2010) e Doutora em Desenvolvimento Econômico pela Universidade Federal do Paraná (2014). Atualmente é professora adjunta no Curso de Ciências Econômicas e na Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal da Integração Latino-Americana e no Mestrado Profissional em Economia da Universidade Federal do Paraná.

Anexo

Tabela 3. Taxa de coalescência federativa ministerial por estado (Câmara dos Deputados 1995-2016)

	AC	AL	AM	AP	BA	CE	DF	ES	GO	MA	MG	MS	MT	PA	PB	PE	PI	PR	RJ	RN	RO	RR	RS	SC	SE	SP	TO
FHC I 95	0,993	0,991	0,991	0,993	0,953	0,969	0,998	0,990	0,983	0,976	0,913	0,990	0,995	0,984	0,984	0,979	0,988	0,932	0,972	0,986	0,993	0,990	0,928	0,986	0,995	0,761	0,993
FHC II 96	0,989	0,991	0,989	0,992	0,962	0,973	0,993	0,992	0,981	0,981	0,899	0,991	0,993	0,983	0,987	0,949	0,987	0,954	0,959	0,989	0,992	0,991	0,908	0,984	0,993	0,771	0,989
FHC III 97	0,989	0,991	0,989	0,992	0,962	0,973	0,993	0,992	0,971	0,981	0,903	0,991	0,993	0,983	0,987	0,953	0,987	0,956	0,961	0,989	0,992	0,991	0,943	0,984	0,993	0,754	0,989
FHC IV 98	0,989	0,955	0,989	0,992	0,966	0,973	0,993	0,992	0,981	0,981	0,923	0,991	0,993	0,983	0,987	0,935	0,962	0,969	0,964	0,989	0,992	0,991	0,935	0,984	0,993	0,789	0,989
FHC V 99	0,993	0,968	0,992	0,991	0,956	0,975	0,993	0,963	0,982	0,972	0,934	0,992	0,991	0,983	0,986	0,951	0,988	0,954	0,961	0,972	0,992	0,990	0,952	0,984	0,993	0,812	0,990
FHC VI 00	0,993	0,994	0,991	0,991	0,931	0,973	0,993	0,991	0,980	0,958	0,925	0,993	0,991	0,983	0,986	0,937	0,987	0,972	0,960	0,958	0,993	0,990	0,929	0,983	0,993	0,859	0,989
FHC VII 01	0,993	0,994	0,956	0,991	0,957	0,973	0,993	0,991	0,980	0,962	0,893	0,993	0,991	0,983	0,962	0,925	0,987	0,972	0,960	0,989	0,993	0,990	0,954	0,983	0,993	0,830	0,989
FHC VIII 02	0,996	0,996	0,996	0,992	0,979	0,963	0,992	0,990	0,975	0,988	0,938	0,992	0,990	0,981	0,986	0,986	0,942	0,929	0,961	0,990	0,994	0,986	0,929	0,981	0,992	0,683	0,990
LULA I 03	0,982	0,990	0,986	0,986	0,944	0,972	0,962	0,992	0,992	0,984	0,960	0,988	0,992	0,988	0,992	0,972	0,994	0,970	0,960	0,996	0,990	0,966	0,918	0,988	0,996	0,870	0,994
LULA II 04	0,981	0,991	0,976	0,989	0,962	0,962	0,973	0,992	0,987	0,984	0,938	0,989	0,994	0,983	0,991	0,962	0,992	0,965	0,952	0,994	0,976	0,964	0,920	0,981	0,995	0,859	0,994
LULA III 05	0,977	0,992	0,976	0,989	0,939	0,968	0,953	0,990	0,985	0,985	0,899	0,990	0,993	0,983	0,990	0,968	0,993	0,961	0,949	0,993	0,990	0,960	0,937	0,974	0,994	0,905	0,994
LULA IV 06	0,978	0,991	0,994	0,988	0,958	0,964	0,951	0,990	0,984	0,984	0,906	0,991	0,994	0,982	0,990	0,967	0,994	0,961	0,929	0,993	0,991	0,959	0,933	0,979	0,994	0,869	0,994
LULA V 07	0,983	0,990	0,977	0,990	0,945	0,967	0,972	0,993	0,985	0,987	0,940	0,990	0,991	0,982	0,991	0,974	0,993	0,970	0,925	0,991	0,993	0,966	0,922	0,979	0,997	0,855	0,993
LULA VI 08	0,991	0,990	0,978	0,990	0,934	0,957	0,974	0,993	0,985	0,976	0,946	0,990	0,991	0,982	0,991	0,959	0,993	0,972	0,911	0,991	0,993	0,966	0,927	0,978	0,997	0,896	0,993
LULA VII 09	0,991	0,990	0,978	0,990	0,934	0,958	0,974	0,993	0,986	0,977	0,941	0,990	0,991	0,983	0,991	0,959	0,993	0,972	0,911	0,991	0,991	0,967	0,927	0,978	0,997	0,892	0,993
LULA VIII 10	0,990	0,992	0,995	0,990	0,938	0,965	0,956	0,993	0,985	0,956	0,962	0,992	0,992	0,984	0,992	0,972	0,992	0,950	0,923	0,980	0,992	0,967	0,955	0,975	0,997	0,860	0,993
DILMA I 11	0,990	0,992	0,979	0,992	0,926	0,965	0,988	0,977	0,985	0,985	0,962	0,992	0,992	0,985	0,992	0,969	0,992	0,935	0,938	0,993	0,992	0,967	0,936	0,979	0,995	0,874	0,995
DILMA II 12	0,990	0,992	0,994	0,992	0,954	0,967	0,978	0,995	0,985	0,956	0,962	0,992	0,992	0,985	0,978	0,970	0,992	0,937	0,907	0,983	0,992	0,966	0,921	0,980	0,994	0,883	0,995
DILMA III 13	0,991	0,991	0,991	0,993	0,951	0,967	0,978	0,996	0,983	0,956	0,956	0,993	0,991	0,984	0,978	0,971	0,990	0,934	0,933	0,981	0,990	0,969	0,935	0,961	0,994	0,872	0,993
DILMA IV 14	0,991	0,994	0,991	0,994	0,940	0,983	0,977	0,997	0,981	0,973	0,958	0,992	0,991	0,983	0,992	0,981	0,989	0,950	0,943	0,981	0,989	0,967	0,915	0,960	0,994	0,856	0,994
DILMA V 15	0,991	0,992	0,979	0,991	0,951	0,980	0,994	0,992	0,986	0,986	0,950	0,992	0,995	0,977	0,986	0,979	0,989	0,973	0,947	0,980	0,991	0,994	0,912	0,953	0,992	0,797	0,983
DILMA VI 16	0,991	0,992	0,973	0,991	0,939	0,960	0,994	0,992	0,986	0,986	0,932	0,992	0,995	0,971	0,986	0,973	0,969	0,973	0,949	0,974	0,991	0,994	0,934	0,980	0,992	0,849	0,977

Tabela 4. Taxa de coalescência federativa ministerial por estado (Senado 1995-2016)

	AC	AL	AM	AP	BA	CE	DF	ES	GO	MA	MG	MS	MT	PA	PB	PE	PI	PR	RJ	RN	RO	RR	RS	SC	SE	SP	TO	
FHC I 95	0,983	0,975	0,992	0,983	0,975	0,975	0,983	0,975	0,975	0,983	0,923	0,983	0,975	0,983	0,975	0,962	0,983	0,915	0,992	0,975	0,983	0,983	0,940	0,983	0,992	0,769	0,983	
FHC II 96	0,985	0,978	0,993	0,985	0,978	0,978	0,985	0,978	0,978	0,978	0,938	0,978	0,978	0,985	0,978	0,945	0,978	0,947	0,961	0,978	0,978	0,978	0,921	0,978	0,993	0,796	0,978	
FHC III 97	0,985	0,978	0,993	0,985	0,978	0,978	0,985	0,978	0,993	0,978	0,941	0,978	0,978	0,985	0,978	0,949	0,978	0,949	0,963	0,978	0,978	0,978	0,956	0,978	0,993	0,779	0,978	
FHC IV 98	0,985	0,954	0,993	0,985	0,984	0,978	0,985	0,978	0,978	0,978	0,962	0,978	0,978	0,985	0,978	0,930	0,969	0,978	0,993	0,978	0,978	0,978	0,938	0,978	0,993	0,808	0,978	
FHC V 99	0,992	0,972	0,984	0,984	0,968	0,977	0,984	0,957	0,977	0,980	0,944	0,977	0,977	0,984	0,977	0,964	0,977	0,964	0,992	0,949	0,977	0,977	0,944	0,977	0,992	0,833	0,977	
FHC VI 00	0,992	0,983	0,983	0,983	0,942	0,975	0,983	0,983	0,975	0,967	0,925	0,975	0,975	0,983	0,975	0,958	0,975	0,992	0,992	0,942	0,975	0,975	0,917	0,975	0,992	0,875	0,983	
FHC VII 01	0,992	0,983	0,945	0,983	0,975	0,975	0,983	0,983	0,975	0,970	0,893	0,975	0,975	0,983	0,970	0,940	0,975	0,992	0,992	0,983	0,975	0,975	0,945	0,975	0,992	0,846	0,983	
FHC VIII 02	0,988	0,975	0,988	0,975	1,000	0,963	0,988	0,975	0,963	0,988	1,000	0,963	0,975	0,975	0,963	1,000	0,938	0,925	0,988	0,988	0,975	0,975	0,925	0,975	1,000	0,700	0,988	
LULA I 03	0,978	1,000	0,979	0,979	0,940	0,959	0,979	1,000	1,000	1,000	0,959	0,979	0,979	0,958	1,000	0,980	1,000	0,958	0,959	0,979	0,979	0,958	0,920	0,999	0,979	0,922	1,000	
LULA II 04	0,989	0,990	0,960	0,969	0,962	0,951	0,960	0,990	0,990	0,980	0,922	0,980	0,990	0,969	0,980	0,962	0,980	0,980	0,981	0,980	0,989	0,969	0,913	0,991	0,980	0,886	0,990	
LULA III 05	0,989	0,990	0,960	0,969	0,940	0,970	0,940	0,990	0,990	0,980	0,900	0,980	0,990	0,969	0,980	0,980	0,980	0,980	0,980	0,980	0,969	0,969	0,930	0,990	0,980	0,940	0,990	
LULA IV 06	0,989	0,990	0,980	0,969	0,958	0,989	0,938	0,990	0,990	0,980	0,896	0,980	0,990	0,969	0,980	0,979	0,980	0,979	0,958	0,980	0,969	0,969	0,927	0,990	0,980	0,895	0,990	
LULA V 07	0,988	0,981	0,954	0,971	0,966	0,964	0,964	0,971	1,000	0,971	0,941	0,981	0,990	0,981	0,990	0,973	0,990	0,956	0,921	0,990	0,981	0,981	0,941	0,981	0,981	0,881	0,981	
LULA VI 08	0,971	0,981	0,955	0,971	0,952	0,949	0,965	0,971	1,000	0,987	0,961	0,981	0,990	0,981	0,990	0,958	0,990	0,958	0,910	0,990	0,981	0,981	0,945	0,984	0,981	0,922	0,981	
LULA VII 09	0,971	0,981	0,955	0,971	0,952	0,949	0,965	0,971	1,000	0,987	0,961	0,981	0,990	0,981	0,990	0,958	0,990	0,958	0,910	0,990	0,981	0,981	0,945	0,984	0,981	0,922	0,981	
LULA VIII 10	0,967	0,989	0,967	0,967	0,963	0,959	0,941	0,967	1,000	0,985	0,970	0,978	0,989	0,989	0,989	0,970	1,000	0,952	0,926	0,993	0,978	0,989	0,985	0,981	0,978	0,874	0,978	
DILMA I 11	0,982	0,982	0,973	0,973	0,920	0,955	0,973	0,955	1,000	0,982	0,964	0,982	0,982	0,991	0,982	0,964	0,982	0,946	0,946	0,991	0,973	0,982	0,956	0,973	0,991	0,875	0,973	
DILMA II 12	0,982	0,982	0,973	0,973	0,974	0,956	0,956	0,973	1,000	0,983	0,983	0,982	0,982	0,991	0,965	0,965	0,982	0,948	0,923	0,992	0,973	0,982	0,940	0,974	0,991	0,897	0,973	
DILMA III 13	0,974	0,982	0,974	0,974	0,974	0,956	0,956	0,974	1,000	0,983	0,966	0,982	0,982	0,991	0,965	0,965	0,982	0,948	0,957	0,992	0,974	0,982	0,940	0,957	0,991	0,880	0,974	
DILMA IV 14	0,971	0,981	0,971	0,981	0,964	0,971	0,963	0,981	1,000	0,999	0,964	0,981	0,981	0,990	0,981	0,981	0,981	0,964	0,956	0,992	0,971	0,981	0,919	0,955	1,000	0,859	0,971	
DILMA V 15	0,969	0,980	0,973	1,000	0,967	0,980	1,000	0,990	1,000	0,980	0,940	0,969	0,980	0,983	0,980	0,973	0,980	0,980	0,980	0,980	0,983	0,969	0,969	0,906	0,956	1,000	0,796	0,973
DILMA VI 16	0,969	0,980	0,967	1,000	0,955	0,957	1,000	0,990	1,000	0,980	0,922	0,969	0,980	0,977	0,980	0,967	0,957	0,980	0,957	0,977	0,969	0,969	0,944	0,990	1,000	0,821	0,967	

Referências

- Abranches, S. (1988). Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados*, 31(1), 5–34.
- Abreu, A. A. de, Beloch, I., Lattman-Weltman, F., & Niemeyer, S. T. de (Eds.). (2001). *Dicionário histórico-biográfico brasileiro*. Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil/Fundação Getúlio Vargas.
- Almeida, M. H. T. de. (2005). Recentralizando a federação? *Revista de Sociologia e Política*, 29(24), 29–40. <https://doi.org/10.1590/S0104-44782005000100004>
- Alves, V. S. (2019). Reflexões sobre o papel dos partidos no sistema político brasileiro: atividade parlamentar no contexto de preponderância do executivo. *Em Tese*, 16(1), 255–274. <https://doi.org/10.5007/1806-5023.2019V16N1P255>
- Amorim Neto, O. (1994). Formação de gabinetes presidenciais no Brasil: coalizão versus cooptação. *Nova Economia*, 4(1), 9–34.
- Amorim Neto, O. (2000). Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil. *Dados*, 43(3), 479–519. <https://doi.org/10.1590/S0011-52582000000300003>
- Amorim Neto, O. (2006). The Presidential Calculus: Executive Policy Making and Cabinet Formation in the Americas. *Comparative Political Studies*, 39(4), 415–440. <https://doi.org/10.1177/0010414005282381>
- Amorim Neto, O. (2007). Algumas consequências políticas de Lula: novos padrões de formação e recrutamento ministerial, controle de agenda e produção legislativa. In J. Nicolau & T. J. Power (Eds.), *Instituições representativas no Brasil: balanço e reforma* (pp. 55–73). Ed. UFMG.
- Amorim Neto, O., & Santos, F. (2003). O segredo ineficiente revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros. *Dados*, 46(4), 449–479. <https://doi.org/10.1590/S0011-52582003000400002>
- Amorim Neto, O., & Simonassi, A. G. (2013). Bases políticas das transferências intergovernamentais no Brasil (1985-2004). *Revista de Economia Política*, 33(4), 704–725. <https://doi.org/10.1590/S0101-31572013000400010>
- Arretche, M. (2007). The veto power of sub-national governments in Brazil: political institutions and parliamentary behaviour in the post-1988 period. *Brazilian Political Science Review*, 2(se), 40–73. <https://doi.org/10.1590/S1981-38212007000200002>
- Arretche, M. (2013). Demos-Constraining or Demos-Enabling Federalism? Political Institutions and Policy Change in Brazil. *Journal of Politics in Latin America*, 5(2), 133–150. <https://doi.org/10.1177/1866802X1300500205>
- Bäck, H., Debus, M., & Klüver, H. (2014). Bicameralism, intra-party bargaining, and the formation of party policy positions: Evidence from the German federal system. *Party Politics*, 22(3), 405–417. <https://doi.org/10.1177/1354068814549343>
- Bäck, H., Debus, M., & Müller, W. C. (2016). Intra-party diversity and ministerial selection in coalition governments. *Public Choice*. <https://doi.org/10.1007/s11127-016-0327-6>
- Baião, A. L., Couto, C. G., & Jucá, I. C. (2018). A execução das emendas orçamentárias individuais: papel de ministros, cargos de liderança e normas fiscais. *Revista Brasileira de Ciência Política*. <https://doi.org/10.1590/0103-335220182502>
- Batista, M. (2013). O poder no Executivo: uma análise do papel da Presidência e dos

- Ministérios no presidencialismo de coalizão brasileiro (1995-2010). *Opinião Pública*, 19(2), 449–473. <https://doi.org/10.1590/S0104-62762013000200009>
- Bertholini, F., & Pereira, C. (2017). Pagando o Preço de Governar: Custos de Governabilidade no Presidencialismo de Coalizão Brasileiro. *Revista de Administração Pública*, 51(4), 528–550. <https://doi.org/10.1590/0034-7612154969>
- Bolleyer, N., & Bytzek, E. (2009). Government congruence and intergovernmental relations in federal systems. *Regional and Federal Studies*, 19(3), 371–397. <https://doi.org/10.1080/13597560902957484>
- Borges, A. (2011). The Political Consequences of Center-Led Redistribution in Brazilian Federalism: The Fall of Subnational Party Machines. *Latin American Research Review*, 46(3), 21–45. <https://doi.org/10.1353/lar.2011.0047>
- Borges, A. (2013). Eleições presidenciais, federalismo e política social. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 28(81), 117–136. <https://doi.org/10.1590/S0102-69092013000100008>
- Borges, A., Paula, C. de, & Silva, A. da N. (2016). Eleições legislativas e geografia do voto em contexto de preponderância do Executivo. *Revista de Sociologia e Política*, 24(58), 31–58. <https://doi.org/10.1590/1678-987316245802>
- Borges, A., & Sanches Filho, A. O. (2016). Federalismo, coalizões de governo e escolhas de carreira dos deputados federais. *Opinião Pública*, 22(1), 1–27. <https://doi.org/10.1590/1807-019120162211>
- Browne, E. C., & Franklin, M. N. (1973). Aspects of Coalition Payoffs in European Parliamentary Democracies. *American Political Science Review*, 67(2), 453–469. <https://doi.org/10.2307/1958776>
- Cardoso, F. H. (2015). *Diários da Presidência* (Vol. 1). Companhia das Letras.
- Carey, J. M., & Reinhardt, G. Y. (2003). Impacto das instituições estaduais na unidade das coalizões parlamentares no Brasil. *Dados*, 46(4). <https://doi.org/10.1590/S0011-52582003000400005>
- Cavalcante, P., & Palotti, P. (2016). Entre a política e a técnica: quem são os Ministros dos governos democráticos no Brasil (1990 a 2014)? In Associação Brasileira de Ciência Política - ABCP (Ed.), *10o. Encontro da ABCP* (pp. 1–31). ABCP.
- Cheibub, J. A., Figueiredo, A., & Limongi, F. (2009). Partidos Políticos e Governadores como Determinantes do Comportamento Legislativo na Câmara dos Deputados, 1988–2006. *Dados*, 52(2), 263–299. <https://doi.org/10.1590/S0011-52582009010200002>
- Codato, A., & Franz, P. (2017). Estratégias de formação de gabinetes ministeriais no Brasil: comparando as presidências de Cardoso e Lula. *E-Legis*, 10(22), 42–67.
- Codato, A., & Franz, P. (2018). Ministros-técnicos e ministros-políticos nos governos do PSDB e do PT. *Revista de Administração Pública*, 52(5), 776–796. <https://doi.org/10.1590/0034-7612174301>
- D’Araujo, M. C. (2009). Os ministros da Nova República. Notas para entender a democratização do Poder Executivo. *II Congresso Consad de Gestão Pública*, 1–36. http://www.escoladegestao.pr.gov.br/arquivos/File/Material_CONSAD/paineis_II_congresso_consad/painel_60/os_ministros_da_nova_republica.pdf
- D’Araujo, M. C. S., & Ribeiro, G. L. (2018). Trajetória socioeducacional dos ministros brasileiros na Nova República (1985-2014). *Revista de Sociologia e Política*, 26(65), 39–61. <https://doi.org/10.1590/1678-987317266503>

- Debus, M., & Bräuninger, T. (2005). Intra-party factions and coalition bargaining in Germany. *ECPR*, 1–33. <https://doi.org/10.4324/9780203889220>
- Desposato, S. W. (2004). The impact of federalism on national party cohesion in Brazil. In *Legislative Studies Quarterly* (Vol. 29, Issue 2, pp. 259–285). Wiley-Blackwell. <https://doi.org/10.3162/036298004X201177>
- Duchateau, P. V., & Aguirre, B. (2010). Estrutura Política como Determinante dos Gastos Federais. *Economia*, 11(2), 305–331. <https://www.sciencedirect.com/journal/economia/issues%0Ahttp://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=ecn&AN=1229581&site=ehost-live>
- Feltenius, D. (2007). Relations between central and local government in Sweden during the 1990s: Mixed patterns of centralization and decentralization. *Regional and Federal Studies*, 17(4), 457–474. <https://doi.org/10.1080/13597560701691821>
- Figueiredo, A. C., & Limongi, F. (1999). *Executivo e legislativo na nova ordem constitucional*. Editora FGV.
- Fry, V., & Mclean, I. (1991). A note on Rose's proportionality index. *Electoral Studies*, 10(1), 52–59. [https://doi.org/10.1016/0261-3794\(91\)90005-D](https://doi.org/10.1016/0261-3794(91)90005-D)
- Gallagher, M. (1991). Proportionality, disproportionality and electoral systems. *Electoral Studies*, 10(1), 33–51. [https://doi.org/10.1016/0261-3794\(91\)90004-C](https://doi.org/10.1016/0261-3794(91)90004-C)
- Garcia, J. G. (2017). Coalizões de governo: uma medida de concentração alternativa. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 22(72), 296–311. <https://doi.org/10.12660/cgpc.v22n72.65099>
- Giannetti, D., & Benoit, K. (2008). Intra-Party Politics and Coalition Governments in Parliamentary Democracies. In D. Giannetti & K. Benoit (Eds.), *Intra-Party Politics and Coalition Governments* (pp. 3–25). Routledge/ECPR Studies in European Political Science.
- Guicheney, H., Junqueira, M. de O., & Araújo, V. (2018). O debate sobre o federalismo e suas implicações para a governabilidade no Brasil (1988-2015). *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica Em Ciências Sociais – BIB*, 83(1), 69–92.
- Inácio, M. (2013). Escogiendo ministros y formando políticos: los partidos en gabinetes multipartidistas. *América Latina Hoy*, 64(64), 41–66. <https://doi.org/10.14201/alh.10231>
- Irvine, W. P. (1988). Measuring the Effects of Electoral on Regionalism. *Electoral Studies*, 7(1), 12–26. [https://doi.org/https://doi.org/10.1016/0261-3794\(88\)90015-7](https://doi.org/https://doi.org/10.1016/0261-3794(88)90015-7)
- Larcinese, V., Rizzo, L., & Testa, C. (2006). Allocating the U.S. Federal Budget to the States: The Impact of the President. *Journal of Politics*, 68(2), 447–456. <https://doi.org/https://doi.org/10.1111/j.1468-2508.2006.00419.x>
- Laver, M., & Shepsle, K. a. (1990a). Government Coalitions and Intraparty Politics. *British Journal of Political Science*, 20(4), 489–507. <https://doi.org/10.1017/S0007123400005950>
- Laver, M., & Shepsle, K. A. (1990b). Coalitions and Cabinet Government. *American Political Science Review*, 84(3), 873–890. <https://doi.org/10.2307/1962770>
- Levitt, S. D., & Snyder, J. M. (1995). Political Parties and the Distribution of Federal Outlays. *American Journal of Political Science*, 39(4), 958–980. <https://doi.org/10.2307/2111665>
- Mackie, T. T., & Rose, R. (1982). The International Almanac of Electoral History. In *The International Almanac of Electoral History* (2nd ed.). The MacMillan Press LTD.

<https://doi.org/10.1007/978-1-349-06321-5>

- Mainwaring, S. (1993). Democracia presidencialista multipartidária: o caso do Brasil. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, 28–29, 21–74. <https://doi.org/10.1590/S0102-64451993000100003>
- Meireles, F. (2019). Alinhamento partidário e demanda por transferências federais no Brasil. *Revista de Administração Pública*, 53(1), 173–194. <https://doi.org/10.1590/0034-761220170282>
- Mill, J. S. (1981). *Considerações Sobre o Governo Representativo*. Universidade de Brasília.
- Nicolau, J. M. (1997). As distorções na representação dos estados na Câmara dos Deputados Brasileira. *Dados*, 40(3), 441–464. <https://doi.org/10.1590/S0011-52581997000300006>
- Pereira, Carlos, & Mueller, B. (2000). Uma teoria da preponderância do Poder Executivo: o sistema de comissões no Legislativo brasileiro. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 15(43), 45–67. <https://doi.org/10.1590/S0102-69092000000200004>
- Pereira, Celina. (2017). *Medindo a governabilidade no Brasil: o presidencialismo de coalizão nos governos FHC, Lula e Dilma*. Universidade de Brasília.
- Rose, R. (1984). Electoral Systems: A Question of Degree or of Principle? In A. Lijphart & B. Grofman (Eds.), *Choosing and Electoral System: Issues and Alternatives* (pp. 73–81). Frederick Praeger.
- Santos, F. N. dos. (2015). *Presidentialism, Decentralization, and Distributive Politics in Latin America*. University of California.
- Santos, F., & Almeida, A. (2011). *Fundamentos informacionais do presidencialismo de coalizão*. Editora Appris.
- Schofield, N., & Laver, M. (1985). Bargaining Theory and Portfolio Payoffs in European Coalition Governments 1945–83. *British Journal of Political Science*, 15(2), 143–164. <https://doi.org/10.1017/S0007123400004130>
- Soares, M. M., & Lourenço, L. C. (2004). A representação política dos estados na federação brasileira. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 19(56), 113–127. <https://doi.org/10.1590/S0102-69092004000300008>
- Soares, M. M., & Melo, B. G. de. (2016). Condicionantes políticos e técnicos das transferências voluntárias da União aos municípios brasileiros. *Revista de Administração Pública*, 50(4), 539–562. <https://doi.org/10.1590/0034-7612138727>
- Solé-Ollé, A., & Sorribas-Navarro, P. (2008). The effects of partisan alignment on the allocation of intergovernmental transfers. Differences-in-differences estimates for Spain. *Journal of Public Economics*, 92(12), 2302–2319. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2007.06.014>
- Souza, C. (2001). Federalismo e descentralização na Constituição de 1988: processo decisório, conflitos e alianças. *Dados*, 44(3), 513–560. <https://doi.org/10.1590/S0011-52582001000300003>
- Ștefuriuc, I. (2009). Explaining government formation in multi-level settings: Coalition theory revisited-evidence from the Spanish case. *Regional and Federal Studies*, 19(1), 97–116. <https://doi.org/10.1080/13597560802692330>
- Vasselai, F. (2009). Nomeações ministeriais e importância partidária na democracia de 1946–64: análises comparativas em relação à democracia atual. *Perspectivas*, 35, 173–210. <https://periodicos.fclar.unesp.br/perspectivas/article/view/2292/1860>

Este preprint foi submetido sob as seguintes condições:

- Os autores declaram que estão cientes que são os únicos responsáveis pelo conteúdo do preprint e que o depósito no SciELO Preprints não significa nenhum compromisso de parte do SciELO, exceto sua preservação e disseminação.
- Os autores declaram que os necessários Termos de Consentimento Livre e Esclarecido de participantes ou pacientes na pesquisa foram obtidos e estão descritos no manuscrito, quando aplicável.
- Os autores declaram que a elaboração do manuscrito seguiu as normas éticas de comunicação científica.
- Os autores declaram que os dados, aplicativos e outros conteúdos subjacentes ao manuscrito estão referenciados.
- O manuscrito depositado está no formato PDF.
- Os autores declaram que a pesquisa que deu origem ao manuscrito seguiu as boas práticas éticas e que as necessárias aprovações de comitês de ética de pesquisa, quando aplicável, estão descritas no manuscrito.
- Os autores declaram que uma vez que um manuscrito é postado no servidor SciELO Preprints, o mesmo só poderá ser retirado mediante pedido à Secretaria Editorial do SciELO Preprints, que afixará um aviso de retratação no seu lugar.
- Os autores concordam que o manuscrito aprovado será disponibilizado sob licença [Creative Commons CC-BY](#).
- O autor submissor declara que as contribuições de todos os autores e declaração de conflito de interesses estão incluídas de maneira explícita e em seções específicas do manuscrito.
- Os autores declaram que o manuscrito não foi depositado e/ou disponibilizado previamente em outro servidor de preprints ou publicado em um periódico.
- Caso o manuscrito esteja em processo de avaliação ou sendo preparado para publicação mas ainda não publicado por um periódico, os autores declaram que receberam autorização do periódico para realizar este depósito.
- O autor submissor declara que todos os autores do manuscrito concordam com a submissão ao SciELO Preprints.