



COALIZÕES DE GOVERNO EM DISTINTOS SISTEMAS POLÍTICOS E A ESTRUTURA DO PODER EXECUTIVO: ESTUDO DE CASO EXPLORATÓRIO E COMPARATIVO

GOVERNMENT COALITIONS IN DISTINCT POLITICAL SYSTEMS AND THE EXECUTIVE BRANCH STRUCTURE: AN EXPLORATORY CASE OF COMPARATIVE STUDY

COALICIONES DE GOBIERNO EN DIFERENTES SISTEMAS POLITICOS Y LA ESTRUCTURA DEL PODER EJECUTIVO: STUDIO DE CASO EXPLORATÓRIO Y COMPARATIVO

Sheila Cristina Tolentino Barbosa¹

Resumo: As coalizões de governo são comumente examinadas em relação aos seus efeitos sobre os governos. Principalmente no processo de formação do governo, governabilidade dos governos minoritários e estabilidade do governo, embora também seja provável que tenha efeitos significativos sobre a estrutura e os resultados do poder executivo, conforme sugerido pelas discussões sobre as políticas das organizações governamentais. Este artigo, em um estudo de caso de estudo exploratório comparativo, discute e aponta como a trajetória dos governos coligados está relacionada à trajetória da estrutura do Poder Executivo, principalmente no seu incremento, independente de qual seja o Sistema político.

Palavras-chave: Coalizões de Governo; Poder Executivo; Estrutura.

Abstract: The government coalitions are commonly examined regarding their effects on governments. Mostly on government formation process, governability of minority governments and government stability. Nevertheless, it also is likely to have significant effects on the structure and results of the executive branch, as is suggested by discussions of the politics of government organizations. In an exploratory comparative case of study, this article discusses and points out how the trajectory of governments coalitions is related to the trajectory of the executive branch structure, primarily in its increase, regardless of which the political system is.

Keywords: Government Coalitions; Executive Branch; Structure.

Resumen: Las coaliciones gubernamentales se examinan comúnmente por sus efectos sobre los gobiernos. Principalmente en el proceso de formación de gobiernos, gobernanza de gobiernos minoritarios y estabilidad gubernamental, aunque también es probable que tenga efectos significativos en la estructura y resultados del Poder Ejecutivo, como lo sugieren las discusiones sobre las políticas de los organismos gubernamentales. Este artículo, en un estudio de caso exploratorio comparativo, discute y señala cómo la trayectoria de los gobiernos asociados se relaciona con la trayectoria de la estructura del Poder Ejecutivo, principalmente en su incremento, independientemente de cuál sea el sistema político.

Palabras Clave: Coaliciones Gubernamentales; Poder Ejecutivo; Estructura.

¹ Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Membro do Departamento de Estudos de Políticas Públicas – Universidade de Brasília (UnB), Phd em Administração Pública – Universidade de Brasília (UnB). A autora gostaria de agradecer o Departamento de Ciências Políticas da Universidade de Canterbury e a Comissão Neozelandesa de Serviço Público, pelo seu apoio e valiosa contribuição durante a fase de pesquisa.

1 Introdução

As coalizões de governo são normalmente analisadas em relação aos seus efeitos sobre os governos. Na maioria das vezes, esses efeitos são sobre o processo de formação de governos e sobre a estabilidade do governo (CHEIBUB; LIMONGI, 2011). No entanto, é provável que produzam efeitos significativos na estrutura e resultados do poder executivo, como sugerido por discussões acerca da estrutura governamental, como visto em Ryu et al. (2019). Esses efeitos normalmente não são investigados. Na verdade, com exceção de reformas administrativas mais significativas, mudanças na estrutura de governos parecem passar quase despercebidas pela sociedade como um todo, independente do sistema político em que estão.

Supõe-se que sistemas políticos diferentes apresentem resultados diferentes sobre um cenário político de distribuição de poder; porém, coalizões de governo compartilham as mesmas motivações e preocupações, as quais são respectivamente o controle do poder governamental e a estabilidade do governo, sendo formadas por meio de barganhas de cargos ministeriais.

Essa pesquisa procura descrever possíveis correlações entre governos de coalizão e mudanças na estrutura do poder executivo em dois sistemas políticos diferentes. Para tal, esse trabalho, através de um estudo de caso exploratório e comparativo, descreverá e analisará os casos dos governos do Brasil e Nova Zelândia a partir de 1988. Nesse esforço, a principal contribuição deriva do desafio de criar uma estrutura de análise nos limites entre duas áreas de conhecimento, como ciências políticas e administração pública, uma vez que outros estudos sobre estas correlações específicas não foram encontradas durante essa pesquisa. Porém, alguns estudos sobre reformas de administração pública relacionados foram valiosos.

Como Borges e Barbosa (2019) indicaram no caso do Brasil durante os últimos anos, há uma forte correlação entre o aumento no número de partidos em governos de coalizão e expansões significativas na estrutura do poder executivo. Além disso, a prática de compartilhar cargos administrativos e ministeriais em troca de apoio ao governo do momento, tem, inclusive, padrões visíveis de controle partidário sobre os setores do governo (SILVA; BARBOSA, 2019).

Pesquisas anteriores mostram conclusões relacionadas a incentivos de políticos para procurar cargos ministeriais fora dos principais partidos em coalizões de governos minoritários (SHUGART; TAN, 2016). Essa situação pode levar o sistema político a uma maior fragmentação relativa ao número de partidos políticos, um aumento no tamanho da coalizão e maior fragmentação da estrutura e ação do poder executivo.

Essa pesquisa deriva da agenda de uma pesquisa mais ampla sobre o Brasil, e a escolha da Nova Zelândia como um caso de controle, levou em consideração que a Nova Zelândia tem algumas características úteis. A característica comum mais importante dos dois países é que esses estavam sob diretivas formais para reduzir a máquina pública no período selecionado. Consequentemente, ambos

supostamente não deveriam apresentar expansões nas suas estruturas, como, na verdade, demonstraram.

Para explorar correlações possíveis, como mencionado anteriormente, primeiro serão examinadas características relevantes dos dois sistemas políticos, seus processos de formação de governo e indicações para cargos públicos, uma vez que a estrutura governamental é uma expressão do conjunto de cargos. Após, serão discutidos dados sobre as respectivas estruturas do poder executivo do período sob investigação. Finalmente, essa discussão é seguida por uma análise de possíveis correlações existentes entre aumentar coalizões de governo e a rota de mudanças na estrutura do poder executivo sob suas regras específicas de ocupação de cargos.

2 Política e organização governamental

A relação entre política e organização governamental é uma questão de dependência na qual sistemas políticos dependem da eficiência das instituições administrativas para atingir sua própria eficiência. Na verdade, “design and control of bureaucratic structures is a central concern of any polity” (MARCH; OLSON, 1983, p.281). Em contrapartida, a organização governamental é representada por sua estrutura moldada pela hierarquia de cargos, que significa que também é um assunto de indicações para ocupação de cargos disponíveis para a arena política gerir a estabilidade e governabilidade dos governos.

A composição do aparelho estatal, especialmente do poder executivo, tem um caráter técnico e político. No primeiro caso, é uma questão de satisfazer uma necessidade de capacidade; no Segundo caso, é a fim de manter a governabilidade no sistema político através da distribuição de poder entre os mais altos cargos da hierarquia do governo. Como sugerido por White e Dunleavy (2010, p.7), no seu estudo sobre mudanças organizacionais na Administração Pública do RU e outros países, “Reconfigurations always provide the opportunity to reorder the Cabinet, reward allies and signal new priorities to the electorate.” Similarmente, Davis *et al.* (1990) entendem que as mudanças observadas nos gabinetes entre 1950 e 1997 na Austrália, Canadá e no Reino Unido (países cujo sistema político é o parlamentarismo) refletem cálculos políticos e administrativos. Embora a correlação entre o número de partidos e mudanças nos ministérios seja fraca para os gabinetes canadenses e britânicos, todos os países em análise têm uma forte correlação entre eleições, novos primeiros-ministros e mudanças ministeriais.

A fim de compreender melhor como o sistema político está relacionado à estrutura de governo (referindo-se ao Poder Executivo), primeiro, analisaremos como os sistemas políticos em análise estabelecem suas respectivas coalizões de governo.

2.1 Coalizões de governo em diferentes sistemas Políticos

As diferenças entre relações executivo-legislativo no sistema político parlamentarista e presidencial foram destacadas por Cheibub e Limongi (2011), que discutem as possibilidades dos dois sistemas políticos de ter: a) um único partido majoritário (quando somente um partido tem a maioria das cadeiras no parlamento ou congresso), b) governos minoritários (quando o governo é formado por um ou mais partidos que controlam em conjunto menos que 50% das cadeiras legislativas) e finalmente, c) o que esses observam como o “verdadeiro fenômeno político interessante”: os governos de coalizão. Esses autores também destacam que quando a falta de domínio presidencial sobre o processo legislativo existe, as condições dos dois sistemas nas quais uma coalizão emerge são as mesmas. Essa Situação tornou-se comum em sistemas políticos fragmentados caracterizados por mais partidos com cadeiras legislativas.

Para discutir melhor as características de algumas coalizões, é necessário distinguir entre coalizões de governo (múltiplos partidos no portfólio) e coalizões do legislativo. Porém, essas podem coincidir; é importante destacar que eventualmente haverá governos minoritários ou gabinetes que “are cabinets that meet all of the foregoing requirements except the majority clause” STROM (1990, p.6). Em outras palavras, o governo tem controle coletivo de menos da metade de todas as cadeiras do legislativo. Todavia, esses podem ser apoiados por uma coalizão legislativa mais ampla. “Esses são, nesse sentido, apoiados por governos minoritários que serão no mínimo tão eficientes legislativamente como governos de coalizão.” (CHEIBUB; LIMONGI, 2010, p.45).

De acordo com Strom (1990), uma coalizão legislativa em sistemas parlamentaristas significa que partidos fora dos portfólios dos gabinetes podem dar voto de confiança ao governo. Assim, “parties not represented in the cabinet may even receive some office payoffs, for example, in the form of subcabinet officers, legislative chairmanships, or other appointments in the public sector.” (STROM, 1990, p.5). Esse tipo de acordo procura sustentar uma maioria legislativa para aprovar projetos legislativos e leis orçamentárias do governo.

Essa possibilidade significa que uma cadeia de cargos no setor público mais amplo independente do governo pode ser usada como um recurso no processo de barganha para obter apoio legislativo.

Em relação aos sistemas presidenciais, a mesma falta de domínio do processo legislativo pode ser encontrada com as mesmas implicações. Logo, como ocorre nos sistemas parlamentaristas, esses também tendem a formar uma coalizão com um mínimo de membros considerando que, em ambos os sistemas, o processo de barganha requer desistir de uma quantidade de poder para obter apoio legislativo.

Uma vez que nenhum partido único consiga a maioria das cadeiras legislativas, criar um gabinete mínimo que garanta a maioria parlamentar se torna o principal objetivo. Esse tipo de gabinete é definido como “a cabinet that contains sufficient parties to ensure a parliamentary majority, but that

contains no party unnecessary to majority status.” (DODD, 1976, p. 17) De maneira que o partido principal na coalização pode deter sozinho o máximo de poder possível.

Como Humphreys (2008, p.380) alegou, resultados previstos de um processo de formação de coalizão dependem “not simply on the bargaining protocol but, more substantively, on details of the space of admissible contracts—that is, on the types of commitments that can be made.” Assim, algumas outras restrições podem influenciar processos de formação de coalizões e os limites do processo de barganha levam em consideração os riscos de perder o apoio do seu eleitorado cumprindo acordos que podem comprometê-los. No entanto, é essencial enfatizar que a função representativa depende do sucesso do processo de *office-seeking* (objetivo é o cargo eletivo). Consequentemente, a motivação *policy-seeking* (objetivo é formulação de política) por trás de um processo de barganha “não nega que pode ser necessário estar no poder para adotar políticas.” Por esse motivo, “A policy-seeking politician trying to get into power in order to implement certain ideals may even behave as if he or she is pure office seeker ” (LAVER, 1996, p.19). Esse comportamento parece ser o centro do processo de barganha que define como as coalizões de governo são formadas.

2.2 Estruturas de Administração pública: o Poder Executivo

É desafiador comparar estruturas de administração pública em diferentes países, uma vez que essas têm tantas particularidades e diferentes tipos de organização. Uma tipificação abrangente deve primeiro considerar o que é uma organização do setor estatal. Aliás, a seguir são fornecidas algumas definições do setor estatal e seus tipos de organizações na Nova Zelândia e Brasil para estabelecer dados comparáveis.

De acordo com Ringer (1991), no caso da Nova Zelândia, “the state sector is an umbrella term used to describe organizations in which the government has a direct financial interest, and which are responsible for putting its policies into effect.” Incluindo Ministérios, Departamentos Governamentais, Empresas Estatais (SOEs), e Organizações Não Governamentais Quase Autônomas ou, algumas vezes, chamadas de Organizações Governamentais Nacionais Quase Autônomas (Quangos).² Essa terminologia foi comumente usada durante a primeira geração de reformas administrativas, durante o que foi então chamado o movimento Nova Gestão Pública (LÆGREID, 2017). Como foi explicado por Scott (2001, p. 269), atualmente, as organizações públicas no setor estatal mais amplo (excluindo Ministérios e departamentos – a estrutura central do governo, agências departamentais e SOEs) são conhecidas como Entidades Coroa (com certa autonomia em relação à administração central)³.

No Brasil, o setor estatal segue uma noção similar de governo central e organizações com

² Quangos foi outro termo genérico para a grande variedade de agências públicas constituídas pelo governo fora da estrutura departamental tradicional (Ringer, 1991).

³ Observe que essa definição é realizada por exclusão, o que significa que essas não são variáveis constitucionais para as subcategorias definidas, mas somente subdivisões baseadas em suas funções no portfólio do governo. Ou seja, compreende uma variedade de organizações que conduzem um amplo espectro de atividades.

personalidade jurídica própria. Além disso, o setor estatal Federal no Brasil compreende organizações financiadas total ou parcialmente pelo orçamento público e responsáveis por colocar políticas em vigor, como mencionado anteriormente. Diferente do Caso da Nova Zelândia, no qual a distinção é realizada pela exclusão, o Decreto Lei nº 200 de 1967 ainda está em vigor e traz as definições sobre a organização do setor público do Brasil.

O Decreto Lei nº 200/1967 diz que no governo central, mencionado como “a Administração direta” estão os ministérios (por analogia, também as secretarias especiais com status de ministérios)⁴ e também a “administração indireta” que compreendem as organizações de personalidade jurídica própria, por exemplo, agências e SOEs. Portanto, a administração direta é um paralelo do serviço público e a administração indireta um paralelo das entidades da coroa e as outras organizações do setor público mais amplo fora do governo central.

A administração indireta é composta por órgãos públicos dotados de personalidade jurídica própria com certa autonomia em relação à administração Direta. Como um sistema federal peculiar, o setor público do Brasil é bastante complexo. Inclusive municípios possuem autonomia política e administrativa. Conclui-se que os mesmos tipos de organizações também são válidos para governos regionais ou locais que têm autonomia e suas estruturas administrativas separadas.

Alguns estudos indicam que a estrutura do setor público em geral, nos casos do Brasil e Nova Zelândia tenha se tornado mais fragmentados após as reformas do *New Public Management* (POLLITT; BOUCKAERT, 2011; JENSEN *et al.*, 2014; BARBOSA; POMPEU, 2017; BARBOSA, 2019; LOFGREN *et al.*, 2018) Para ambos os casos, os subtipos e trajetória das Entidades da Coroa ou a administração indireta são apresentados nos gráficos na próxima seção. Esses subtipos de organizações têm variações de autonomia e independência, bem como do seu objetivo. Como uma fonte de poder político, determinados cargos nessas organizações podem ser objeto do processo de barganha para formar coalizões de governo.

O aspecto político da face estrutural do governo foi sugerido por estudos sobre suas reorganizações (MARCH; OLSON, 1983; RYU *et.al*, 2019; BARBOSA; BORGES; SILVA, 2020). Em vez de um problema técnico para tratar de desafios sociais complexos, como pode ser razoavelmente suposto levando em consideração que é uma questão de organizar a ação do governo, parece ser mais sobre acordos políticos. Algumas evidências disso são fornecidas por Ryu et al. (2019), como transcrito abaixo.

“The intensity of government reorganizations varied more widely between countries than over time. Given the relatively similar levels of socioeconomic development in OECD countries, this pattern strongly suggests that government reorganizations may be more the result of political factors than a technical response to environmental

⁴ É importante observar que no sistema brasileiro, o conceito de departamento é usado para nomear subdivisões em qualquer organização no governo central ou Entidades da administração indireta.

changes shared by most OECD countries.” (RYU et al., 2019, p. 3)

Embora governos, em geral, compartilhem as mesmas preocupações principais, por exemplo, conduzir políticas públicas para prestar serviços à sociedade relacionados à saúde, educação, bem-estar, infraestrutura e segurança, a diferenciação estrutural do governo entre países, inclusive quando, em contextos socioeconômicos similares, pode estar relacionada às bases de condicionamento institucional. Por esse motivo, uma visão geral das instituições que estabelecem intersecções entre política e estrutura do governo dos dois países será fornecido nas seções seguintes, após metodologia.

3 Metodologia

Para compreender transformações na organização do setor público, a nível Federal/nacional, e seus determinantes políticos, essa análise foi realizada por pesquisa qualitativa e quantitativa e análise comparativa de múltiplos casos (casos do Brasil e Nova Zelândia). O fato desses terem sistemas políticos diferentes foi previsto para tornar possível analisar se coalizões ou os sistemas políticos foram um aspecto diferencial.

A análise comparativa da organização de administração pública com sistemas políticos diferentes pode ser útil para identificar elementos diferenciais relativos à influência de cada sistema político na forma de governo, tudo isso através de um exame e comparação de similaridades e diferenças em suas características e seus resultados. Primeiramente, as características dos dois sistemas políticos são descritas, incluindo seus respectivos números de partidos nos últimos anos, no parlamento ou coalizões de cada governo. A seguir, é apresentada uma descrição detalhada da trajetória das organizações do setor estatal nos dois países. Subsequentemente, uma análise foi realizada para comparar as trajetórias de coalizões e a respectiva estrutura de governo usando o teste estatístico da correlação *Spearman*.

Primeiro, a análise de dados fez comparações entre os mandatos políticos de cada país para descrever a trajetória de cada um, de maneira que as duas trajetórias pudessem ser comparadas entre si. É importante destacar que os países em análise têm períodos de mandato distintos: três anos para a Nova Zelândia e quatro anos para o Brasil. Assim, a comparação não foi sobre o tempo, mas sobre as características do mandato de cada governo.

A coleta de dados focou nas formações iniciais do gabinete em cada governo para identificar o impacto da transição de um governo para outro em relação a estrutura administrativa do governo em cada país. Nesse caso, o período de tempo de cada ministro não foi considerado, mas o processo de seleção de equipe em cada transição de governo, uma vez que esse seria o momento de mudanças significativas nas coalizões e potencialmente com repercussões mais significativas nas mudanças ministeriais (Ryu et al., 2019., p.7).

Informações sobre a composição ministerial e sobre a afiliação partidária dos ministros foram

coletadas de fontes oficiais como entidades governamentais responsáveis por assuntos eleitorais e bancos de dados de pesquisas mencionadas anteriormente nas referências desse artigo. Também, uma análise do conteúdo foi realizada para descrever estudos anteriores e documentos normativos que definem como criar e formar as equipes das organizações do setor estatal a Nível Federal.

A avaliação de quais e como muitos partidos constituem parte de uma coalizão de governo foi baseada na afiliação partidária de ministros e, no caso do Brasil, outros chefes de unidades organizacionais com um status de ministro. Deve ser observado que, em qualquer caso, há possíveis limitações dessa avaliação. Porém, fica compreendido como viável e válida para os objetivos da pesquisa, como já discutido acima.

No caso da análise do Brasil, a delimitação temporal é logo após a redemocratização em 1985 até 2016. Um período paralelo iniciando em 1987 até a última eleição de 2017 foi selecionado para o caso da Nova Zelândia. O aspecto mais importante sobre essas seleções de tempo é que similarmente, esses períodos de tempo também eram paralelos em relação a reformas recentes na gestão pública que supostamente seriam para moldar a administração pública sob as mesmas diretrizes de redução da estrutura e eficiência.

As variáveis analisadas foram o número de partidos com cadeiras no parlamento, o tamanho das coalizões, o número e tipos de ministérios, departamentos e outras organizações no setor estatal e o processo de nomeação para gabinetes, ministérios e departamentos superiores ou empresas do governo.

4 Discussão dos Dados

4.1 Sistemas políticos distintos e suas coalizões de governo

O Parlamentarismo da Nova Zelândia tem algumas características distintas (ver um resumo na tabela 1), tornando seu caso mais valioso para a comparação pretendida, levar em consideração similaridades e diferenças que tornam possível tirar algumas conclusões por contraste. Por exemplo, seus representantes são escolhidos por um sistema eleitoral proporcional de membros mistos (MMP) após um referendo de 1993 que substituiu o sistema *first-past-the-post* (FPP) anterior.

Como nenhum partido até agora venceu uma maioria parlamentar geral após o sistema eleitoral MMP, negociações interpartidos foram necessárias para o processo de formação do governo na Nova Zelândia. No entanto, essas negociações têm muitas características em comum com a prática em outros sistemas multipartidários (BOSTON, 2011). Assim, partidos provavelmente cooperarão, o que significa que uma coalizão de governo será realizada por partidos compartilhando cargos em Gabinetes ou formando um governo minoritário. Nessa situação, um partido pode concordar em apoiar o governo, inclusive, sem compor o Gabinete (PALMER; PALMER, 2004, p. 14; MULGAN, 2004).

Outra característica interessante do parlamentarismo da Nova Zelândia é que, embora esse siga a tradição do parlamentarismo de Westminster, esse tem uma casa de representantes num sistema

unitário de governo com três diferentes poderes. No entanto, de acordo com Malone (2015), sua separação de poderes não é tão clara, uma vez que o gabinete (o poder executivo) é exclusivamente composto por membros do parlamento (poder legislativo) apresentando uma sobreposição entre esses (PALMER; PALMER, 2004).

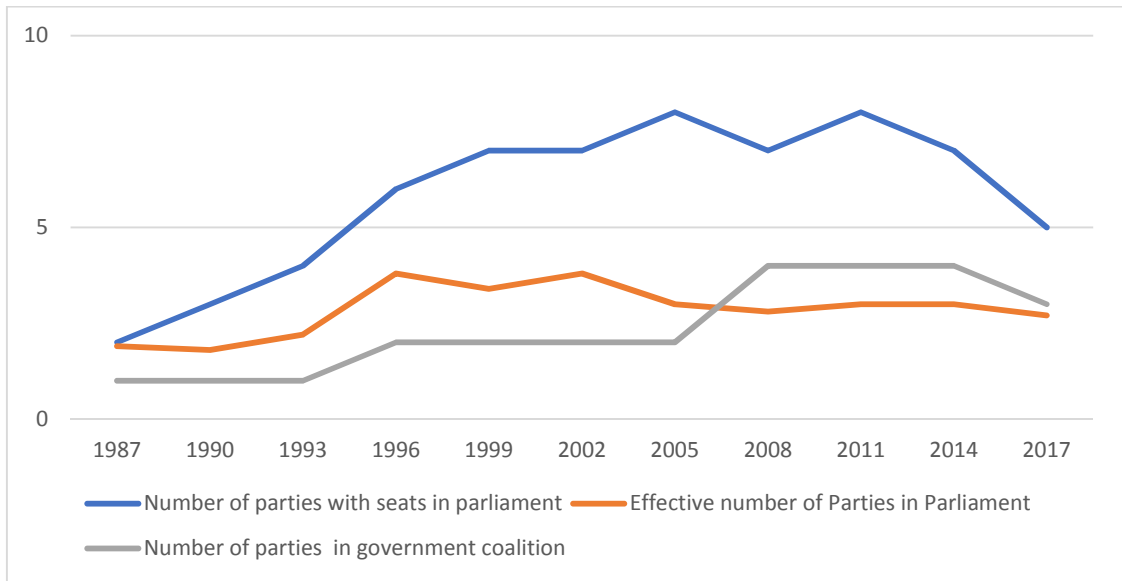
Em outras condições, o Brasil tem um sistema político bastante complexo. A presença de coalizões de governo no sistema presidencial do Brasil foi anteriormente discutida por Abranches (1988). Esse tem um parlamento com estrutura bicameral, uma casa para representantes do povo (a câmara) e outra para os representantes dos estados (o Senado – destinado a exercer a representação regional). Ambas as casas são compostas por representação proporcional com uma lista aberta.

No caso do Brasil, não há dúvida sobre a separação de poderes. No entanto, similarmente ao que ocorre na Nova Zelândia, outro sistema político totalmente diferente, para obter a maioria para aprovar quaisquer projetos de lei no Congresso, o partido que vencer a presidência normalmente precisa formar coalizões mínimas vencendo barganhando posições ministeriais com os partidos (BORGES; BARBOSA, 2019). Nesse sentido, o processo de formação de uma coalização de governo está relacionado à estrutura do poder executivo (a máquina do governo) e, portanto, a como esse funciona para implementar políticas e entregar serviços públicos.

Sob sistema eleitoral *single-member plurality* (SMP) na Nova Zelândia, a média do número de partidos com cadeiras numa eleição era três, excluindo a eleição de 1993, quando quatro partidos venceram cadeiras na última eleição neste sistema eleitoral. Essa exceção ocorreu ao mesmo tempo que o referendo para a eleição MMP foi aprovado (SHUGART; TAN, 2016). Após o sistema eleitoral MMP iniciado na eleição de 1996, o Sistema Político da Nova Zelândia mostrou uma tendência de aumentar a fragmentação até 2008, quando o número de partidos no parlamento reduziu, e novamente em 2014 (ver Gráfico 1).

No sistema político da Nova Zelândia, essa fragmentação pode ser vista observando o número de partidos nas coalizões de governo que mostraram um aumento logo após a mudança do sistema eleitoral. Além disso, o número de partidos nas coalizões de governo ultrapassou o número efetivo de partidos⁵ no parlamento em 2008, 2011 e 2014 (Ver Gráfico 1). Essa fragmentação está possivelmente relacionada ao novo cenário de governos minoritários integrados por partidos com pequeno número de cadeiras no parlamento, significando que a coalizão requer um grande número de partidos para obter o voto de confiança para manter a governabilidade.

⁵ Para mais detalhes sobre o conceito de partidos efetivos ver Laakso, 1979 p.4.

Gráfico 1 – Sistema Político da Nova Zelândia

Fonte: Resultados das Eleições da Nova Zelândia, 2019 e Parlamento da Nova Zelândia, 2019.
 Legenda: Número de partidos com cadeiras no parlamento. Número de partidos na coalizão do governo. Número efetivo de Partidos no Parlamento.

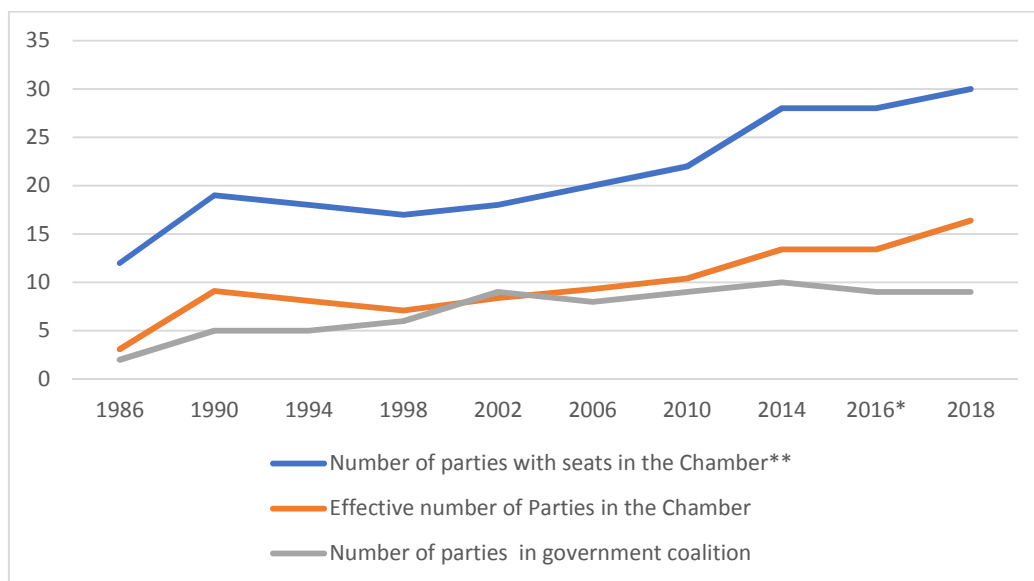
Comparativamente, o Brasil tem um sistema político ainda mais fragmentado (ver gráfico 2). O total de partidos no Congresso é significativamente maior que na Nova Zelândia. Esse pode ser até 3.75 vezes o número mais significativo encontrado no caso da Nova Zelândia.

O mesmo padrão de fragmentação no sistema político e governo também pode ser visto no caso do Brasil, uma vez que o número efetivo de partidos no congresso e o número de partidos em coalizões ainda estavam aumentando. Porém, o processo de fragmentação reduziu no sistema político da Nova Zelândia, estabilizando em torno de três partidos desde a eleição de 2005 (ver Gráficos 1 e 2).

Apesar do número de partidos com cadeiras no congresso brasileiro ser expressivamente mais significativo que no Parlamento da Nova Zelândia, a média do número de partidos em coalizões do governo tende a mostrar menos discrepância entre os dois países. Essa variou de 4 (NZ) para 10 partidos (BR) no seu ponto máximo (ver Gráficos 1 e 2). Esses pontos máximos podem indicar que pluralidade e diversidade podem ter um limite funcional após certo ponto, mas isto requer mais tempo para ser testado.

O sistema político no Brasil tem uma característica específica que pode ser distinguida do sistema político NZ. No caso do Brasil, como uma maioria simples elege o presidente, seu partido está sempre na coalizão; por esse motivo, não pode ser uma coalizão vencedora minoritária típica, uma vez que um dos partidos na coalizão foi escolhido pelo processo majoritário. No entanto, pode ser muito plausível ter uma coalizão composta de partidos em minoria no congresso, especialmente considerando o fato que o sistema político brasileiro atingiu altos níveis de fragmentação e pluralidade tendo até 30 partidos com cadeiras no congresso em 2014 (gráfico 2).

Gráfico 2 – Sistema Político do Brasil



Fonte: BORGES; BARBOSA, 2019 e Câmara Legislativa, 2019.

Observações: * Novo governo após o Impeachment do presidente anterior

** No início do governo

Legenda: Número de partidos na Câmara**. Número efetivo de Partidos na Câmara. Número de partidos na coalizão do governo

Sobre o número de partidos em coalizões, na Nova Zelândia, esse pode tipicamente ser de três a cinco. No Brasil, tem havido até 10 partidos nas negociações. Além disso, de acordo com Boston (2011), as negociações para formar uma coalizão de governo foram realizadas separadamente por pequenos grupos. Normalmente, questões de princípio e política são discutidas antes de tratar da distribuição de portfólios do gabinete e outros cargos públicos. Porém, no caso do Brasil, as discussões considerando questões de política para essa distribuição não são tão visíveis para a sociedade como um todo.

Na verdade, no sistema político do Brasil, o partido do presidente tem a prerrogativa de liderar negociações e escolher seus aliados entre aqueles num espectro de preferências políticas similares, considerando que será solicitado aos ministros de diferentes partidos que conduzam as políticas públicas. De acordo com Cheibub e Limongi (2011, p.44), isso foi realizado normalmente considerando a quantidade de apoio que o partido do presidente pode obter no legislativo.

Tabela 1 – Características dos Países

Características \ Países	Nova Zelândia	Brasil
Sistema Político	Parlamentarismo	Presidencialismo
Sistema eleitoral	Proporcional de membros mistos MMP	Proporcional /lista aberta
Fragmentação sistema político no	Aumentou até 2014 -até 8 partidos no parlamento	Aumentou – até 30 no congresso
Tamanho da coalizão	até 5 partidos	até 10 partidos
Definição de coalizão de governo	Partidos em cargos ministeriais e, inclusive, cargos de ministro fora do gabinete	Partidos em cargos ministeriais

Fonte: Pesquisa documental, 2019.

4.2 Coalizões de governo, nomeações políticas e estruturas de governo

Após descrever o processo de nomeações para o gabinete discutindo a formação de coalizões, essa análise segue para a descrição do processo de nomeação de altos funcionários no próximo nível na hierarquia do governo. Nesse nível, é possível identificar algumas características críticas que têm implicações em como o poder executivo é moldado e, conseqüentemente, como esse funciona em relação às políticas públicas, para entregar produtos e serviços à sociedade.

Após 1984, durante um período de reformas na administração pública, sob o paradigma da Nova Gestão Pública, na Nova Zelândia, os chefes de departamentos tiveram seu poder discricionário significativamente aumentado e um alerta de risco de serviço politizado foi emitido (States Services Commission, 2013, p. 23). Após esse cenário, a Lei do Setor Estatal de 1988 trouxe algumas mudanças para o processo de nomeação de altos funcionários.

Diferente da maioria dos países com governos estilo Westminster, nos quais nomeações de autoridades do alto escalão são tratadas pelos ministros ou normalmente pelo primeiro-ministro, no caso da Nova Zelândia, a nomeação de funcionários do alto escalão tem uma característica interessante. Em vez de ser caracterizada como uma escolha política, parece ser considerada uma escolha técnica, uma vez que é responsabilidade de um departamento específico assumida pelo chefe da omissão de serviço estatal.

Esse processo de nomeação inicia com a procura de um candidato adequado e, então, propondo essa pessoa aos ministros. Após, o gabinete (tecnicamente o conselho executivo) deve considerar a proposta e tem o poder de discordar. Embora seja possível, situações de veto não são muito comuns. Se o gabinete não exercer seu direito de veto, o comissário do serviço estatal está autorizado a nomear e contratar o executivo-chefe (SCOTT, 2001, p. 269). Nessa monarquia parlamentarista, o poder formal de nomeação continua com o governador geral que convencionalmente segue a recomendação do primeiro-ministro, logo, efetivamente significa que o

primeiro-ministro tem o poder de nomear autoridades do alto escalão.

Apesar desse sistema de nomeação único poder ter atingido seu objetivo de evitar interferência política, essa conquista parece estar restrita ao serviço público (equivalente à Administração Direta no Brasil). Para o setor estatal mais amplo, que inclui as entidades da coroa (equivalente à Administração Indireta no Brasil), o método de nomeação é diferente, considerando que são os ministros responsáveis que têm o poder de nomear membros de cada conselho. Além disso, esses podem determinar a remuneração de alguns dos seus membros de acordo com a Lei das Entidades da Coroa de 2004.

Como parece ser, os ministros responsáveis detêm algum poder sobre o poder executivo, em certa medida, por meio da nomeação política, dado que é exigido pela mesma lei, que os nomeados atendam a alguns critérios específicos. Isso significa que, atualmente, governos trabalham com os executivos de ministérios nomeados por governos anteriores; cada governo também “has been able to exercise its own political patronage in the appointment of the board members of crown entities .” (GREGORY, 2004, p. 145).

Na mesma direção, reforçando a percepção da influência do sistema político sobre a administração pública, num estudo sobre a independência e autonomia das entidades da coroa, Lofgren et al. (2018) declarou que “the traditional Westminster convention of constitutional boundaries between politics and administration is not that clear-cut in practice.” Esse estudo demonstrou que autonomia é concedida, desde que o ministro confie no executivo chefe; essa exigência torna central o processo de nomeação ao moldar e operar o poder executivo.

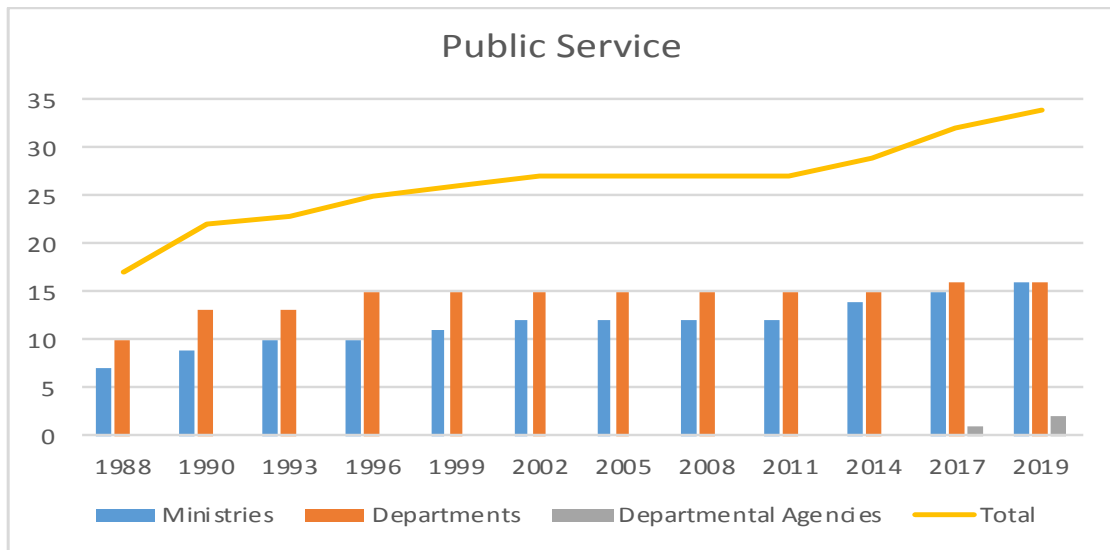
No caso do presidencialismo de coalizão brasileiro, nomeações tratam sempre de cargos de alto e médio escalão na hierarquia do poder executivo. De acordo com BORGES e BARBOSA (2019), o aumento de partidos nas coalizões de governo está correlacionado a um aumento na estrutura organizacional do governo, uma vez que partidos em coalizões do governo demandam a alocação de pastas do governo.

4.3 A estrutura do Poder Executivo em comparação

Para fornecer uma visão geral das estruturas do poder executivo nos dois países, os gráficos 3 a 7 mostram detalhes do tipo de organização de cada governo. Para melhor compreender as implicações de cada trajetória, é essencial destacar que os dois países estavam sob diretivas para reduzir o tamanho da estrutura governamental durante o período de análise.

Como discutido na seção 2 e para fins de comparação, o Serviço Público na Nova Zelândia e a Administração Direta no Brasil são considerados similares. Ambos moldam a estrutura do governo central. Suas trajetórias podem ser vistas nos gráficos 3 e 6, respectivamente. Ambos mostram algum grau de aumento e fragmentação, embora, isso seja mais acentuado no caso do Brasil.

Gráfico 3 – Número de organizações no Serviço Público



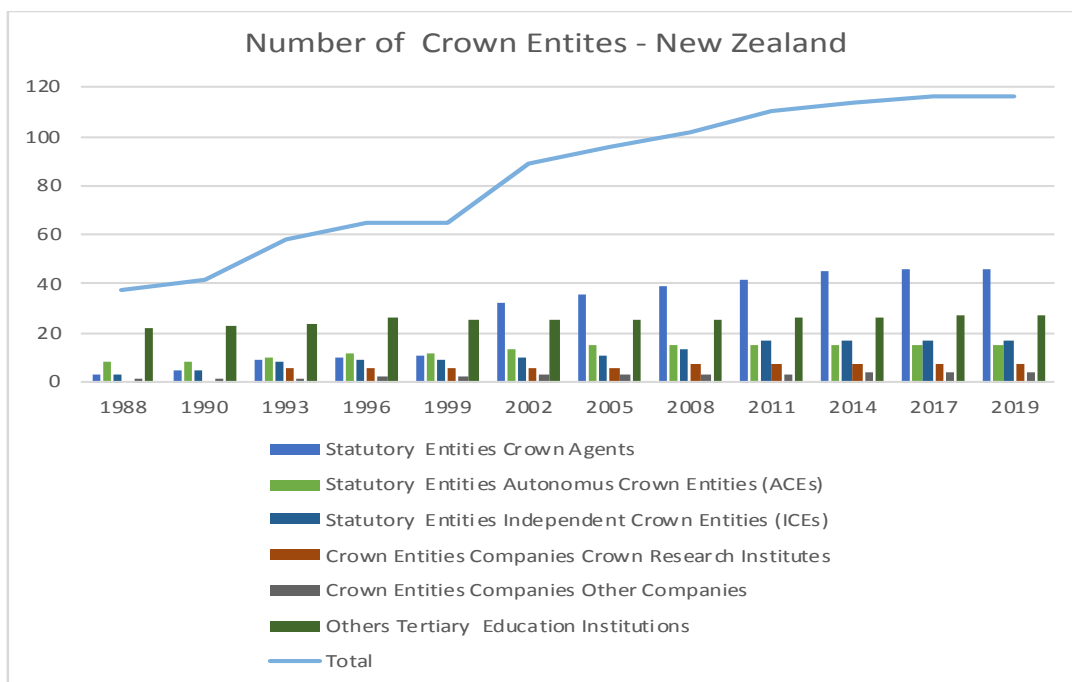
Fonte: Comissão de Serviço Público, 2019 e pesquisa documental, 2019.

Legenda: Ministérios. Departamentos. Agências de Departamentos. Total.

A partir dos gráficos 4 e 5, é possível observar as trajetórias das entidades da coroa e outras organizações ainda no setor público. Essa classificação de tipos de organizações foi fornecida pelos documentos oficiais da comissão de serviços estatais. Esses são similares ao que é chamado de administração indireta no Brasil, e sua trajetória é descrita no gráfico 7.

Comparativamente, essas trajetórias mostram que as Entidades da Coroa na Nova Zelândia tiveram um aumento mais significativo ao longo dos anos. É essencial destacar que, em comparação com o serviço público, as entidades da Coroa podem ser mais afetada por nomeações políticas.

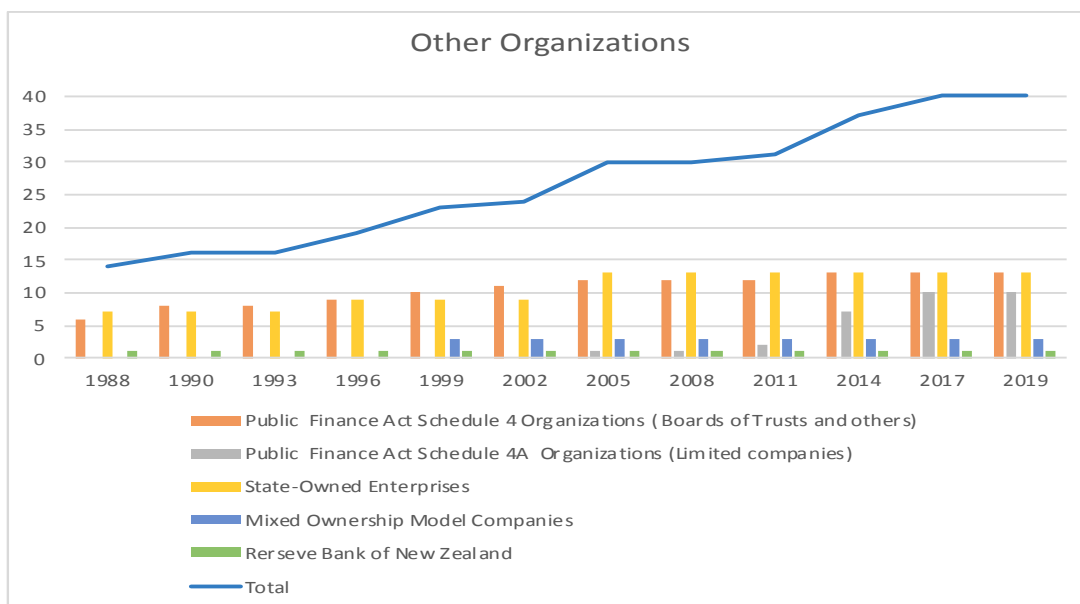
Gráfico 4 – Número de Entidades da Coroa



Fonte: Comissão de Serviço Público, 2019 e pesquisa documental, 2019.

Legenda: Agentes Estatutários das Entidades da Coroa. Entidades Estatutárias Independentes das Entidades da Coroa (ACEs). Entidades Estatutárias Autônomas das Entidades da Coroa (ICEs). Institutos de Pesquisa da Coroa das Empresas das Entidades da Coroa. Outras Empresas das Empresas das Entidades da Coroa. Outras Instituições Educacionais Terciárias. Total.

Gráfico 5 – Número de Outras Organizações no setor público – Nova Zelândia



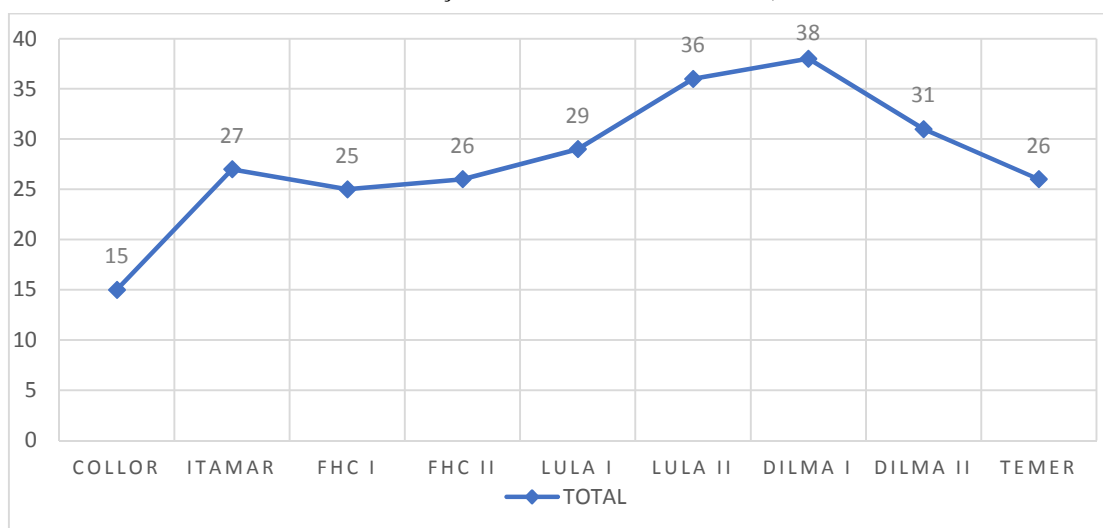
Fonte: Comissão de Serviço Público, 2019 e pesquisa documental, 2019.

Legenda: Organizações 4 do Quadro da Lei de Finanças Públicas (Conselhos de Trust e outros). Organizações 4A do Quadro da Lei de Finanças Públicas (Sociedades Limitadas). Empresas Estatais. Empresas de Modelo Misto. Banco de Reserva da Nova Zelândia. Total.

Embora reconheça que a lei do Setor Estatal atual foi positiva no aumento da eficiência e agilidade dos departamentos individuais, a Comissão de Serviços Estatais indica que alguns dos seus problemas são relacionados à fragmentação de um Serviço Público previamente unificado, como pode ser observado a partir dos dados acima.

A Burocracia Brasileira é ocupada por seleções e exames objetivos ou nomeações discricionárias (LOPEZ, 2015, p. 11). De acordo com a Constituição Federal de 1988, todas as nomeações discricionárias para os cargos do poder executivo são uma prerrogativa do presidente como chefe do poder executivo. Logo, o partido do presidente tem um recurso valioso no processo de barganha. No entanto, é necessário observar que o governo do momento é livre para fazer nomeações com base em critérios técnicos em vez de políticos, inclusive, para cargos de ministros, o que não é o caso na Nova Zelândia, como descrito anteriormente.

Gráfico 6 – Número de organizações na Administração Direta do Brasil por governos (Similar ao conceito de Serviços Públicos na Nova Zelândia)

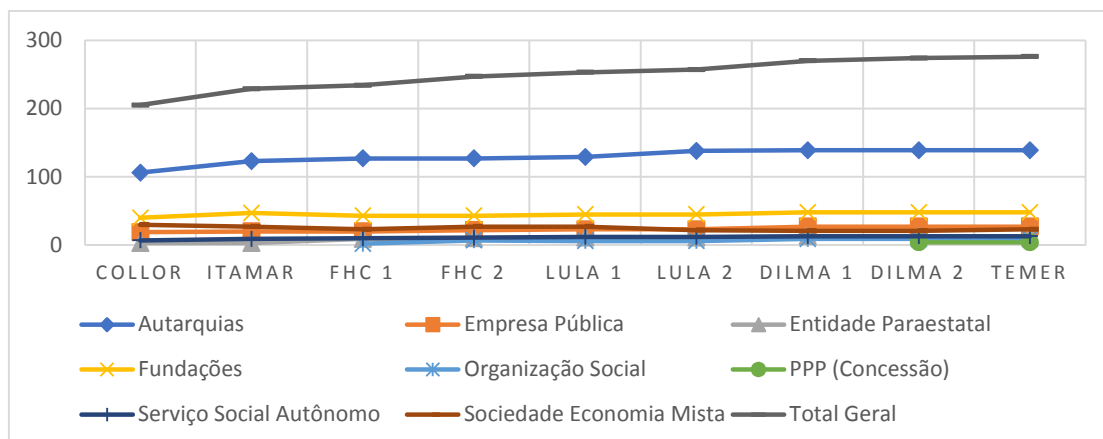


Fonte: Banco de dados do Ipea, 2017 e BARBOSA; POMPEU, 2017.

A partir do gráfico 6, é possível observar uma linha de crescimento contínua na administração direta de 1996 até 2014 e um movimento descendente entre 2012 a 2018 (Do governo Dilma I a Temer). Além disso, essa redução segue uma redução no número de partidos na coalizão do governo (ver Gráfico 2). Também, como indicado por Barbosa e Pompeu (2017), essa redução foi realizada fundindo dois ou mais ministérios ou departamentos e principalmente preservando suas estruturas originais e posições hierárquicas sob o ministério resultante. Esse tipo de redução sugere que a redução focou mais em reduzir o número de ministros do que a própria máquina pública.

Esse movimento para baixo na administração direta também indica que as mudanças não estão diretamente relacionadas ao tamanho da população, considerando o crescimento contínuo da população brasileira nesse mesmo período.

Gráfico 7 – Número de organizações na Administração Indireta do Brasil (Organizações independentes – Similares ao conceito de Entidades da Coroa na Nova Zelândia)



Fonte: Banco de dados do Ipea, 2019.

Por comparação, de um ponto de vista qualitativo, o ponto comum entre o caso da Nova Zelândia e o caso do Brasil é que nomeações políticas ainda são uma possibilidade aberta para as Entidades da Coroa. Enquanto isso, para o serviço público central, os dois países são diferentes. O poder executivo no Brasil está sujeito a nomeação política nos seus níveis hierárquicos mais altos. Ao mesmo tempo, o serviço público na Nova Zelândia está aparentemente fora da influência de nomeações políticas.

Além dessa observação, os dados quantitativos demonstram que as estruturas sujeitas à nomeação política mostraram um aumento considerável da fragmentação em ambos os casos. Em contraste, o serviço público da Nova Zelândia (administração direta), que está supostamente livre da nomeação política, apresenta uma tendência de estabilidade no seu tamanho. Essa estabilidade também sinaliza e reforça que o tamanho do aparelho estatal não está diretamente relacionado ao tamanho da população, levando em consideração que a população da Nova Zelândia aumentou no mesmo período.

Essas conclusões corroboram as apresentadas por Borges e Barbosa (2019), que mostram uma forte correlação entre aumentos nos tamanhos das coalizões do governo e maior fragmentação do setor público. Além disso, por contraste, essas conclusões deixam clara que a correlação entre o aumento da fragmentação em coalizões e o aumento das estruturas no setor público é mais substancial na presença de oportunidades de nomeações políticas.

Tabela 2 – Correlações entre o número de partidos políticos na coalizão e número de organizações

NZ	Número de Partidos na coalizão (r_s)		BRASIL	Número de Partidos na coalizão (r_s)	
Organizações de Serviços Públicos	0.835	0,01	Administração Direta	0,815	0,01
Entidades da Coroa e outras organizações	0.886	0,01	Organizações na Administração Indireta (independente)	0.738	0,05
Total de Organizações (incluindo Serviços Públicos e Entidades da Coroa)	0.901	0,01	Total de organizações (incluindo Administração Direta e Indireta)	0,863	0,01

Fonte: Elaborada pelo autor, 2019.

De acordo com a tabela 2, todos os testes de correlação demonstraram ser possível rejeitar a hipótese nula em todos os casos. Todos têm r de *Spearman* acima de 0.6 e Significância abaixo de 0.5. Essas conclusões sugerem que quanto mais fragmentadas as coalizões do governo se tornam, igualmente, a estrutura da administração pública aumenta, tornando-se mais fragmentada para dar espaço para indicações políticas necessárias à manutenção da coalizão de governo. Isso reforça as declarações de March e Olsen (1983) sobre partidos buscando acesso, representação, controle e benefícios políticos. Porém, isso não necessariamente significa que se trata de buscar o interesse público. Significa que há uma correlação positiva entre o número de partidos nas coalizões e o número de organizações.

Além disso, o contraste entre o setor público e as entidades da coroa demonstra que a correlação mais forte está relacionada ao número de partidos políticos na coalizão e número de entidades da coroa no caso da Nova Zelândia. Uma possível razão para isso é que, aparentemente, somente as entidades da coroa podem ser submetidas a nomeações políticas. Como foi explicado anteriormente, a lei de Serviços Estatais de 1988 determina que todos os ministros devem ser membros do parlamento. Logo abaixo desses, no serviço público, todos os Executivos Chefes devem ser selecionados pela comissão de serviços estatais e trabalhar com contrato temporário. Consequentemente, partidos políticos têm menos incentivo para procurar controle sobre os serviços públicos que as entidades da coroa e seus recursos.

Em contrapartida, no caso do Brasil, as correlações demonstram que a correlação mais forte está relacionada ao número de partidos políticos na coalizão e ao número de organizações na administração direta. Isso sugere que o sistema político tende a expandir a estrutura do poder executivo, em que pode obter melhor mais controle político sobre a administração pública, considerando que a administração direta e indireta estão sujeitas às nomeações políticas.

Essas conclusões veementemente reforçam a ideia que é mais provável que a estrutura da administração pública seja uma questão de influências do sistema político buscando maior controle

sobre a administração pública que uma resposta técnica a mudanças ambientais, como Ryu et al. (2019) também alegou.

Conclusões

A Análise mostra que apesar dos tempos de crise econômica, o setor estatal a nível nacional nos dois países aumentou após o aumento dos partidos políticos nas coalizões de governo.

Mesmo em diferentes sistemas políticos e contextos socioeconômicos, coalizações de governo parecem afetar a estrutura do poder executivo da mesma maneira. A partir dos dados dos casos estudados, aumentos na fragmentação de coalizões são seguidas por um aumento no número de organizações do setor público, o que significa uma máquina estatal cada vez mais fragmentada. Além disso, durante uma crise fiscal, que razoavelmente sugeriria uma trajetória de redução na estrutura e ação do setor público, ao contrário, esse mesmo comportamento também foi observado.

Em relação à maneira que o governo organiza suas funções e ações, aparentemente, os aumentos nas estruturas governamentais são em direção a partes do governo em que as nomeações políticas estão disponíveis e em que a coalizão pode reter mais poder sobre organizações, o que significa em todo o Poder Executivo no caso do Brasil e nas Entidades da Coroa no caso da Nova Zelândia.

Embora, seja possível dizer que após as reformas da Nova Gestão Pública o setor público se tornou mais fragmentado, é essencial destacar que essa fragmentação aconteceu principalmente onde as nomeações políticas são uma opção, uma vez que os serviços públicos na Nova Zelândia (administração Direta) continuam estáveis. Essa observação leva-nos a algumas reflexões importantes sobre em que extensão o sistema político, em outras palavras, os partidos, estão definindo as trajetórias organizacionais do setor público. Além disso, em que extensão a forma e capacidade dos serviços públicos estão a serviço dos interesses e necessidades dos partidos. Essas são perguntas a serem respondidas em outros estudos.

Referências

ABRANCHES, S. H. H. D. Presidencialismo de Coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados** – Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, V. 31, n.1, p.1-39, 1988.

BARBOSA, S. C. T. A Organização da administração Pública e suas implicações sobre a implementação de políticas públicas: o poder executivo federal *in* ARRETCHE, M.; MARQUES, E.; De FARIA, C. A. P. **As políticas da política**: desigualdades e inclusão nos governos do PSDB e do PT. São Paulo: Editora Unesp, 2019.

BARBOSA, S. C. T.; BORGES, J.; SILVA, N. À Espera de transformações: estrutura do Poder Executivo federal em perspectiva comparada (1995-2018) *in* CAVALCANTE, P. L. C. O.; SILVA, M. S. O. Orgs. **Reformas do estado no Brasil**: trajetórias, inovações e desafios, Brasília: Ipea, 2020.

BARBOSA, S. C. T.; POMPEU, J. C. Trajetória recente da organização do governo federal. **Boletim**

de Análise Político-Institucional, 12. Brasília: Ipea, p.13-20, 2017.

BORGES, J. S.; BARBOSA, S. C. T. Ministérios como 'barganha': coalizão de governo e organização do Poder Executivo. **Revista do Serviço Público**, Brasília: Enap, v. 70, n.2, p. 267-296, 2019.

BOSTON, J. Government formation in New Zealand under MMP: Theory and practice. **Political Science**, v. 63, n. 1, p. 79-105, 2011.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. Deputados: bancadas na posse. Available in: <https://www.camara.leg.br/deputados/bancada-na-posse>. Accessed in Dez. 2019

CHEIBUB, J. A.; LIMONGI, F. From conflict to coordination: Perspectives on the study of executive-legislative relations. **Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos**, v. 1, n. 1, p. 38-53, 2010.

DAVIS, G. et al. What drives machinery of government change? Australia, Canada and the United Kingdom, 1950–1997. **Public Administration**, v. 77, n. 1, p. 7-50, 1999.

DODD, L. C. **Coalitions in parliamentary government**. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1976.

ELECTIONS RESULTS, Available in: <https://www.electionresults.govt.nz/>. Accessed in Dez, 2019.

GREGORY, R. Theoretical faith and practical works: de-autonomizing and joining-up in the New Zealand state sector. **Autonomy and regulation: Coping with agencies in the modern state**, p. 137-161, 2006.

HUMPHREYS, M. Coalitions. **Annual Review of Political Science**, v. 11, p. 351-386, 2008.

JENSEN, K.; SCOTT, R.; SLOCOMBE, L.; BOYD, R.; COWEY, L. (2014). **The management and organizational challenges of more joined-up government**: New Zealand's Better Public Services reforms. Wellington: New Zealand Government, 2015.

LAAKSO, M.; TAAGEPERA, R. "Effective" Number of Parties: A Measure with Application to West Europe. **Comparative Political Studies**, v. 12, n.1, p. 3–27, 1979.
<https://doi.org/10.1177/001041407901200101>

LÆGREID, P. Transcending New Public Management: The Transformation of Public Sector Reforms, edited by Tom Christensen, Routledge, 2017. **ProQuest Ebook Central**, Available in: <https://ebookcentral.proquest.com/lib/canterbury/detail.action?docID=429613>.

LAVER, M.; SHEPSLE, K. A. **Making and breaking governments**: Cabinets and legislatures in parliamentary democracies. Cambridge; New York: Cambridge University Press, 1996.

LÖFGREN, K.; MACAULAY, M.; BERMAN, E.; PLIMMER, G. Expectations, trust, and 'No surprises': Perceptions of autonomy in New Zealand crown entities. **Australian Journal of Public Administration**, v. 77, n. 4, p. 672-684, 2018. DOI:10.1111/1467-8500.12305

LOPEZ, F. G. (Org.) **Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro**. Brasília: Ipea, 2015.

MALONE, R. The Executive Branch. In HAYWARD, J. (Ed.). **New Zealand government and politics**. OUP Australia and New Zealand, 2015.

MARCH, J.; OLSON, J. Organizing Political Life: What Administrative Reorganization Tells Us about Government. **American Political Science Review**, v. 77, n.2, p. 281-296, 1983.
DOI:10.2307/1958916

MULGAN, R. G.; AIMER, P. **Politics in New Zealand** (3rd ed.). Auckland, NZ: Auckland University Press, 2004

NAGEL, J. H. Evaluating democracy in New Zealand under MMP. **Policy Quarterly**, v. 8, n. 2, 2012.

PALMER, G. W.; PALMER, M. **Bridled power**: New Zealand government under MMP. Oxford

University Press, USA, 1997.

PARLIAMENT, Available in: <https://www.parliament.nz>, Accessed in Dez. 2019.

POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. **Public management reform: A comparative analysis: New public management, governance, and the neo-Weberian state** (3rd ed.). New York; Oxford: Oxford University Press, 2011.

PUBLIC SERVICE COMMISSION, Available in: <https://www.publicservice.govt.nz/our-work/state-sector-organisations/> . Accessed in: Dez, 2019.

RINGER, J. B. **An introduction to New Zealand government: A guide to finding out about government in new Zealand, its institutions, structures, and activities.** Christchurch, NZ: Hazard Press, 1991.

RYU, L.; MOON, M. J.; YANG, J. The politics of government reorganizations: Evidence from 30 OECD countries, 1980–2014. **Governance**, v. 33, n. 4, p. 935-951, 2019.

SCOTT, G. C. **Public management in New Zealand: Lessons and challenges.** New Zealand Business Roundtable. Wellington, 2001.

SILVA, N.; BARBOSA, S. C. T. Trajetória da ocupação partidária nos setores temáticos da estrutura do Poder Executivo (1986-2016). **Texto para Discussão**, Brasília: Ipea, n. 2453, 2019.

STATES SERVICES COMMISSION .**100 Years of Public Service**, 2013. Available in:

<https://ssc.govt.nz/resources/public-service-centenary/?e596=4278-chapter-8-age-of-reform-1984-1998> .

STRØM, K. **Minority government and majority rule.** Cambridge [England]; New York: Cambridge University Press, 1990.

SHUGART, M. S.; TAN, A. C. Political Consequences of New Zealand's MMP System in Comparative Perspective. In BATTO, N. F.; HUANG, C.; TAN, A. C.; COX, G. W. **Mixed-member electoral systems in constitutional context: Taiwan, Japan, and beyond.** Ann Arbor: University of Michigan Press, 2016. DOI:10.3998/mpub.8084028

WOOD, G. A.; RUDD, C. **The politics and government of New Zealand: Robust, innovative, and challenged.** Dunedin, NZ: University of Otago Press, 2004.

Artigo submetido em: 2021-07-28

Artigo rerepresentado em: 2021-09-02

Artigo aceito em: 2021-09-13