

42º Encontro Anual da Anpocs
GT 18 - O Presidencialismo de Coalizão Brasileiro

Repensando o presidencialismo de coalizão: coligações eleitorais e formação de governos no Brasil em perspectiva comparada

André Borges (UNB)

Isadora Peron (UNB)

Caxambu, MG
22 a 26 de outubro de 2018

Repensando o presidencialismo de coalizão: coligações eleitorais e formação de governos no Brasil em perspectiva comparada

André Borges (UNB)

Isadora Peron (UNB)

Até muito recentemente, as pesquisas sobre formação de gabinetes multipartidários em sistemas presidencialistas se concentraram sobre incentivos e constrangimentos pós-eleitorais. De fato, os gabinetes de coalizão têm sido entendidos, mais comumente, como acordos multipartidários forjados *após* a eleição presidencial (Amorim Neto, 2006; Alemán e Tsebelis, 2011; Figueiredo, et al., 2012; Martínez-Gallardo, 2012). Neste artigo, argumentamos que essas análises são insatisfatórias e potencialmente equivocadas, uma vez que as eleições presidenciais criam fortes incentivos para a barganha pré-eleitoral – especialmente em sistemas multipartidários –, o que por sua vez condiciona o processo posterior de formação do gabinete. De fato, as evidências comparativas demonstram que fazer parte de uma coligação eleitoral vitoriosa na disputa presidencial aumenta significativamente a chance de determinado partido fazer parte do gabinete (Carroll, 2007; Chasquetti, 2008; Albala, 2016; Freudenreich, 2016).

Usualmente, os membros da coalizão pré-eleitoral permitem ao *formateur* (i.e. ao partido do candidato presidencial), ganhar o apoio de segmentos do eleitorado que seriam inacessíveis de outra forma. Por outro lado, uma vez que existem custos potenciais envolvidos na decisão de não lançar candidato presidencial, o *formateur* irá normalmente compensar os membros da coligação garantindo-lhes apoio em outras disputas eleitorais simultâneas (vote benefits), concessões em termos das diretrizes do programa de governo (policy benefits), além de prometer postos ministeriais em caso de vitória (Carroll, 2007; Kellam, 2015; Borges e Turgeon, 2017).

O objetivo de ocupar cargos em um futuro governo é uma importante motivação para a formação de coligações em torno dos candidatos à Presidência. A concessão de postos ministeriais é comumente utilizada pelo presidente para recompensar os parceiros da aliança eleitoral (Carroll, 2007; Freudenreich, 2016). Do ponto de vista dos candidatos à presidente e seus partidos, as coligações são vantajosas não apenas pela ampliação das chances de vitória, mas também porque o apoio de uma coligação eleitoral torna mais fácil e menos custosa a obtenção de maiorias no Legislativo.

A nossa hipótese central é que os partidos sem candidatos presidenciais viáveis participam de coligações na disputa presidencial na expectativa de obter postos ministeriais em caso de vitória. Argumentamos ainda que os partidos com candidato próprio à Presidência buscam as coligações na expectativa de garantir apoio no Legislativo em caso de vitória. Nossa terceira e última hipótese é que os presidentes, via de regra, cumprem os acordos pré-eleitorais e entregam posições no gabinete para os membros da coligação.

Para testar as hipóteses da pesquisa, adotamos uma estratégia multimétodo, combinando a análise de medidas de congruência entre os gabinetes e as coligações vitoriosas para o Brasil e outros seis países da América Latina, com um estudo de caso sobre a formação das coligações nas eleições presidenciais brasileiras de 2010. Por meio desse desenho de pesquisa, buscamos situar o presidencialismo de coalizão brasileiro em perspectiva comparada e obter elementos para um entendimento mais aprofundado dos processos de barganha interpartidária pré e pós-eleitoral. Demonstramos que, na grande maioria dos países latino-americanos, as coalizões pós-eleitorais multipartidárias são precedidas por uma coalizão pré-eleitoral. Além disso, as coalizões costumam incluir a maior parte dos partidos presentes na coligação, o que demonstra que os presidentes costumam cumprir os acordos feitos durante a eleição. Para o caso brasileiro, as evidências mostram que no período pós-1989 (e, especialmente, a partir de 1995), o grau de congruência é muito mais elevado na média do que no primeiro período democrático, entre 1945 e 1964.

Em complemento à análise comparada, realizamos um estudo de caso sobre as eleições presidenciais brasileiras de 2010 e as coligações formadas pelos dois principais candidatos à Presidência: a petista Dilma Rousseff, que reuniu em sua coligação dez partidos (PT, PMDB, PDT, PSB, PR, PCdoB, PRB, PTN, PSC E PTC), e o tucano José Serra, que formou uma aliança com seis legendas (PSDB, DEM, PTB, PPS, PMN e PT do B). Reconstruímos o processo de negociação em torno das coligações através de entrevistas com dirigentes partidários, líderes de bancadas e quadros da burocracia da legenda. No total, foram realizadas 30 entrevistas.

As evidências do estudo de caso demonstram que os partidos entram na coligação eleitoral primordialmente com o objetivo de fazer parte da coalizão governamental. Mesmo que não haja uma discussão explícita de qual ministério ou cargo a legenda irá ocupar no futuro governo, há um acordo tácito entre as forças

políticas que negociam a aliança que o apoio eleitoral vai se converter em espaços no gabinete ministerial.

1. Coalizões governamentais e pactos pré-eleitorais em regimes presidencialistas

Até meados da década de 1990, a visão dominante na literatura comparada era a de que os incentivos para formação de coalizões seriam baixos em um contexto de separação de Poderes, especialmente em quadros de multipartidarismo exacerbado. Para Mainwaring (1993), os sistemas presidencialistas multipartidários são inerentemente instáveis, uma vez que presidentes minoritários não têm como recorrer aos mecanismos institucionais presentes em sistemas parlamentaristas para obter apoio majoritário no legislativo. Olhando em retrospecto, a ideia de que somente no parlamentarismo seria possível formar amplas coalizões governamentais, defendida por Juan Linz (1990) em seu clássico artigo sobre os perigos do presidencialismo, parece bastante inadequada tendo em vista o conhecimento acumulado sobre o funcionamento dos regimes presidencialistas realmente existentes.

Diversas pesquisas têm demonstrado que as coalizões multipartidárias não são apenas corriqueiras, mas também razoavelmente efetivas no presidencialismo (Altman, 2000; Cheibub, et al., 2004; Figueiredo, 2007; Chasquetti, 2008; Alemán e Tsebelis, 2011; Chaisty, et al., 2014). Muito embora a frequência dos governos de coalizão seja maior nos países parlamentaristas do que nos países presidencialistas, as diferenças não são tão grandes quanto se poderia esperar tendo em vista os argumentos a respeito dos menores incentivos para cooperação entre o Executivo e o Legislativo em contexto de separação de Poderes (Cheibub, et al., 2004; Cheibub, 2007).

O princípio básico do governo de coalizão é que o presidente eleito tem de estar disposto a dividir poder, seja através da repartição dos recursos orçamentários ou da distribuição de cargos e ministérios. Em troca, ele irá receber o apoio de outros partidos no Legislativo e, assim, formar governos de coalizão que efetivamente funcionem (Amorim Neto, 2006). Numa definição mais formal, entendemos que os gabinetes de coalizão são aqueles formados por diferentes partidos políticos que estão dispostos a retribuir o espaço ocupado no governo com o apoio ao presidente no Congresso (Strom, 1990; Cheibub, et al., 2004).

A literatura têm procurado explicar a formação de coalizões multipartidárias no presidencialismo em função de fatores como a distribuição de poderes legislativos entre o Executivo e o Legislativo, grau de fragmentação partidária e distância ideológica entre o partido do presidente e os potenciais parceiros de coalizão. Chefes do Executivo com extensos poderes legislativos teriam, em tese, menos incentivos para formar coalizões e para negociar com o Congresso (Shugart e Carey, 1992; Amorim Neto, 2006). Em outra frente, há quem defenda que os presidentes vão convidar preferencialmente para fazer parte dos seus gabinetes siglas que são mais próximas ideologicamente a eles, porque isso diminuiria os custos de transação no Congresso (Martínez-Gallardo, 2010; Alemán e Tsebelis, 2011). O grau de fragmentação partidária também importa: quanto mais fragmentado for o sistema partidário, menor tende a ser o tamanho do partido do presidente e, conseqüentemente, maior a necessidade de chamar outros partidos para o gabinete de modo a obter maioria (Chasquetti, 2001; Figueiredo, et al., 2012).

1.2 – As origens eleitorais das coalizões de governo

Apesar dos importantes avanços teóricos e empíricos obtidos pela literatura sobre presidencialismo de coalizão, há uma lacuna com respeito ao papel dos acordos pré-eleitorais na conformação de governos multipartidários no período pós-eleitoral. De fato, a literatura adota o pressuposto de que a formação de gabinetes em regimes presidencialistas e parlamentaristas segue basicamente o mesmo “ciclo de coalizão”, que se inicia no dia imediatamente após a eleição. Entretanto, pesquisas recentes trazem evidências de que a configuração do governo de coalizão não é fruto apenas de arranjos e negociações após as eleições, mas tem início já no período eleitoral, quando os partidos formam as coligações para disputar as eleições (Carroll, 2007; Chasquetti, 2008; Albala, 2016; Freudenreich, 2016).

As coligações ou acordo pré-eleitorais são formados durante a campanha eleitoral como uma tentativa de maximizar o potencial eleitoral dos agentes políticos. Dentre os incentivos para a formação destes acordos, têm especial importância aqueles que dizem respeito ao grau de desproporcionalidade do sistema eleitoral utilizado. Em regimes presidencialistas, em particular, o forte caráter majoritário da eleição do chefe do Executivo induz à maximização de votos, favorecendo a formação de coligações. Como nota Samuels (2002), a eleição presidencial pode ser entendida como uma eleição majoritária que transforma o país inteiro em um distrito de magnitude igual a um.

Nenhuma eleição parlamentarista produz incentivos tão fortes para a maximização de votos quanto aqueles presentes em sistemas que adotam a eleição popular do chefe do executivo.

Em sistemas multipartidários com um grande número de partidos médios, a ausência de coordenação entre as elites partidárias tende a produzir um número excessivo de candidatos à Presidência. Assim, os partidos com os candidatos mais competitivos têm incentivos para buscar o apoio de outras legendas de modo a reduzir o número de competidores na disputa e aumentar as chances de vitória. As alianças eleitorais permitem ao partido do cabeça de chapa obter o suporte de segmentos do eleitorado que estariam de outra forma inacessíveis, além de agregar importantes recursos organizacionais e financeiros (Spoon e West, 2015; Borges e Turgeon, 2017).

Uma vez que existem custos significativos para os partidos que optam por apoiar um candidato de outra legenda ao invés de lançar candidato próprio (a exemplo da perda da visibilidade e cobertura de mídia propiciada pela campanha presidencial), o cabeça de chapa irá usualmente compensar os aliados da coligação. Essas compensações envolvem o apoio em eleições simultâneas para o Congresso e para cargos regionais, mudanças no programa de governo com o intuito de incorporar propostas dos aliados e a promessa de entregar posições ministeriais em caso de vitória da coligação (Kellam, 2015; Freudenreich, 2016; Borges e Turgeon, 2017).

Em um estudo de formação de gabinetes em 13 países latino-americanos, Freudenreich (2016) demonstrou que participar de uma coligação eleitoral vitoriosa aumenta muito as chances de entrada dos partidos no gabinete presidencial. Na mesma linha, Carrol (2007) argumenta que os partidos formam coalizões pré-eleitorais fundamentalmente com o objetivo de obter posições ministeriais. Para este último autor, tanto em países parlamentaristas quanto em países presidencialistas, a lógica de formação de coligações é similar. Em ambos os casos, os acordos pré-eleitorais criam incentivos para que os partidos dividam os postos ministeriais não com base no poder de barganha de cada membro da coalizão no período pós-eleitoral, mas sim em função da contribuição de cada um ao sucesso da coligação (Carroll, 2007, p. 11).

Esse tipo de acordo é vantajoso para todos os participantes da aliança eleitoral na medida em que cria fortes incentivos para que todos contribuam para o esforço de vencer a eleição e conquistar o governo nacional. Por outro lado, tais incentivos seriam bem mais fracos caso o partido responsável por liderar as coalizões pré e pós-eleitorais

(*formateur*) optasse por distribuir os cargos no governo estritamente com base no peso de cada parceiro no legislativo e no seu respectivo poder de barganha. Neste caso, partidos em posição pivô na legislatura acabariam por receber um número de portfólios desproporcional, enquanto outros parceiros seriam sub-recompensados, independente da sua contribuição para o sucesso da coligação.

Para Carroll (2007) os incentivos para a realização de acordos pré-eleitorais tendem a ser mais fortes em contexto de separação de poderes do que em regimes parlamentaristas. Isso porque, no presidencialismo, o *formateur* é sempre e necessariamente o partido do presidente, sendo que este possui muito mais autonomia para nomear e demitir ministros do que qualquer partido *formateur* no parlamentarismo. Além disso, o poder de barganha dos partidos no período pós-eleitoral depende apenas e tão somente da sua contribuição à obtenção de uma maioria legislativa, e não (ao menos na maioria dos casos) da potencial ameaça de derrubada do governo (idem, p. 13). Dado que o partido do *formateur* possui uma posição claramente assimétrica em relação aos demais membros potenciais da coalizão no presidencialismo, isso implica que acordos pré-eleitorais que garantam uma distribuição mais proporcional de ministérios são especialmente vantajosos neste sistema de governo.

As coalizões pré-eleitorais, portanto, envolvem acordos para que os partidos governem juntos depois que obtiverem êxito eleitoral. Distribuir cargos e ministérios tem sido uma maneira que os presidentes têm empregado para recompensar o apoio dos partidos às suas campanhas presidenciais (Chasqueti, 2008; Albala, 2016; Freudenreich, 2016).

Essa visão, no entanto, não é a consensual na literatura. Kellam (2015), por exemplo, defende que as coligações eleitorais não são vinculativas passado o dia da eleição e diferem das coalizões governamentais que serão formadas. Para ela, acordos pré-eleitorais envolvendo promessas futuras de distribuição de ministérios são feitos a “portas fechadas”, e nada garante que o presidente eleito irá honrar suas promessas. Especialmente por conta da separação de Poderes e da independência entre o Executivo e o Legislativo, os incentivos para cumprimento desse tipo acordo seriam fracos (idem, p. 7).

Disso tudo se conclui que a formação de coalizões pré-eleitorais não é a estratégia mais eficaz do ponto de vista de partidos office-seeking, que buscam apenas garantir espaços em ministérios e em outras áreas do governo após a eleição. A

estratégia mais eficiente para essas legendas pouco ideológicas seria se manter neutras na disputa e esperar até o fim da eleição para negociar com o presidente e oferecer seu apoio legislativo em troca de postos no gabinete ministerial e outros recursos do governo (Kellam, 2015, p. 18).

Se correta essa formulação, os acordos pré-eleitorais deveriam seguir uma lógica essencialmente policy-seeking. Isto é, os partidos buscariam a entrada numa coligação com o objetivo de garantir influência sobre a agenda governamental em caso de vitória. As alianças seriam mais prováveis entre partidos mais próximos entre si do ponto de vista ideológico, uma vez que estes teriam maior chance de firmar acordo em torno de um programa de governo comum no período pré-eleitoral (Kellam, 2015).

A hipótese de que partidos office-seeking não teriam interesse em formar coligações é, no entanto, questionável. Em realidade, uma vez que os possíveis custos reputacionais de entrada em uma coligação, envolvendo a perda de identidade ideológica, não costumam ser muito relevantes para esse tipo partido, a possibilidade de obter benefícios futuros na forma de postos governamentais tornaria os acordos pré-eleitorais especialmente atraentes (Carroll, 2007). Além disso, é possível argumentar que os presidentes possuem importantes incentivos para cumprir os acordos, ao contrário do que supõe Kellam (2015). De fato, se o presidente mantém as promessas feitas aos parceiros eleitorais, ele cria um perfil de credibilidade, o que o ajudará na negociação legislativa. Ademais, os presidentes e seus partidos tendem a competir em eleições futuras, o que produz mais um incentivo para o cumprimento dos acordos pré-eleitorais (Freudenreich, 2016).

Argumentamos que, nos países presidencialistas, muitas coalizões são formadas total ou parcialmente no período que antecede as eleições. Isso significa dizer que a expectativa de obtenção de postos ministeriais é uma motivação de relevo, senão central, para a formação de coalizões pré-eleitorais em torno dos candidatos à Presidência.

Do ponto de vista do partido do cabeça de chapa, além de ampliar as chances de vitória, a formação uma coligação multipartidária aumenta as chances de obtenção de uma maioria legislativa no período pós-eleitoral, além de reduzir os custos de formação do gabinete. A razão para isso é que os partidos que já apoiaram o presidente no 1º (ou único) turno da eleição têm maiores incentivos para cooperar com o chefe do Executivo do que partidos ausentes da coligação. Além disso, os partidos da coligação, pelo fato

de já terem obtido benefícios no período anterior à formação do governo, a exemplo da troca de apoio em disputas simultâneas, e pelo fato de já terem participado de negociações prévias sobre um possível futuro governo, têm uma menor tendência a demandar pagamentos adicionais pelo seu apoio no período pós-eleitoral. A literatura sobre coligações tanto em regimes presidencialistas quanto parlamentaristas argumenta, de fato, que coalizões originárias de um acordo pré-eleitoral tendem a ser mais coesas e mais estáveis (Chiru, 2015;Albala, 2016).

Com base nesta discussão, apresentamos as seguintes hipóteses:

H1: Partidos sem candidatos competitivos à presidência optam por entrar em uma coligação eleitoral porque isso aumenta a chance de eles fazerem parte da coalizão governamental em caso de vitória.

H2: Partidos que lançam candidatos próprios à Presidência da República montam a sua coalizão pré-eleitoral já pensando em garantir maioria no Congresso e, conseqüentemente, a governabilidade após as eleições.

A nossa terceira e última hipótese diz respeito ao grau de congruência entre as coligações eleitorais e as coalizões de governo. Seguindo Freudenreich (2016), argumentamos que:

H3: Mesmo que o presidente convide outros partidos para fazer parte do gabinete ministerial, os acordos eleitorais costumam ser mantidos e os parceiros da coligação, recompensados com ministérios.

2. Metodologia e seleção de casos

A opção metodológica feita para este artigo mescla ferramentas quantitativas e qualitativas. Em um primeiro momento, utilizamos uma base de dados com informações sobre a composição e número de cadeiras das coalizões pré e pós-eleitorais em 18 países latino-americanos. As informações de composição partidária dos gabinetes presidenciais foram obtidas a partir dos dados de replicação de Kellam (2015) e Meirelles (2016). As

variáveis relativas à composição das coalizões pré-eleitorais vencedoras e total de cadeiras das coligações e gabinetes presidenciais foram construídas a partir de diversas fontes¹.

O nosso ponto de partida foi um indicador simples de congruência, que mede o grau de similaridade entre cada gabinete presidencial e as alianças pré-eleitorais. O indicador varia de 0 a 1, sendo o valor máximo correspondente à situação em que todos os partidos da coligação eleitoral vitoriosa estão presentes no gabinete e, além disso, todos os partidos no gabinete estiveram também presentes na coligação.

Para entender o índice desenvolvido, é preciso ter em mente que a divisão de ministérios geralmente leva em conta o tamanho da bancada do partido na Câmara dos Deputados. Portanto, não se deve esperar que um partido que não elegeu nenhum ou elegeu poucos deputados faça parte do gabinete ministerial, mesmo que essa legenda tenha apoiado o presidente durante a campanha eleitoral. Assim, o cálculo da congruência pondera a participação dos partidos no gabinete considerando o tamanho das suas bancadas.

O índice leva em conta duas proporções. A primeira proporção é o total de cadeiras controladas pelos partidos da coligação presentes na coalizão governamental em relação ao total do gabinete. A segunda proporção é o total de cadeiras dos partidos da coalizão pré-eleitoral presentes no gabinete em relação ao total de cadeiras dos partidos presentes na coligação. Quando a segunda proporção é inferior a um, isso significa que pelo menos um partido da coligação com representação na Câmara não foi incluído na coalizão governamental. Por outro lado, a primeira proporção assume valor inferior a 1 quando o gabinete inclui pelo menos um partido ausente da coligação eleitoral. O índice de congruência é calculado multiplicando-se as duas proporções, de modo que o valor 1 só é atingido quando a coalizão é totalmente pré-eleitoral, e todos os partidos relevante da coligação estão nela representados.

Cabe notar, porém, que um índice relativamente baixo de congruência não indica necessariamente que os parceiros da coligação não foram recompensados com ministérios. Mesmo que a coligação eleitoral seja o embrião da coalizão, muitas vezes o presidente eleito tem de acomodar novos membros na negociação pós-eleitoral. Isso

¹ Political Database of the Americas (<http://pdba.georgetown.edu/>), Adam Carr's Election Database (<http://psephos.adamcarr.net>), IPU Parline Database (<http://www.ipu.org/parline-e/parlinesearch.asp>) e os tribunais eleitorais de vários países da América Latina.

pode ocorrer, por exemplo, quando a aliança original não alcança maioria no Legislativo, o que leva à reabertura do processo de barganha entre as forças políticas (Freudenreich, 2016).

Para saber em que medida os parceiros da coligação são efetivamente recompensados, criamos um segundo índice, que considera a participação dos partidos coligação no gabinete. Esse índice é calculado dividindo o total de cadeiras dos partidos da coligação presentes no gabinete pelo total de cadeiras da aliança eleitoral. Um índice igual a 1 significa que todos os partidos da coligação vitoriosa ganharam ministérios. Índices inferiores a 1 implicam a exclusão de um ou mais parceiros da coligação da distribuição de pastas ministeriais. É importante notar que o índice de participação da coligação no gabinete exclui do cálculo o partido do presidente. Dessa forma, evita-se atribuir um valor elevado ao índice a uma situação hipotética em que o único partido da coligação que recebe ministérios é o partido do presidente e este, por sua vez, controla a maior parte das cadeiras da coalizão pré-eleitoral. Com a operacionalização adotada, gabinetes em que nenhum partido da aliança eleitoral além do partido do presidente está presente no gabinete recebem valor zero.

Definimos o início/término de cada gabinete considerando a ocorrência de alterações na composição partidária original. Isso pode acontecer por conta da saída de um partido ou da inclusão de um novo membro na coalizão, ou, ainda, quando se inicia um novo governo, mesmo que o presidente tenha sido reeleito. Portanto, não se considera um gabinete novo quando há apenas uma mudança de titular da pasta, que não altera a composição partidária do gabinete, porque se supõe que todos os membros da coalizão concordaram com a alteração e/ou receberam algum outro benefício como compensação para aceitar tal mudança.

Para testar as hipóteses, utilizamos um subconjunto da base de dados incluindo apenas os casos em que os presidentes formaram uma coligação eleitoral. Excluimos também os casos de presidentes que formaram coligações com partidos sem representação no congresso, uma vez que estes últimos são pouco relevantes para a obtenção de apoio legislativo e tendem a não ser convidados para o gabinete, independente do posicionamento adotado na disputa presidencial.

A partir desse critério, chegamos a uma base de dados com 130 gabinetes de 11 países. Um novo pente-fino nesses dados, porém, nos mostrou que quatro países tinham apenas um gabinete de coalizão antecedido por uma coligação eleitoral, o que nos fez

excluir Guatemala, Paraguai, México e Colômbia da amostra. A base utilizada contém um total de 123 gabinetes de sete países da América Latina², totalizando 37 mandatos presidenciais.

Selecionada a nossa amostra, calculamos os índices de congruência e de participação das coligações para cada um dos países. Também realizamos uma comparação entre o período democrático atual e a República de 1946-1964 para o caso brasileiro.

Em complemento a essa análise comparada, realizamos um estudo de caso sobre as eleições presidenciais brasileiras de 2010 e as coligações formadas pelos dois principais candidatos à Presidência: a petista Dilma Rousseff e o tucano José Serra. Entre setembro de 2017 e maio de 2018, entrevistamos deputados, senadores, assessores e dirigentes partidários com o intuito de aprofundar o debate sobre a formação de coalizões pré e pós-eleitorais.

Ao todo, foram realizadas 30 entrevistas semiestruturadas, com integrantes dos principais partidos que fizeram parte da coligação de Dilma e de Serra. A maioria dessas conversas foi feita pessoalmente em Brasília, algumas por telefone e, no caso mais inusitado, realizada através de troca de áudios via aplicativo de mensagens instantâneas³. Após a realização das entrevistas, o conteúdo foi transcrito e sistematizado com ajuda do software NVivo, projetado especialmente para facilitar a análise de conteúdo de dados qualitativos.

Optamos por adotar essa dupla linha metodológica para preencher uma lacuna existente na literatura – já que este campo tem recorrido, de forma quase exclusiva, a análises quantitativas – e para dar voz a quem efetivamente toma as decisões no âmbito partidário.

3. Análise comparada: a congruência entre as coalizões pré e pós-eleitorais na América Latina e no Brasil

A partir do índice levantado para cada gabinete, foi possível calcular a média de congruência dos 123 gabinetes dos 7 países latino-americanos e chegar ao índice de

² São eles: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Equador, Panamá e Venezuela.

³ Esse foi o caso da entrevista realizada com Alexandre Padilha, que em 2010 era ministro das Relações Institucionais de Lula.

0.57, lembrando que quanto mais perto de 1, mais congruente um gabinete é. De fato, mais de um quarto dos gabinetes (em números absolutos, 33 gabinetes) alcançaram índices de congruência maiores ou iguais a 0.9, o que demonstra um alto grau de similaridade entre a coligação eleitoral e a coalizão governamental montada após a eleição.

Abaixo, segue a Tabela 1 com a relação da média de congruência de cada um dos países analisados:

Tabela 1 — Médias de congruência entre as coligações eleitorais vencedoras e os gabinetes presidenciais na América Latina, países e períodos selecionados (Classificação em ordem decrescente de congruência)

Países	Período	Gabinetes (N)	Congruência (média)
Chile (2º período)	1990-2010	7	1
Panamá	1999-2002	3	0.99
Argentina	1995-2002	8	0.83
Venezuela	1999-2000	3	0.83
Equador	1984-2003	12	0.66
Brasil (2º período)	1995-2016	22	0.53
Chile (1º período)	1933-1973	41	0.53
Bolívia	1982-2003	9	0.44
Brasil (1º período)	1946-1964	18	0.31

Fonte: Base de dados comparada de coligações e gabinetes na América Latina. Elaboração própria.

O que fica claro ao analisar essas médias é que as coligações são, de fato, o embrião da coalizão. Além do Chile, em sua segunda fase democrática, a partir de 1990, que possui um gabinete 100% congruente com as coalizões eleitorais, outros países apresentam alto nível de congruência, como o Panamá, a Argentina e a Venezuela. Logo abaixo aparecem o segundo período democrático do Brasil (1995-2016), a primeira fase do Chile (1933-1973) e a Bolívia. A República de 1946-1964 no Brasil apresenta a menor congruência dentre todos os casos na tabela.

A tabela 2 abaixo apresenta as médias do índice de participação das coligações nos gabinetes para os países e anos selecionados. Relembrando, esse segundo índice

considera o total de cadeiras dos partidos presentes na aliança eleitoral e no gabinete em relação ao total de cadeiras dos partidos da coligação:

Tabela 2 — Médias de participação das coligações eleitorais vencedoras nos gabinetes presidenciais na América Latina, países e períodos selecionados (Classificação em ordem decrescente do índice de participação)

Países	Período	Gabinetes (N)	Índice de part. da colig.
Chile (2º período)	1990-2010	7	1.00
Brasil (2º período)	1995-2016	22	0.85
Argentina	1995-2002	8	0.75
Panamá	1999-2002	3	0.67
Venezuela	1999-2000	3	0.65
Equador	1984-2003	12	0.57
Chile (1º período)	1933-1973	41	0.42
Bolívia	1982-2003	9	0.34
Brasil (1º período)	1946-1964	18	0.32

Fonte: Base de dados comparada de coligações e gabinetes na América Latina. Elaboração própria.

A comparação entre as tabelas 1 e 2 demonstra que um baixo índice de congruência não necessariamente indica que o presidente não cumpriu o acordo pré-eleitoral. Por exemplo, o 2º período democrático do Brasil obteve um índice de participação de 0.85, bem mais elevado que a média de congruência, de 0.53. Isso significa que parte da incongruência entre os gabinetes e as alianças eleitorais se explica pela decisão de boa parte dos presidentes brasileiros do período de expandir a coalizão no período pós-eleitoral. Por outro lado, os dois índices estão fortemente relacionados: a presença de todos ou da maior parte dos membros da coligação no gabinete se associa a coalizões altamente congruentes, de caráter majoritariamente pré-eleitoral (a correlação entre a congruência e o índice de participação é de 0.69).

Em acordo a nossa hipótese central, a participação dos parceiros da coligação nos gabinetes presidenciais é elevada na grande maioria dos países. Apenas a República

de 1946-1964 no Brasil, o 1º período democrático do Chile e a Bolívia obtiveram índices de participação inferiores a 0.5.

Os resultados aqui apresentados demonstram que, apesar de não haver nenhuma garantia de que o presidente eleito irá cumprir os acordos pré-eleitorais, é isso o que acaba acontecendo, na grande maioria dos casos, nos países latino-americanos. Ao contrário do que sustenta Kellam (2015), há no sistema presidencialista fortes incentivos para que o governante mantenha a sua palavra, pois ele precisa ter credibilidade na hora de negociar com o Congresso. Romper acordos pré-eleitorais provavelmente implicaria perder parte da capacidade de governar, especialmente se o partido do presidente não puder alcançar sozinho a maioria legislativa (Freudenreich, 2016).

No caso brasileiro, a formação de amplas coligações em torno dos principais candidatos à Presidência tem sido a regra, inclusive durante o primeiro período democrático (1946-1964). Desde 1950, a legislação brasileira permite a formação de coligações nos pleitos proporcionais, e não apenas nas disputas majoritárias. Cabe notar que o Brasil utiliza um sistema bastante peculiar de distribuição de cadeiras dentro das coligações formadas nas disputas proporcionais, o qual favorece os pequenos partidos. Na prática, esse sistema permite que os partidos pequenos se comportem de forma estratégica, apresentando um pequeno número de candidatos com elevada votação nominal para aumentar as chances de figurar no topo da lista e ganhar cadeiras, não obstante a sua pequena contribuição à votação total da coligação (Calvo, et al., 2015).

Via de regra, os partidos grandes obtêm o apoio das pequenas legendas nas disputas majoritárias e, em troca, permitem que estas últimas se beneficiem da reprodução da coligação nas eleições para deputado estadual e federal. Dado que as coligações são formadas nos estados, inclusive nas eleições para a Câmara Federal, a vinculação se dá entre a eleição de governador e as disputas proporcionais, e não necessariamente entre os pleitos para presidente e para o Legislativo (Samuels, 2003; Soares, 2013). Entretanto, os partidos coordenam as suas estratégias entre as disputas para presidente e governador. Em troca do apoio na eleição presidencial, os cabeças de chapa abrem mão de lançar candidato próprio a governador em alguns estados, apoiando os partidos da coligação (Cortez, 2009; Limongi e Cortez, 2010). Quando a coordenação entre as disputas nacional e estadual é efetiva, a coligação

presidencial também influencia, ainda que de forma indireta, as alianças no pleito proporcional.

A partir de 1994, as eleições para presidente, governador, deputados federal e estadual e senador tornaram-se coincidentes, aumentando os incentivos para a formação de alianças eleitorais. Entre 1945 e 1964, as eleições para presidente e os demais pleitos não coincidiam sempre. Em 1945 e em 1950, o pleito presidencial foi realizado na mesma data das disputas para o Senado e para a Câmara; porém as eleições legislativas seguintes aconteceram no meio dos mandatos presidenciais. Entre 1945 e 1964, as disputas para governador e presidente também só coincidiram em algumas eleições, e em parte dos estados (Borges e Lloyd, 2016). A mudança no calendário eleitoral fez com que a eleição presidencial ganhasse mais relevo para as estratégias dos partidos, dado que um candidato presidencial popular pode puxar votos para candidatos em outras disputas simultâneas (Soares, 2013; Borges, 2015). Além disso, os cabeças de chapa têm maior possibilidade de oferecer benefícios aos partidos aliados, coordenando as estratégias entre as diferentes disputas.

Como último ponto, cumpre observar que o sistema eleitoral de lista aberta utilizado no Brasil torna a reputação partidária menos relevante na competição por cadeiras no legislativo, comparativamente a sistemas eleitorais centrados no partido. Isso significa dizer, como nota Carrol (2007), que os custos reputacionais de formação de alianças são relativamente baixos no Brasil.

Em síntese os incentivos para formação de alianças eleitorais são bastante elevados no Brasil, e se tornaram ainda mais fortes com a mudança no calendário eleitoral em 1994.

Quando analisamos os índices de congruência dos gabinetes montados pelos presidentes dos dois períodos democráticos do País (1946-1964 e 1995-2016), percebemos que os governos formados após a redemocratização dos anos 1990 foram mais congruentes (0.54) do que o do período democrático anterior (0.31), conforme visto na tabela 1. Além disso, o índice de participação das coligações vencedoras nos gabinetes presidenciais aumentou substancialmente, subindo de 0.32 para 0.85 (tabela 2).

No primeiro período democrático brasileiro, entre 1945-1964, percebe-se que os índices mais baixos de congruência se deram em gabinetes formados por presidentes

não-eleitos, isto é, quando os vice-presidentes tiveram que assumir a Presidência, como foi o caso de Café Filho e João Goulart (ver tabela 3 abaixo).

Tabela 2 — Brasil: Médias de congruência e índice de participação das coligações eleitorais vencedoras nos gabinetes presidenciais, por governo (1946-1964)

Presidente	Período	Congruência (média)	Índice de part. da colig.
Eurico Gaspar Dutra	1946-1951	0.74	0.33
Getúlio Vargas	1951-1954	0.33	0.66
Café Filho	1954-1955	0	0
Juscelino Kubitschek	1956 a 1961	0.85	0.9
Jânio Quadros	1961	0.68	1
João Goulart	1961-1964	0	0
Média do período	1946-1964	0.31	0.32

Fonte: Base de dados comparada de coligações e gabinetes na América Latina. Elaboração própria.

Entre as características dessa primeira fase democrática, que teve início com a queda do Estado Novo de Getúlio Vargas e terminou com o Golpe Militar de 1964, estão o surgimento de partidos políticos nacionais e a ocorrência de eleições periódicas para os cargos do Executivo e do Legislativo nos planos federal, estadual e municipal (Soares, 2001). É importante pontuar também que esse foi um período marcado pela instabilidade. Além do suicídio de Getúlio Vargas, em 1954, Jânio Quadros renunciou e João Goulart foi deposto pelo Golpe Militar. Acreditamos que esse quadro instável teve reflexo na formação das alianças e coalizões nesse período, o que explica o resultado encontrado.

O baixo índice de congruência entre as coligações e coalizões também pode ser explicado pelo fato de que as principais legendas se dividiam em facções pró e contra o governo, o que obrigava os presidentes a usarem os seus limitados recursos de patronagem (cargos, recursos etc.) para aumentar ao máximo seu grupo e procurar aliados dentro de cada um dos partidos relevantes (Amorim Neto e Santos, 2001). Os políticos do PSD, por exemplo, ocuparam pastas ministeriais em todos os governos do período. O principal partido de direita à época, a UDN, estava irremediavelmente dividido entre uma facção de oposição, que defendia o programa liberal e anti-varguista do partido no Congresso, e uma facção governista (a ala “chapa branca”) que não via

problema em ocupar cargos nos governos do PTB e do PSD (Benevides, 1981;Lyne, 2005)⁴. Nesse período, portanto, havia pouca consistência entre o comportamento dos partidos nas arenas eleitoral e governativa, e o fato de dois partidos serem adversários na eleição presidencial, como o PTB e a UDN em 1950, não impedia que estes mesmos partidos cooperassem no Legislativo.

No período pós-1989 as principais legendas que disputam a Presidência, PT e PSDB, costumam manter certa coerência e, até hoje, nunca participaram do mesmo governo juntos. Além disso, há um grupo importante de partidos que tem se aliado de forma sistemática ao PT ou ao PSDB nas disputas presidenciais, e que constituem o “núcleo duro” das coligações eleitorais, a exemplo do PC do B e do PFL/DEM (Borges e Turgeon, 2017). Há também um grupo de partidos office-seeking, cujas estratégias nas arenas eleitoral e governativa são muito mais erráticas. Este é o caso do PMDB, partido que esteve presente praticamente todos os gabinetes montados pelos presidentes brasileiros entre 1985 e 2017⁵. O partido se caracteriza pela divisão entre dois grupos: o primeiro, formado por integrantes que defendem que o partido integre a coalizão do governo do momento e o segundo, por quem defende que a sigla se mantenha independente e lance candidato próprio à Presidência da República. Desde a redemocratização, no entanto, o primeiro grupo tem prevalecido (Maciel, 2014).

Sobre esse período mais recente, é importante destacar que deixamos de fora a eleição de 1989, porque o então presidente eleito, Fernando Collor de Mello, não convidou partidos aliados para compor o seu gabinete. A partir da eleição de 1994, no entanto, já se começa a perceber uma maior coordenação entre a aliança eleitoral e o governo de coalizão montado após a eleição, como pode ser conferido na Tabela 4.

⁴ O termo chapa branca fazia referência à cor das placas dos carros oficiais no período.

⁵ As exceções foram as coalizões de governo de Fernando Collor, quando o partido era oposição, e no primeiro ano do governo Lula, após a eleição de 2002. Na primeira reforma ministerial feita pelo petista, no entanto, o partido passou a ocupar duas pastas: Comunicação e Previdência.

Tabela 4 — Brasil: Médias de congruência e índice de participação das coligações eleitorais vencedoras nos gabinetes presidenciais, por governo (1995-2016)

Presidente	Período	Congruência (média)	Índice de part. da colig.
FHC 1	1995-1998	0.55	0.97
FHC 2	1999-2002	0.57	0.57
Lula 1	2003-2006	0.47	0.84
Lula 2	2007-2010	0.32	0.96
Dilma 1	2011-2014	0.68	0.74
Dilma 2	2015-2016	0.91	0.96
Média do período	1995-2016	0.54	0.85

Fonte: Base de dados comparada de coligações e gabinetes na América Latina. Elaboração própria.

À exceção do 2º governo FHC, quando ocorreu uma quebra da coligação montada na eleição presidencial de 1998 – o PFL, principal partido da base, abandonou o governo em 2001 – o índice de participação dos partidos da coligação nos gabinetes sempre foi superior a 0.70. Além disso, em três momentos (governos Dilma 2, Lula 2 e FHC 1), todos os partidos da coligação estiveram presentes no governo durante a maior parte do tempo, o que se reflete em índices de participação muito próximos de 1.

Os índices de congruência, por sua vez, variaram substancialmente ao longo do período. Os escores abaixo de 0.6 observados para a maioria dos governos de coalizão entre 1995 e 2016 é reflexo da ampliação das coligações eleitorais depois do pleito. Esse alargamento da coalizão foi visto especialmente nos governos petistas e pode ser entendido como uma consequência da fragmentação legislativa, isto é, do grande número de partidos que conquistaram cadeiras na Câmara.

Na seção a seguir, analisaremos as 30 entrevistas realizadas sobre o processo decisório da formação das chapas de Dilma Rousseff (PT) e José Serra (PSDB) para as eleições presidenciais brasileiras de 2010. Além dos incentivos pré-eleitorais, os depoimentos dos atores políticos comprovam que os governos de coalizão são resultado das negociações e barganhas que acontecem já no período eleitoral.

4. A formação de coligações nas eleições presidenciais de 2010 no Brasil

As eleições presidenciais de 2010 foram as primeiras, após a redemocratização do país, em que Luiz Inácio Lula da Silva não foi candidato. Após dois mandatos como presidente, o petista concentrou todos os seus esforços para fazer o seu sucessor. O nome escolhido por ele para a disputa foi Dilma Rousseff, sua então ministra da Casa Civil, que ascendeu no PT após as maiores lideranças do partido, como José Dirceu, saírem de cena no rastro do escândalo do mensalão.

Com uma campanha embalada pelos altos índices de popularidade de Lula, cujo mote era a continuidade, Dilma montou uma coligação com dez partidos batizada de “Para o Brasil seguir mudando”. Além do PT, fizeram parte da aliança PMDB, PDT, PSB, PR, PCdoB, PRB, PTN, PSC e PTC. O principal opositor do PT na disputa foi o candidato do PSDB, José Serra, que formou a coligação “O Brasil pode mais” com outras cinco legendas: DEM, PTB, PPS e PMN e PTdoB.

A escolha da eleição de 2010 como objeto do nosso estudo de caso não se deu de maneira aleatória. Naquele ano, o Brasil registrava um período consolidado de duas décadas e cinco eleições seguindo os princípios democráticos. Com exceção de Collor, todos os demais presidentes eleitos haviam conseguido terminar seus mandatos.

Como o estudo de caso se baseou em entrevistas, consideramos importante que os fatos relatados não estivessem tão distantes no espaço temporal, o que aumentaria o risco de as informações sobre essas eleições se perderem na memória dos atores políticos. Em um primeiro momento, inclusive, cogitou-se remontar o processo eleitoral mais recente, de 2014, mas acreditamos que esta foi uma eleição atípica, marcada pelo impacto da Operação Lava Jato, inclusive com a denúncia da compra de partidos em troca de apoio na eleição, além do fato de a presidente eleita, Dilma Rousseff, não ter conseguido terminar o seu mandato.

Os entrevistados, no entanto, muitas vezes falaram de maneira genérica sobre o processo de formação de alianças ou relembrou episódios de outras eleições, o que nos dá segurança para afirmar que os depoimentos colhidos nos ajudam a compreender os mecanismos envolvidos na formação de coligações eleitorais e coalizões governamentais como um todo e não dizem respeito apenas à eleição de 2010.

As entrevistas foram realizadas com 15 membros da coligação vencedora encabeçada pelo PT, 14 participantes da coligação perdedora liderada pelo PSDB, além de um dirigente do PP, legenda que na eleição estudada optou pela neutralidade na disputa presidencial. Esse corpo de entrevistados nos ajudou a mostrar que há uma lógica que une os partidos que decidem participar da disputa pela Presidência da República, independentemente do resultado da eleição.

De uma maneira geral, praticamente todos os 30 entrevistados destacaram que a legenda que decide lançar candidato próprio a presidente faz alianças porque está preocupada em aumentar o tempo de propaganda no horário eleitoral no rádio e na TV. Já os partidos que decidem apoiar a candidatura de um nome que não seja do seu partido esperam ser recompensados de alguma maneira, seja através da transferência de recursos, seja pela troca de apoio para as disputas estaduais.

O tempo de propaganda no horário eleitoral gratuito tem sido considerado um dos principais ativos de uma campanha. Quando dois ou mais partidos se coligam, o tempo de propaganda no rádio e na televisão de cada um se soma e beneficia o cabeça de chapa, que dispõe de uma parcela maior no bloco de transmissão que irá ao ar.

Ao ser questionado sobre por que os partidos fazem alianças eleitorais, José Serra começou a entrevista dizendo que considerava o tempo de televisão como a “questão central” e contou que recuou da ideia de ter um chapa puro sangue com o tucano Alvaro no posto de vice-presidente nas eleições de 2010 justamente por conta das ameaças do DEM de não integrar formalmente a sua coligação e, conseqüentemente, ele ficar sem o tempo de propaganda do partido aliado. “O Índio [da Costa] eu botei para garantir pelo menos o tempo de TV”, disse sobre a escolha de um representante do democrata para o cargo.

Para além dos benefícios no momento eleitoral, no entanto, os entrevistados confirmaram as nossas hipóteses de que a formação de coligações tem sido usada pelos partidos como uma forma de garantir participação no governo, isto é, que irão controlar algum ministério caso saiam vitoriosos da eleição. Já os partidos que encabeçam a chapa veem a formação da aliança como uma estratégia importante para alcançar maioria no Congresso e, conseqüentemente, garantir a governabilidade⁶.

⁶ Depoimentos nesse sentido foram dados tanto por integrantes do PT quanto do PSDB, os dois partidos que lançaram candidatos à Presidência.

Por muito tempo, essa negociação foi vista como uma etapa pós-eleitoral, mas, praticamente todos os entrevistados reconheceram que a coalizão governamental começa a ser montada durante a coligação eleitoral. Eles também afirmaram que a maneira como se dará a participação no governo está intimamente ligada ao tamanho das bancadas do partido no Congresso Nacional: “Há uma frase muito típica: os partidos que ajudam a eleger, ajudam a governar. Essa é a praxe. De acordo com o peso de cada um”, disse o senador Valdir Raupp (PMDB-RO). “É uma coisa da natureza da política. Quem está na coligação e tem peso político, participa do governo”, afirmou Carlos Siqueira, atual presidente do PSB.

Entre os dirigentes partidários e parlamentares ouvidos para pesquisa, pelo menos metade admitiu que já há negociação, durante o momento eleitoral, de qual ministério ou cargo o partido vai ocupar caso a coligação saia vitoriosa das urnas. “O Antônio Carlos Magalhães não entrava em uma campanha sem saber qual o ministério ele iria ter. Ou os ministérios. Ele fazia as negociações dele antes”, disse um dos entrevistados, que pediu para não ser identificado.

Os políticos ouvidos também confirmaram a hipótese de que mesmo diante da necessidade de alargamento da coalizão, os acordos com os partidos que fizeram parte da aliança eleitoral costumam ser mantidos. Em seu depoimento, o senador Renan Calheiros (PMDB-AL), afirmou que não cumprir o que se prometeu em termos de distribuição de cargos durante a eleição gera um trauma muito grande. “Quando você ganha e não participa, é uma ruptura, uma primeira ruptura”, disse.

A estratégia do PT para eleger Dilma foi colar a imagem da candidata, que era ministra-chefe da Casa Civil, às realizações do governo Lula e costurar uma ampla aliança para dar sustentação à candidatura da petista. Uma das características da coligação a petista é que ela “herdou a base do governo Lula”⁷. De fato, se observamos os dez partidos que fizeram parte da coligação “Para o Brasil seguir mudando”, sete⁸ também ocupavam ministérios ou integravam a base aliada no segundo mandato de Lula (2007-2011).

⁷ Nas palavras de José Eduardo Cardozo: “A base natural de apoio à campanha dela [Dilma] já estava dada. É claro que alguns partidos queriam ampliar a sua participação em relação ao governo Lula, outros queriam manter, e obviamente ninguém queria reduzir”.

⁸ São eles: PT, PMDB, PDT, PSB, PR, PCdoB e PRB.

Dirigentes do PDT e do PR⁹, que comandavam os ministérios do Trabalho e dos Transportes, respectivamente, deram declarações no sentido de que era “natural” apoiar Dilma na eleição, uma vez que tinham como perspectiva continuar a fazer parte do governo, inclusive à frente das pastas que já comandavam.

Uma preocupação central do PT em 2010 foi garantir o apoio do PMDB já durante a eleição. Até então, o partido nunca tinha feito uma aliança formal com um candidato petista na disputa para a Presidência. Para o PT, o apoio do PMDB tinha como objetivo garantir à coligação não apenas o maior tempo de propaganda de rádio e TV durante a campanha, mas também a governabilidade após a eleição. Além de ceder a vice-presidência ao partido, o PT também acenou com a distribuição dos cargos após a eleição¹⁰.

Na formação do seu primeiro gabinete, Dilma destinou 17 ministérios ao PT (46%). O PMDB veio em seguida, com seis ministérios (16%). Os demais partidos receberam apenas um (PP, PR, PDT e PCdoB) ou dois ministérios (PSB). Dilma manteve a proporção de gabinetes por partido que Lula tinha em seu último gabinete, mas excluiu duas legendas do ministério: o PV, que lançou candidato próprio a presidente, e o PRB, que havia ganhado protagonismo no governo Lula por ser o partido do vice-presidente José Alencar.

Em 2010, o PP foi o único grande partido a optar pela neutralidade, isto é, a não integrar formalmente nem a chapa de Dilma nem a chapa de Serra. Mesmo assim, o partido ganhou um ministério no governo Dilma.

Das seis eleições analisadas desde 1994, o PP somente participou da coligação pela reeleição de Fernando Henrique Cardoso, em 1998, e da reeleição de Dilma, em 2014. Já quando olhamos para os gabinetes formados neste mesmo período, o comportamento do PP pode ser comparado ao do PMDB. Dos 24 gabinetes analisados desde 1994, o PP fez parte de 19, ficando de fora apenas dos dois gabinetes montados por FHC, no início do seu primeiro mandato, e dos três primeiros gabinetes formados por Lula.

O PP tem o perfil de um partido office-seeking. Esse tipo de legenda costuma analisar a cada eleição qual é a melhor estratégia – apoiar ou não um candidato a

⁹ Carlos Lupi (PDT) e Vladimir Porfírio (PR) relataram esse objetivo.

¹⁰ Deram depoimentos neste sentido os cinco entrevistados do PT: Alexandre Padilha, José Eduardo Cardozo, Edinho Silva, Ricardo Berzoini e Patrus Ananias.

presidente - para alcançar o seu objetivo, que basicamente é fazer parte do governo, independente de quem seja o presidente. Segundo o deputado federal Ricardo Barros, que era vice-presidente do PP em 2010, o partido não tem como objetivo lançar um candidato próprio à Presidência e sim fazer uma bancada forte de deputados federais. “Qualquer que seja o resultado da eleição, nós sabíamos que seríamos chamados para ser base. Com uma bancada forte, nós vamos sempre ser chamados para ser base”, afirmou.

Já a coligação de José Serra foi formada por partidos que faziam oposição ao governo Lula. Mesmo assim, os entrevistados também defenderam que a formação da aliança passava pela perspectiva de fazer parte de um novo governo e, no caso do cabeça de chapa, para garantir a governabilidade após a eleição.

O ex-prefeito do Rio Cesar Maia (DEM-RJ), por exemplo, foi um dos entrevistados que foi enfático sobre a distribuição dos ministérios entre o grupo de partidos que compõe a aliança, especialmente se a sigla conquistar uma bancada com “densidade” na Câmara. O presidente do PPS, Roberto Freire, também afirmou ser “natural” que os parceiros da coligação sejam chamados para fazer parte da coalizão.

Há, ainda, um último aspecto levantado pelos entrevistados, que leva em conta a questão da relação de confiança estabelecida entre os integrantes de uma coligação. Algumas entrevistas dão evidências para a tese de que o momento em que dois partidos fecham um acordo importa assim como tem um peso o histórico de apoio em outras eleições baseado em um alinhamento programático (Albala, 2017)¹¹.

Esse é o caso do PCdoB, um partido que não costuma eleger grandes bancadas no Congresso Nacional, mas que ocupou um ministério em todos os governos petistas. A relação entre os dois partidos é histórica. Desde 1989, o PCdoB sempre integrou as coligações formadas pelo PT. Após a eleição de 2010, por exemplo, a diferença entre o tratamento dirigido ao PCdoB fica evidente, uma vez que outros partidos sem um passado de alinhamento, mas como uma bancada similar em número de parlamentares, como o PSC¹², não foram contemplados com ministérios.

Com o material reunido com as entrevistas e o levantamento de dados sobre formação de coligações, temos elementos suficientes para demonstrar que, quando um partido decide fazer parte de uma aliança para disputar a eleição, ele não busca apenas

¹¹ Deram depoimentos nesse sentido nomes como Márcio França (PSB) e Aldo Rebelo (PCdoB).

¹² Nas eleições de 2010, o PSC fez uma bancada de 17 deputados federais e o PCdoB elegeu 15.

benefícios eleitorais, como recursos para a campanha ou troca de apoio nos estados, ele pensa também no futuro, em fazer parte do governo após as eleições. A formação da coalizão, portanto, está intimamente ligada com o momento eleitoral.

É a partir desse acordo pré-eleição que os partidos garantem o seu espaço no gabinete presidencial. Diante do multipartidarismo exacerbado que estamos vivendo no Brasil, a aliança eleitoral também é o momento em que o futuro presidente começa a construir a sua maioria no Congresso. Apesar de esses acordos serem feitos a portas fechadas, percebe-se um alto grau de incentivo para que sejam cumpridos.

Não podemos desprezar também o fato de que a lealdade é um artigo valorizado no meio político, então, quando um partido apoia um candidato já na eleição, há indícios de que ele seja tratado de maneira diferente no momento de montar o governo. Por isso, dificilmente uma legenda de tamanho mediano que apoiou o presidente durante a eleição vai ficar de fora do governo. O que temos visto acontecer é justamente o contrário: além dos partidos da coligação, o presidente chama novas legendas para formar a coalizão e não fazer um governo minoritário.

O que se percebeu também é que a discussão sobre o programa de governo não é central no momento de se fechar uma aliança. Apenas um terço dos 30 entrevistados falou de maneira explícita sobre a importância de debater ideias e propostas em busca de um projeto comum que seria colocado em prática caso a coligação vencesse a eleição. Uma das exceções foi o então secretário do PSB, Carlos Siqueira, que afirmou que o partido entregou um documento com propostas para Dilma durante a campanha de 2010. O ex-senador Jorge Bornhausen também deu um depoimento nesse sentido. Segundo ele, enquanto esteve à frente do comando do DEM, o partido sempre apresentou ao PSDB as propostas que gostaria que estivessem no programa de governo do candidato.

Notamos ainda uma resistência dos entrevistados em falar de maneira mais detalhada sobre o financiamento das campanhas. Apesar de admitirem que havia um compromisso em relação ao partido que encabeçava a chapa de arrecadar recursos e distribuir entre os demais membros da coligação, os políticos evitaram dar detalhes sobre as transações e sobre como eram feitas as negociações em relação a esse aspecto. O único que falou em valores foi o presidente do PTB, Roberto Jefferson.

O tema se tornou ainda mais delicado após as revelações da Operação Lava Jato, que tem demonstrado que recursos ilícitos possivelmente foram usados para viabilizar a

formação de alianças, seja no período pré ou pós-eleitoral. Durante a nossa pesquisa de campo, um entrevistado confessou que havia “comprado” o apoio de um partido para que a legenda fizesse parte da coligação de um candidato a governo de estado.

Conclusão

Acreditamos que esses resultados têm implicações importantes, tanto para o entendimento do caso brasileiro, quanto para a literatura comparada sobre formação de coalizões no presidencialismo. A lógica *policy-seeking*, que prioriza a discussão sobre programa de governo, não aparece com tanta força, especialmente nos depoimentos dos quadros partidários. Isso vai contra a hipótese de Limongi e Figueiredo (2009), que defendem que o presidencialismo brasileiro funciona nos moldes dos sistemas parlamentaristas e que existe um acordo de coalizão em torno de uma agenda de governo. A negociação do programa de governo no período pré-eleitoral parece ser importante para um grupo pequeno de partidos, de perfil mais ideológico. Porém, na grande maioria dos casos, a entrada na coligação está associada basicamente à expectativa de obtenção de cargos em um futuro governo. Não queremos dizer com isso que a preocupação com o conteúdo das políticas públicas está ausente dos objetivos dos partidos, pois é razoável supor que estes desejem comandar ministérios para exercer influência sobre a produção de políticas públicas. De toda sorte, o caso brasileiro sugere que as coalizões formadas em regimes presidencialistas se originam de acordos tácitos e de caráter informal, que não implicam necessariamente a negociação de um programa de governo comum.

Vale observar ainda que a proximidade ideológica entre os partidos não tem sido o fator preponderante para a formação de coalizões pré- e pós-eleitorais. A título de exemplo, no período recente, o PT formou alianças com partidos de direita, ideologicamente mais próximos do seu principal adversário, o PSDB (Melo e Câmara, 2012). A entrada desses partidos nos governos petistas sugere a predominância de uma lógica *office-seeking*. Segundo Kellam (2015), partidos com este perfil deveriam optar pela neutralidade na disputa presidencial, deixando para negociar ministérios após conhecidos os resultados da eleição. Apesar de essa ter sido a postura do PP na eleição de 2010, outros partidos ideologicamente distantes do PT, como o PR, já caminharam com Dilma Roussef desde o primeiro turno. A regra para esses partidos, portanto, não parece ser a neutralidade, mas sim a decisão que, no momento, vai aumentar a chance

de eles participarem no governo e, principalmente, aumentar o poder de barganha no futuro.

Como último ponto, gostaríamos de destacar que essa é uma pesquisa inovadora em muitos aspectos. Em primeiro lugar, boa parte dos estudos realizados sobre coalizões entendem que a montagem do gabinete se inicia no período pós-eleitoral, ignorando a barganha pré-eleitoral. No entanto, as evidências empíricas que apresentamos sobre o Brasil e outros países da América Latina indicam claramente que os presidentes costumam recompensar os membros da coalizão pré-eleitoral com ministérios. Ainda que os gabinetes não sejam sempre e necessariamente congruentes com a aliança eleitoral, pois a obtenção de maiorias requer, com frequência, que os presidentes ampliem o seu arco de apoios, pode-se dizer que as coalizões pré-eleitorais são, na maior parte das vezes, o embrião da coalizão de governo. Em segundo lugar, a pesquisa analisa o processo de montagem das coalizões pré-eleitorais e pós-eleitorais do ponto de vista dos atores políticos. Até onde sabemos, poucas são as pesquisas que se preocuparam em abrir a “caixa-preta” dos acordos de coalizão em regimes presidencialistas. Em parte, essa lacuna da literatura se deve ao fato de que o processo de negociação das coalizões em contexto de separação de poderes acontece de maneira informal e a portas fechadas, diferente dos países parlamentaristas, onde os acordos são públicos.

Em síntese, nossos resultados apontam para a necessidade de avançarmos no desenvolvimento de uma nova e ainda pouco explorada agenda de pesquisa sobre o presidencialismo de coalizão, que traz como dimensão importante, senão central, a barganha pré-eleitoral que antecede a formação dos governos.

Bibliografía:

- Albala, Adrián. (2016), "Presidencialismo y Coaliciones de Gobierno en América Latina: Un Análisis Del Papel De Las Instituciones". *Revista de ciencia política (Santiago)*, 36: 459-479.
- Alemán, Eduardo, e Tsebelis, George. (2011), "Political Parties and Government Coalitions in the Americas". *Journal of Politics in Latin America*, 3: 3-28.
- Altman, David. (2000), "The Politics of Coalition Formation and Survival in Multiparty Presidential Democracies: The Case of Uruguay, 1989-1999". *Party Politics*, 6: 259-283.
- Amorim Neto, Octavio. (2006), "The Presidential Calculus: Executive Policy Making and Cabinet Formation in the Americas". *Comparative Political Studies*, 39: 415-440.
- Amorim Neto, Octavio , e Santos, Fabiano. (2001), "A Conexão Presidencial: Faccções Pró e Antigoverno e Disciplina Partidária No Brasil". *Dados*, 44.
- Benevides, Maria Victoria Mesquita (1981), *A UDN e o Udenismo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Borges, André. (2015), "Nacionalização Partidária e Estratégias Eleitorais No Presidencialismo De Coalizão". *Dados*, 58: 239-274.
- Borges, André, e Lloyd, Ryan. (2016), "Presidential Coattails and Electoral Coordination in Multilevel Elections: Comparative Lessons from Brazil". *Electoral Studies*, 43: 104-114.
- Borges, André, e Turgeon, Mathieu. (2017), "Presidential Coattails in Coalitional Presidentialism". *Party Politics*: 1-11.
- Calvo, Ernesto, et al. (2015), "Why Coalitions? Party System Fragmentation, Small Party Bias, and Preferential Vote in Brazil". *Electoral Studies*.
- Carroll, Royce Alexander. (2007), "*The Electoral Origins of Governing Coalitions*", UC San Diego, Department of Political Science, Ph.D. Diss. .
- Chaisty, Paul, et al. (2014), "Rethinking the 'Presidentialism Debate': Conceptualizing Coalitional Politics in Cross-Regional Perspective". *Democratization*, 21: 72-94.
- Chasqueti, Daniel. (2001), "Democracia, Multipartidismo y Coaliciones En América Latina: Evaluando La Difícil Combinación" in *Tipos De Presidencialismos Y Coaliciones Políticas En América Latina*, ed. J. Lanzaro. Buenos Aires: CLACSO, pp. 319-357.
- Chasqueti, Daniel (2008), *Democracia, Presidencialismo Y Partidos Políticos En América Latina: Evaluando La " Difícil Combinación"*. Ediciones Cauce-CSIC.
- Cheibub, José Antonio (2007), *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*. Cambridge University Press.
- Cheibub, José Antonio , et al. (2004), "Government Coalitions and Legislative Success under Presidentialism and Parliamentarism". *British Journal of Political Studies*, 34: 565-587.

Chiru, Mihail. (2015), "Early Marriages Last Longer: Pre-Electoral Coalitions and Government Survival in Europe". *Government and Opposition*, 50: 165-188.

Cortez, Rafael. (2009), "*Eleições Majoritárias e Entrada Estratégica no Sistema Partidário-Eleitoral Brasileiro*", Ph.D. Thesis, Department of Political Science, Universidade de São Paulo, Brazil.

Figueiredo, Argelina. (2007), "Government Coalitions in Brazilian Democracy". *Brazilian Political Science Review*, 1: 182-216.

Figueiredo, Argelina Cheibub, et al. (2012), "Governos Minoritários no Presidencialismo Latino-Americano: Determinantes Institucionais e Políticos". *Dados: Revista de Ciências Sociais*, 55: 839-875.

Freudenreich, Johannes. (2016), "The Formation of Cabinet Coalitions in Presidential Systems". *Latin American Politics and Society*, 58: 80-102.

Kellam, Marisa. (2015), "Why Pre-Electoral Coalitions in Presidential Systems?". *British Journal of Political Science*, 47: 391-411.

Limongi, Fernando, e Cortez, Rafael. (2010), "As Eleições de 2010 e o Quadro Partidário". *Novos estudos-CEBRAP*: 21-37.

Limongi, Fernando, e Figueiredo, Argelina. (2009), "Poder de Agenda e Políticas Substantivas". *Legislativo brasileiro em perspectiva comparada. Belo Horizonte: UFMG*: 77-104.

Linz, Juan J. (1990), "The Perils of Presidentialism". *Journal of democracy*, 1: 51-69.

Lyne, Mona M. (2005), "Parties as Programmatic Agents: A Test of Institutional Theory in Brazil". *Party Politics*, 11: 193-216.

Mainwaring, Scott. (1993), "Presidentialism, Multipartyism, and Democracy: The Difficult Combination". *Comparative Political Studies*, 26: 198-228.

Martínez-Gallardo, Cecilia. (2010), "Inside the Cabinet: The Influence of Ministers in the Policymaking Process" in *How Democracy Works: Political Institutions, Actors, and Arenas in Latin American Policymaking*, eds. C. Scartascini, E. Stein e M. Tommasi. Washington, D.C; Cambridge, MA: Inter-American Development Bank; David Rockefeller Center for Latin American Studies, pp. 119-146.

Martínez-Gallardo, Cecilia. (2012), "Out of the Cabinet: What Drives Defections from the Government in Presidential Systems?". *Comparative Political Studies*, 45: 62-90.

Meireles, Fernando. (2016), "Oversized Government Coalitions in Latin America". *Brazilian Political Science Review*, 10.

Samuels, David. (2002), "Presidentialized Parties: The Separation of Powers and Party Organization and Behavior". *Comparative Political Studies*, 35: 461-483.

Samuels, David (2003), *Ambition, Federalism, and Legislative Politics in Brazil*. Cambridge: Cambridge University Press.

Shugart, Matthew, e Carey, John M. (1992), *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Soares, Gláucio Ary Dillon (2001), *A Democracia Interrompida*. Rio de Janeiro: FGV Editora.

Soares, Márcia Miranda. (2013), "Influência Majoritária Em Eleições Proporcionais: Os Efeitos Presidenciais E Governatoriais Sobre as Eleições Para a Câmara Dos Deputados Brasileira (1994-2010)". *Dados-Revista de Ciências Sociais*, 56: 413-437.

Spoon, Jae-Jae, e West, Karleen Jones. (2015), "Alone or Together? How Institutions Affect Party Entry in Presidential Elections in Europe and South America". *Party Politics*, 21: 393-403.

Strom, Kaare (1990), *Minority Government and Majority Rule*. Cambridge University Press.

Apêndice

Quadro 1 - Lista dos 30 entrevistados, com a data e a maneira como as entrevistas foram realizadas, além de informações sobre o partido e o cargo ocupado pelo entrevistado em 2010

Entrevistados	Data da entrevista	Como foi realizada	Partido em 2010	Cargo/função em 2010
Alexandre Padilha	06/03/2018	Troca de áudios pelo WhatsApp	PT	Ministro das Relações Institucionais do governo Lula
José Eduardo Cardozo	16/03/2018	Por telefone	PT	Deputado federal (SP) e secretário-geral do PT
Edinho Silva	05/10/2017	Presencialmente, em Brasília	PT	Presidente estadual do PT de São Paulo
Ricardo Berzoini	21/10/2017	Presencialmente, em Brasília	PT	Presidente do PT entre 2008 e 2010
Patrus Ananias	28/02/2018	Presencialmente, em Brasília	PT	Ministro do Desenvolvimento Agrário
Renan Calheiros	10/05/2018	Presencialmente, em Brasília	PMDB	Senador (AL)
Valdir Raupp	11/04/2018	Presencialmente, em Brasília	PMDB	Senador (RO) e vice-presidente do PMDB
Lúcio Viera Lima	24/02/2018	Presencialmente, em Brasília	PMDB	Deputado federal (BA)
Aldo Rebelo	15/03/2018	Presencialmente, em Brasília	PCdoB	Deputado federal (SP)
Carlos Lupi	07/12/2017	Por telefone	PDT	Ministro do Trabalho e presidente nacional do PDT
Cristovam Buarque	26/01/2018	Por telefone	PDT	Senador (DF)
Vladimir Porfírio	24/01/2018	Presencialmente, em Brasília	PR	Secretário de comunicação social do PR
Carlos Siqueira	23/12/2017	Por telefone	PSB	Secretário-nacional do PSB
Márcio França	25/01/2018	Por telefone	PSB	Deputado federal (SP)
Pastor Everaldo	16/03/2018	Por telefone	PSC	Presidente nacional do PSC
José Serra	14/12/2017	Presencialmente, em Brasília	PSDB	Governador de São Paulo, candidato a presidente
Alvaro Dias	27/02/2018	Presencialmente, em Brasília	PSDB	Senador (PR)
Andrea Matarazzo	19/01/2018	Por telefone	PSDB	Secretário de Estado da Cultura de São Paulo
Jutahy Júnior	06/03/2018	Presencialmente,	PSDB	Deputado federal (BA)

		em Brasília		
José Aníbal	26/01/2018	Por telefone	PSDB	Deputado federal (SP)
Cesar Maia	09/10/2017	Presencialmente, no Rio	DEM	Ex-prefeito do Rio de Janeiro
Indio da Costa	28/02/2018	Presencialmente, em Brasília	DEM	Deputado federal (RJ)
Jorge Bornhausen	22/03/2018	Por telefone	DEM	Presidente de honra do DEM
Paulo Bornhausen	14/03/2018	Por telefone	DEM	Deputado federal (SC), líder do DEM na Câmara
Agripino Maia	20/03/2018	Presencialmente, em Brasília	DEM	Senador (RN), líder do DEM no Senado
Ronaldo Caiado	31/01/2018	Presencialmente, em Brasília	DEM	Deputado federal (GO)
Roberto Jefferson	10/10/2017	Presencialmente, em Brasília	PTB	Presidente nacional do PTB
Roberto Freire	27/09/2017	Presencialmente, em Brasília	PPS	Presidente nacional do PPS
Rubens Bueno	26/02/2018	Por telefone	PPS	Deputado federal (SP)