

Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas
Departamento de Ciência Política
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

As duas faces do jogo presidencial

Sinalização via mídia como estratégia complementar à formalidade
(Brasil, 1995 – 2010)

Alessandra Rodrigues Costa Fonseca

Belo Horizonte
2020

Alessandra Rodrigues Costa Fonseca

As duas faces do jogo presidencial

Sinalização via mídia como estratégia complementar à formalidade
(Brasil, 1995 – 2010)

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação
em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais,
para obtenção do título de Doutora em Ciência Política

Orientadora: Professora Dra. Magna Maria Inácio

Área de concentração: *Instituições Políticas e Democracia*
Linha de pesquisa: *Governos, legislativos e partidos políticos*
em perspectiva comparada

Belo Horizonte, fevereiro de 2020.

Folha de aprovação

Tese intitulada “As duas faces do jogo presidencial: sinalização via mídia como estratégia complementar à formalidade (Brasil, 1995 – 2010)”, de autoria de Alessandra Rodrigues Costa Fonseca, aprovada pela banca examinadora, constituída pelos seguintes professores:

Professora Dra. Magna Maria Inácio – Orientadora
Departamento de Ciência Política DCP/UFMG

Professor Dr. Jorge Alexandre Barbosa Neves
Departamento de Sociologia PPGS/UFMG

Professor Dr. Manoel Leonardo Wanderley Duarte Santos
Departamento de Ciência Política DCP/UFMG

Professor Dr. Paulo Magalhães Araújo
Departamento de Ciências Sociais DCSO/UFES

Professora Dra. Maria de Fátima Junho Anastasia
Departamento de Relações Internacionais PPGRI/ PUCMinas

AGRADECIMENTOS

Foi uma caminhada longa e individual – mas, em nenhum momento, solitária. As páginas que seguem deste trabalho existem graças ao apoio de grandes amigos, família e instituições. A começar por minha orientadora, Magna Inácio, com quem tive a honra de trabalhar no Mestrado e, depois, no Doutorado. Aprendi com ela muito além do que pode caber em uma Tese.

Agradeço à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (FAPEMIG), que me concedeu a oportunidade de uma bolsa de estudos; ao Departamento de Ciência Política da UFMG, em especial ao professor Carlos Ranulfo, pelas contribuições essenciais a esse trabalho; e ao Alessandro, pela amizade e apoio nas questões práticas do curso; ao Instituto de Iberoamerica (Universidad de Salamanca), particularmente à professora Mercedes Garcia Montero, que me orientou durante o estágio doutoral; igualmente, ao professor Daniel Chasquetti, pelas valiosas recomendações que fez à essa pesquisa, durante minha estância no Instituto de Ciência Política da Universidad de la Republica.

Parte considerável deste trabalho é resultado de meu aprendizado com os colegas do Centro de Estudos Legislativos – CEL-DCP/UFMG, em especial: Bárbara Lamounier; Lucas Cunha; Fernando Meirelles; Filipe Corrêa; Thiago Silame; Victor Araújo; Suzana Alves, Denisson Silva. A este último, eu devo um agradecimento especial, pela amizade em momentos críticos da vida pessoal e pela generosidade em me auxiliar a transpor barreiras da vida acadêmica.

À minha mãe, Edylene, esteio de todos os meus projetos; aos meus irmãos, especialmente ao Carlos Eduardo; e à irmão que ganhei de presente da

vida, Raquel Novais – sem vocês, parte dessa história teria se perdido no caminho. Agradeço imensamente ao meu sobrinho “emprestado”, Arthur Mesquita, por ter encerrado essa etapa praticamente de mãos dadas comigo. E ao Robson, meu marido, que mais uma vez compreendeu a magnitude de meus desejos e soube tratá-los com delicadeza e amor.

Por fim, eu dedico essa caminhada inteira ao meu pai, Carlos Alberto, que precisou se “encantar” antes que eu alcançasse a linha de chegada. Mas não antes de me apresentar um dos princípios mais sábios da vida: o de que sonhos não foram feitos para serem abandonados.

*À memória de meu pai, Carlos Alberto Costa,
que estando por perto ou um pouco mais de longe, me trouxe até aqui.*

RESUMO

Há algo mais a explicar o sucesso legislativo de presidentes brasileiros que o já reconhecido poder institucional de controlar a agenda? A questão que esta Tese persegue se volta para a dinâmica processual responsável por conduzir a esse desfecho, direcionando o foco para a interação entre recursos de naturezas distintas. O argumento central é que, sob determinadas condições, os chefes do Executivo têm incentivos para conjugar a prerrogativa formal de urgência legislativa ao recurso informal da sinalização via mídia. Esse jogo é derivado dos constrangimentos impostos aos presidentes na conformação dos gabinetes multipartidários montados. Os atributos que qualificam o desenho dessa estrutura são relacionados ao grau de heterogeneidade e à taxa de coalescência de tais gabinetes. Dessa forma, a análise conecta as escolhas presidenciais na esfera ministerial aos movimentos deflagrados na arena legislativa, voltados à coordenação da coalizão para alcançar a ação coletiva. Os resultados apontam que gabinetes com maior grau de heterogeneidade ampliam as chances de combinação dos dois recursos, ao mesmo tempo em que reduz a ocorrência do uso isolado do pedido de urgência legislativa. Por sua via, maior taxa de coalescência também implica mais chances de ocorrência dessa combinação. Há, contudo, indícios de que a opção presidencial, nesse caso, é pela atuação no legislativo apenas com o uso do recurso formal. O *timing* em que essa estratégia de combinação é posta em prática também gerou um resultado curioso, já que os indícios apontam para a etapa final de tramitação dos projetos. O trabalho também observa as quatro alternativas possíveis nesse universo de escolha presidencial, a saber, (i) uso apenas da urgência; (ii) uso apenas da sinalização via mídia; (iii) combinação entre ambos; ou (iii) nenhuma ação. As análises indicam que, de fato, o conjunto de recursos disponíveis ao presidente é mais vasto que suas prerrogativas constitucionais, o que lhe permite ampliar sua latitude de movimentos ao longo do processo legislativo – e, assim, produzir o resultado da ação coletiva em torno da agenda governamental. O estudo é focado no caso brasileiro, no período entre 1995 a 2010.

Palavras-chave: Presidencialismo; gabinetes multipartidários; urgência; sinalização via mídia

LISTA DE GRÁFICOS

| | |
|--|-----|
| Gráfico 1 - Regime de tramitação de iniciativas do Executivo por coalizão | 61 |
| Gráfico 2- Procedimentos de urgência legislativa por área de política | 62 |
| Gráfico 3 - Procedimento de urgência legislativa por fase de tramitação* Brasil, 1995 a 2010 | 65 |
| Gráfico 4 - Distribuição de casos correspondentes da amostra* | 76 |
| Gráfico 5- Distribuição percentual de sinalizações via mídia por coalizão* | 77 |
| Gráfico 6- Distribuição percentual área de sinalização | 81 |
| Gráfico 7- Distribuição percentual da combinação por fase | 83 |
| Gráfico 8 - Distribuição percentual do uso estratégico de recursos/coalizão ... | 84 |
| Gráfico 9 - Odds Ratio para o Modelo III (Multinomial 3) | 112 |
| Gráfico 10 - Odds Ratio para o Modelo Binomial | 119 |

LISTA DE TABELAS

| | |
|---|-----|
| Tabela 1- Coalizões governativas – Brasil, 1995-2010 | 46 |
| Tabela 2- Regime de tramitação: PLs e PLPs do Executivo – Brasil, 1995 a 2010 | 58 |
| Tabela 3 - Características dos gabinetes segundo grau de heterogeneidade.. | 94 |
| Tabela 4 - Taxa de coalescência dos gabinetes por ano - Brasil, 1995-2010 .. | 96 |
| Tabela 5 - Ativos Institucionais: Mesa Diretora e Presidência de Comissões .. | 98 |
| Tabela 6 - Grau de correlação entre as variáveis independentes | 109 |
| Tabela 7 - Modelos de Regressão Logística Multinomial (Risco Relativo) ... | 110 |
| Tabela 8 - Risco Relativo para Modelo de Regressão Logística Binomial | 117 |
| Tabela 9 - Regressão Multinomial para estimar efeitos das VIs sobre a VD.. | 137 |

LISTA DE QUADROS

| | |
|---|----|
| Quadro 1- Tipos de projetos legislativos e regras de tramitação Brasil, 1995 a 2010 | 57 |
| Quadro 2- Detalhamento da amostra e da coleta de dados (Brasil, 1995-2010) | 74 |
| Quadro 3- Tipologias da variável uso estratégico de recursos | 80 |

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Coalizões

FHC I – 1º mandato do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso

FHC II - 2º mandato do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso

LULA I - 1º mandato do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva

LULA II - 2º mandato do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva

Iniciativas legislativas

PL – Projeto de Lei

PLP – Projeto de Lei Complementar

MP – Medida Provisória

PEC – Proposta de Emenda Constitucional

Partidos políticos brasileiros

PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PTB - Partido Trabalhista Brasileiro

PDT - Partido Democrático Trabalhista

PT - Partido dos Trabalhadores

PCdoB - Partido Comunista do Brasil

PSB - Partido Socialista Brasileiro

PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira

PPS - Partido Popular Socialista

PV - Partido Verde

PP - Partido Progressista

PRB - Partido Republicano Brasileiro

PR - Partido da República

PFL - Partido da Frente Liberal

PPB - Partido Progressista Brasileiro

PL - Partido Liberal

PDS – Partido Democrático Social

PRN – Partido da Reconstrução Nacional

ÍNDICE

| | |
|--|-----|
| INTRODUÇÃO | 12 |
| 1- ATÉ ONDE A FORMALIDADE BASTA? | 16 |
| 1.1 - Controle de agenda como solução ao problema da ação coletiva | 17 |
| 1.2 – Política coalizacional e os limites dos modelos Agenda Setting | 22 |
| 1.3 – Procedimento de urgência e uso da mídia | 40 |
| 1.4 - As características do gabinete importam | 45 |
| 1.5 Hipóteses de pesquisa | 53 |
| 2- FORMALIDADE E INFORMALIDADE: O JOGO ESTRATÉGICO | 54 |
| 2.1 - O uso do poder de urgência no Brasil | 55 |
| 2.2 – Distintos contextos; estratégias diferentes | 65 |
| 2.3 O uso da sinalização via mídia no Brasil | 69 |
| 2.4 - Uso da combinação de recursos pelos presidentes brasileiros | 79 |
| Considerações do capítulo | 85 |
| 3- A <i>RATIONALE</i> PRESIDENCIAL PARA A ESCOLHA ESTRATÉGICA | 87 |
| 3.1 - Preferências assimétricas e recompensas desproporcionais | 87 |
| 4- DOIS RECURSOS, QUATRO ALTERNATIVAS: FIM DO JOGO? | 101 |
| 4.1 - Detalhamento metodológico | 101 |
| 4.1.1 Variáveis e indicadores | 102 |
| 4.2 - Análise dos dados e discussão dos resultados | 107 |
| 4.3 - Atributos dos gabinetes e estratégias presidenciais: contribuições | 119 |
| CONSIDERAÇÕES FINAIS | 126 |
| Referências Bibliográficas | 129 |
| Apêndice I | 136 |

INTRODUÇÃO

Esta Tese situa-se no campo dos estudos sobre a coordenação dos membros da base governativa em sistemas presidencialistas estruturados sob a lógica da política coalizacional. O foco da análise é dirigido ao caso brasileiro, no período compreendido entre 1995 e 2010. Objetiva-se investigar as condições segundo as quais presidentes mobilizam estratégias mais complexas de coordenação da coalizão, combinando o uso do recurso formal da urgência legislativa ao recurso informal da sinalização via mídia.

O fenômeno da emissão de sinais presidenciais por intermédio dos meios de comunicação (sinalização via mídia) é observado sob o prisma das teorias desenvolvidas para a moderna presidência dos Estados Unidos. O precursor desses estudos foi Samuel Kernell, que em 1986 reorientou as pesquisas na área, tomando como ponto de partida uma análise crítica da teoria da barganha presidencial de Neustadt (1960) para disseminar o conceito de *going public*. Trata-se de um componente exógeno ao arcabouço institucional dos presidentes, dado que, no País, seus poderes de agenda são limitados.

Ir a público é, portanto, uma estratégia informal que oferece oportunidades para remodelar o controle da agenda legislativa e ampliar as chances de sucesso na aprovação das iniciativas legais dos chefes do Executivo. Diferentemente, o mecanismo causal que deflagra a sinalização via mídia é condicionado pelas especificidades do sistema presidencialista brasileiro.

A literatura especializada voltada ao caso do Brasil tem atribuído às prerrogativas constitucionais da Presidência a responsabilidade pela trajetória bem-sucedida dos chefes do Executivo no Legislativo. Esse ponto já foi

demonstrado empiricamente por inúmeros estudos, desde a publicação do trabalho precursor de Figueiredo e Limongi (1999).

Dada essa configuração, o uso da mídia para sinalizar preferências pode parecer obsoleto – afinal, por que os presidentes incorreriam nesse custo se podem governar com maiorias estáveis e contar com seus amplos poderes formais para exercer o controle da agenda legislativa? A resposta exige a problematização da dinâmica de governos que operam sob a lógica da política coalizacional, particularmente em sistemas presidencialistas com formação de gabinetes multipartidários e cujo desenho institucional fortalece a Presidência.

Argumenta-se que, sob determinadas condições, os presidentes recorrem à sinalização via mídia para afetar o ambiente interno (ou seja, a base governativa), combinando esse recurso com a mobilização do pedido de urgência (recurso formal) aos projetos de Lei Ordinária e Complementar com origem no Executivo. Essas matérias estão sujeitas a iniciativas concorrentes na arena legislativa, permitindo aos membros da coalizão maior amplitude de movimentos e comportamentos de deserção.

A pesquisa é motivada pela seguinte pergunta: *sob que condições o recurso formal da urgência é combinado ao recurso informal de sinalização via mídia, como um jogo complementar de estratégias presidenciais para coordenar a coalizão ao longo do processo legislativo?* Ao todo, são observadas 871 iniciativas legais com origem no Executivo, sendo 817 Projetos de Lei (PLs) e 54 Projetos de Lei Complementar (PLPs). Esses casos representam o universo de proposições legislativas deste tipo apresentadas à Câmara dos Deputados pelo Poder Executivo, no período que vai de 1995 a 2010. Ao longo desses 15 anos, a Presidência brasileira foi ocupada por governos com distintos matizes

ideológicos, a saber: (i) Fernando Henrique Cardoso, do Partido da Social Democracia Brasileiro/PSDB (1995-2002); e (ii) Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores/PT (2003-2010), sendo ambos com dois mandatos consecutivos, resultantes da reeleição.

A contribuição que a análise pretende oferecer à literatura é direcionar o foco para um conjunto mais vasto de recursos disponíveis aos presidentes, o que lhes permite ampliar a latitude de movimentos no processo legislativo. A suposição é que os chefes do Executivo se deparam com graus variáveis de incerteza quanto ao comportamento dos membros da coalizão na arena legislativa, a depender do tipo de gabinete montado. Em outras palavras, gabinetes menos conducentes à cooperação – relativamente à heterogeneidade ideológica e à coalescência - tendem a ampliar os custos de coordenação na arena legislativa, exigindo dos presidentes a mobilização de estratégias complexas para alcançar a aprovação de sua agenda legislativa.

Em suma, o principal objetivo do estudo é observar a dimensão processual do sucesso legislativo, analisando como os presidentes moldam esse resultado, a partir de movimentos estratégicos para mitigar os custos de transação com os quais se deparam ao longo do processo decisório para alcançar a ação coletiva. Significa argumentar que não basta aos chefes do Executivo contar com amplos poderes. A depender dos constrangimentos impostos pelo tipo de gabinete montado, estratégias complexas e complementares serão mobilizadas também na arena legislativa.

A premissa teórica é fundamentada no comportamento estratégico dos chefes do Executivo com vistas a alcançar aprovação da agenda governamental. Assim, o ponto que interessa é como os presidentes perseguem esse resultado.

Analisar a dimensão processual permite aprofundar o conhecimento sobre a complexidade existente por trás da formação e do gerenciamento de coalizões, assim como os impactos que as escolhas presidenciais podem gerar na implementação da agenda do governo.

1- ATÉ ONDE A FORMALIDADE BASTA?

Em sistemas presidencialistas com formação de gabinetes multipartidários, de que forma o presidente lida com os problemas de coordenação, advindos da política aliancista, para alcançar uma trajetória bem-sucedida na arena legislativa? Em boa medida, a resposta oferecida pela literatura especializada atribui essa dinâmica aos desenhos institucionais favoráveis à concentração de poderes nas mãos dos presidentes (SHUGART; CAREY, 1992; COX; MORGENSTERN, 2002; TSEBELIS; ALEMÁN, 2016; CHEIBUB, 2007; FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999; SANTOS, 2003). Em sintonia com os modelos de *Agenda Setting* (SHEPSLE; WEINGAST, 1987), a predição é que o controle da agenda permite antecipar o resultado das votações. Particularmente, o pedido de urgência tem sido objeto de um movimento analítico centrado nas possibilidades estratégicas que esse recurso oferece aos chefes do Executivo (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2000; PEREIRA; MUELLER, 2004; ALMEIDA; SANTOS, 2009; ALEMÁN; NAVIA, 2009).

Este capítulo traça uma discussão com a literatura sobre o tema, analisando os fatores determinantes para a mobilização do pedido de urgência. Busca-se refletir sobre o mecanismo descrito por tais estudos e se ele oferece uma resposta exhaustiva à questão. Ou ainda se, diferentemente, a presença de determinadas condições pode exigir dos presidentes a mobilização de estratégias mais complexas para o controle da agenda. Traçam-se, portanto, apontamentos sobre o mecanismo causal que orienta o estudo.

O capítulo está estruturado da seguinte forma: a primeira parte concentra-se nas soluções oferecidas pelas teorias desenvolvidas nos estudos direcionados à organização legislativa dos Estados Unidos sobre o *Agenda Setting*; na segunda seção, o foco recai sobre os desenhos presidencialistas com formação de gabinetes multipartidários, de forma a refletir sobre a capacidade que os mecanismos de controle de agenda possuem ante às especificidades da política coalizacional; a terceira seção dedica-se à discussão sobre o uso do pedido de urgência legislativa e tece alguns limites possíveis a esse recurso para garantir a ação coletiva na arena legislativa, de forma que recursos informais como a sinalização via mídia sejam incorporados à estratégia presidencial; na quarta seção, as dimensões críticas do problema são apontadas, por meio da

discussão acerca do efeito das características do gabinete sobre as estratégias presidenciais na arena legislativa; por fim, são apresentadas as hipóteses de pesquisa.

1.1 - Controle de agenda como solução ao problema da ação coletiva

A formação de maiorias estáveis para alcançar a ação coletiva em processos decisórios é objeto de uma longa tradição da Ciência Política, particularmente na vertente neoinstitucionalista da escolha racional. As respostas oferecidas pelo rico *corpus* analítico desenvolvido em torno dessa questão resultam do reconhecimento de que as regras induzem à produção de decisões estáveis no interior do Legislativo (SHEPSLE, 1979; SHEPSLE; WEINGAST, 1987).

Tomado por esse viés, o *puzzle* é solucionado pela via das instituições, nas quais a presença do *agenda setter* modela a dinâmica, dada a sua capacidade institucional para contornar o dilema das maiorias cíclicas (ARROW, 1951; RIKER, 1980; TULLOCK, 1981). Essa posição no processo decisório é resultado das regras que fixam vantagens formalmente constituídas para estabelecer a ordem dos temas a serem votados, o fluxo e o *timing* da tomada de decisões (poderes de agenda positivos), bem como bloquear ou atrasar o processo (poderes de agenda negativos).

O núcleo do problema analítico enfrentado por essa literatura refere-se à presunção da existência de preferências heterogêneas no processo de tomada de decisões. Superar os problemas advindos dessa heterogeneidade requer mecanismos capazes de conter os incentivos para comportamentos racionalmente individualistas, de forma a alcançar a ação coletiva.

A origem dessa abordagem está no funcionamento do Congresso dos Estados Unidos (*House*). No estudo sobre a organização legislativa, os especialistas geraram importantes *insights*, cuja riqueza analítica permitiu reorientar as discussões para distintos contextos institucionais¹. Interessa,

¹ Ver: Krehbiel (1990); Cox e McCubbins (2005), que mantêm o foco na dinâmica da *House* ademais de Tsebellis (1997); Döring (1995); Rasch e Tsebellis (2010), sobre os parlamentos europeus; Laver e Shepsle (1996), sobre o papel dos ministros em sistemas parlamentaristas.

particularmente, os avanços da literatura sobre a dinâmica focada em sistemas presidencialistas nos quais o chefe do Executivo integra o processo decisório no Legislativo. Esse é o formato recorrente em parte dos países da América Latina, no qual se insere o caso brasileiro. O exame dessas análises, desde seus precursores até os estudos centrados no Brasil, tem por objetivo contextualizar o problema de pesquisa apresentado neste trabalho.

A lógica causal por trás das teorias do *Agenda Setting* assenta-se na capacidade de predição sobre o comportamento dos parlamentares, demonstrada pelos modelos formais desenvolvidos na vertente da Escola da Escolha Racional (SHEPSLE, 1979; SHEPSLE; WEINGAST, 1987; WEINGAST; MARSHALL, 1988). Esses estudiosos investigaram a questão inicialmente proposta por Tullock (1981) sobre a estabilidade decisória encontrada no Congresso dos Estados Unidos, qual seja: *Why so much stability?*. Embora simples e objetiva, a pergunta formulada pelo especialista não falha ao trazer à tona o elevado grau de complexidade que a discussão requer. Havia, nesse momento, um paradoxo a ser explicado. Por um lado, a observação empírica de que a Casa Legislativa estadunidense chegava a decisões coletivas estáveis; por outro, um contexto cuja racionalidade induzia à maximização das preferências individuais dos parlamentares.

O componente analítico que faltava ao quebra-cabeças era endógeno: as instituições importam. Por meio dos estudos sobre a organização legislativa estadunidense, essa literatura demonstrou que as preferências dos atores envolvidos no jogo decisório são submetidas à uma estrutura institucional que estabelece a hierarquização dessas preferências - ou seja, que determina regras, procedimentos e a distribuição de poder, resultando em um equilíbrio decisório induzido pela estrutura (SHEPSLE, 1979)².

Assim, a tradição neoinstitucionalista da Ciência Política estabeleceu uma das maiores contribuições ao entendimento sobre a necessidade de uma estrutura de regras para se alcançar decisões estáveis no ambiente político, de

² “In contrast to preference-induced equilibrium, the existence of structure-induced equilibrium does not depend on preference distributions. Changes in preference distributions or other utility properties do not endanger the existence of equilibrium, though they may change its location”, (SHEPSLE, 1979, p. 53).

forma a bloquear a formação de maiorias cíclicas³. Três gerações teóricas se ocuparam desse mesmo problema, apresentando pressupostos alinhados aos aspectos (i) distributivista; (ii) informacional; e (iii) partidário. As divergências são, portanto, de ordem prática – ou seja, ao mecanismo que induz à cooperação para a produção de decisões estáveis.

Na primeira geração (distributivista), atribuiu-se às comissões o “papel” de garantir a estabilidade dos acordos legislativos (*logrolling*), por meio de mecanismos capazes de constranger o comportamento individual dos parlamentares (*enforcement*). Tais mecanismos dizem respeito às regras para controlar a agenda, inclusive pela via dos poderes negativos, quais sejam, o poder de barrar legislações (*gate-keeping power*) e o de veto *ex post* (SHEPSLE; WEINGAST, 1987).

Assim, as comissões são revestidas de autoridade para preservar o *status quo* de qualquer tentativa particular de mudança, mesmo que a proposta já tenha sido apreciada em Plenário. Há uma dinâmica cujo controle é exercido pela sequência do processo e pela existência da Comissão de Conferência (*Conference Committee*), que assume a função de compatibilizar as propostas do Senado e da Câmara, com vistas a garantir a manutenção das decisões dos comitês de origem em situações de conflito intercameral (WEINGAST; MARSHALL, 1988).

Nas palavras de Shepsle e Weingast (1987), “*a committee may induce cooperative, deferential behavior not only by (threats of) ex post punishment but also by ex ante accommodation. Surely a committee tries, when putting a proposal together, to anticipate what will pass in the parent chamber*” (Idem: p. 89)⁴. Esse mecanismo é, portanto, sustentado pela lógica de um jogo que opera

³ Os postulados da escolha racional apontavam na direção de um problema já desenvolvido no século XVIII por Condorcet - a geração contínua de maiorias cíclicas em processos coletivos de tomada de decisões. Significa que, em uma decisão com três atores e três opções distintas a serem votadas, pode não haver um ganhador final, a depender das preferências individuais de cada indivíduo e do ordenamento de tais preferências. O problema seria intrínseco à regra da maioria (ARROW, 1951; RIKER, 1980; TULLOCK, 1981). Na presença de uma ampla escala de preferências dos atores e da multidimensionalidade das questões tratadas, a decisão coletiva não seria produzida, dada a inevitável geração de ciclos contínuos, nos quais uma nova maioria sempre iria invalidar as decisões tomadas pela maioria anterior. Este seria o cenário a se esperar no Legislativo estadunidense, o que paradoxalmente, não se observava empiricamente.

⁴ A chave do argumento dos autores encontra-se no *ex-post veto*, ou seja, na capacidade que as comissões detêm de vetar uma proposta após apreciação no Plenário. “*The ex post veto, we assert, is sufficient to make gatekeeping and proposal power effective, even though their effectiveness appears to most observers to be the product of nothing more than informal reciprocity arrangements*” (Idem: 89).

sob condições de informação completa. A cooperação entre os legisladores deriva de uma organização comissional com capacidade de regular o sistema de trocas – ou, em outras palavras, garantir as barganhas legislativas derivadas de preferências distintas e, ao mesmo tempo, a estabilidade dos acordos.

Na segunda geração de estudos sobre a organização legislativa (teoria informacional), essa discussão foi qualificada pelo argumento de que o controle de agenda pelas comissões não estaria restrito aos seus poderes. As vantagens derivadas da *expertise* e do acesso às informações revestem esses órgãos de capacidade para contornar os problemas derivados do grau de heterogeneidade de preferências entre os legisladores (KREHBIEL, 1991; GILLIGAN; KREHBIEL, 1987).

A racionalidade por trás dos modelos informacionais sustenta-se em duas premissas, a saber: (i) postulado majoritário, no qual as maiorias exercem o controle de todas as decisões legislativas e, portanto, detêm a capacidade de impor suas preferências e reverter qualquer outra deliberação que as contrarie; (ii) postulado da incerteza, segundo o qual a presença constante do risco sobre os efeitos da política cria um constrangimento derivado do problema informacional.

A solução a esse *puzzle* seria o jogo de sinalização legislativa, que amplia a eficiência do compartilhamento de informações, gerando um resultado representativo do bem coletivo. Ou seja, o ambiente informacional é incrementado, de forma que os receptores atualizem suas percepções e façam escolhas, com base nas recompensas calculadas sobre cada decisão. Essa dinâmica não apenas reduz os custos de transação advindos de estratégias distributivistas, como permite alcançar decisões coletivas estáveis, uma vez que bem informadas (KREHBIEL, 1991; GILLIGAN; KREHBIEL, 1987).

Ainda com foco na *House*, a teoria partidária redirecionou as discussões para outro ator legislativo com capacidade de atuar como *agenda setter*⁵. Esses estudos se concentram no papel exercido pelos partidos na produção de

⁵ O papel de equacionar os problemas de ação coletiva não estaria, portanto, centrado nas comissões, como preveem as teorias distributivistas (SHEPSON; WEINGAST, 1987; WEINGAST; MARSHALL, 1988).

decisões coletivas estáveis. A teoria, desenvolvida por Cox e McCubbins (2005), trata do fenômeno da cartelização da agenda.

A premissa é que o controle da agenda é feito pelo partido majoritário, por meio da institucionalização de uma autoridade central - o líder partidário (que seria o mediano da maioria ou agiria no interesse deste), cuja autoridade é delegada para garantir a coordenação e a cooperação dos legisladores individuais. A cartelização da agenda se daria pelo seguinte processo: as proposições que chegam ao Plenário são submetidas, anteriormente, ao veto da maioria, que decide internamente sobre quais propostas irão à sessão plenária, pelo controle de cargos e recursos legislativos. Isso garante aos seus membros o exercício do poder de agenda negativo, que permite bloquear as preferências com potencial de ameaçar ou reduzir as chances de comportamento disciplinado, equacionando o problema da heterogeneidade de preferências internamente, antes que a proposição chegue ao Plenário.

Assim, o poder de agenda negativo da maioria não seria variável conforme a heterogeneidade de preferências - ou seja, não estaria condicionado à homogeneidade interna do partido majoritário⁶. Isso garante ao modelo a predição de que o partido majoritário nunca é atropelado nas votações em Plenário (*roll rate*) - raramente, o veto de um parceiro da coalizão seria malsucedido (Idem: 172).

A aplicação deste modelo analítico ao formato institucional brasileiro incorporou uma estrutura de cartelização que envolve o presidente e os membros da coalizão governativa (AMORIM NETO; COX; McCUBBINS, 2003). Dessa vez, a maioria a exercer o poder de veto é representada pelos parceiros da aliança governativa. A etapa de barganhas se daria na arena ministerial, antes de o projeto ser submetido ao escrutínio do *floor* nas sessões plenárias do Congresso. Isso significa que o equacionamento das disputas advindas das heterogeneidades de preferências se daria em um único tempo, ou seja, na

⁶ O modelo partidário se divide entre a Teoria do Cartel e a Teoria do Governo Partidário Condicional. A diferença está nos mecanismos institucionais apontados para que o equilíbrio seja alcançado. Enquanto a primeira foca na cartelização da agenda pelo partido majoritário, a segunda observa os poderes da maioria para ordenar a pauta de votação e aprovar as políticas de acordo com suas preferências. A crítica que Cox & McCubbins (2005) dirigem a esse argumento é que o poder de agenda positivo é variável, condicionado à homogeneidade interna do partido majoritário, diferentemente dos poderes de agenda negativos.

esfera ministerial. Por consequência, os autores defendem que um governo de coalizão só existe se há uma maioria estável para que o cartel opere.

The cartel establishes a procedure for agreeing on which proposals will be allowed access to the plenary session. Whether decentralized or centralized, formal or informal, this procedure amounts to investing k groups within the cartel, $C_1 \dots, C_k$, with vetoes over the placement of proposals upon the plenary agenda. (Idem: 553-554)

Para além da aplicação da Teoria do Cartel ao formato institucional do Brasil, estudos adjacentes se valem das abordagens *Agenda Setting*, no esforço de compreender as relações Executivo-Legislativo na Nova República. Argumenta-se que a formação de maiorias estáveis no Congresso Nacional decorre do bom funcionamento da política aliancista, graças ao desenho institucional do País, que garante o controle da agenda do Legislativo pelo presidente e líderes partidários (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2000; PEREIRA; MUELLER, 2004; ALMEIDA; SANTOS, 2009; ALEMÁN; NAVIA, 2009). A próxima seção do capítulo se dedica a essa discussão.

1.2 – Política coalizacional e os limites dos modelos *Agenda Setting*

Os estudos iniciais sobre o *Agenda Setting* dirigiram a atenção para as relações no interior do Legislativo, conforme discutido na seção anterior. Os modelos são baseados na transitividade de preferências e, portanto, em uma condição na qual tais preferências podem ser hierarquizadas. Ao transporem essas análises para um contexto no qual o presidente está inserido, os especialistas tiveram que lidar com outras variáveis críticas, tais como a estrutura de incentivos, as regras eleitorais e o cenário da disputa.

Uma ampla agenda de pesquisas voltada para essa abordagem específica sobre o *Agenda Setting* foi desenvolvida, com o propósito de analisar o caso de países da América Latina. Trata-se de um movimento analítico no sentido de reorientar as discussões sobre o controle de agenda para as singularidades de sistemas presidencialistas em que os chefes do Executivo interagem com o Legislativo no processo de tomada de decisões.

A trajetória institucional de grande parte dos países da região⁷ esteve fortemente marcada por um movimento ascendente de concentração de poder nos presidentes. As mudanças constitucionais ocorridas após a queda dos estados autoritários alteraram a distribuição de poder entre Executivo e Legislativo. Na maioria desses países, a transição política trouxe consigo presidentes institucionalmente mais fortes que aqueles do período democrático anterior. Essa característica da região alargou profundamente a distância em relação ao modelo estadunidense, cujos recursos constitucionais dos chefes do Executivo praticamente se limitam ao veto e às *Executive Orders*.

Os estudos sobre o *Agenda Setting* nesses formatos institucionais surgiram como resposta às teorias que prenunciavam o imobilismo e a paralisa decisória como resultado inevitável desses arranjos (LINZ, 1990; LINZ; VALENZUELA, 1994; MAINWARING, 1990;1993). Essas abordagens apontavam problemas estruturais nos presidencialismos latino-americanos, advindos da ausência de incentivos para relações cooperativas entre Executivo e Legislativo, ou mesmo da “combinação explosiva” entre presidencialismo e multipartidarismo, em contextos de polarização ideológica (MAINWARING, 1993). Entretanto, um ponto nada trivial foi desconsiderado, a saber, a variação das prerrogativas institucionais dos presidentes nos diversos países da região.

Nessa direção, o aporte teórico produzido sobre a organização da *House* ofereceu um amplo espectro de aplicação dos modelos *Agenda Setting* aos sistemas presidencialistas latino-americanos (SHUGART; CAREY, 1992). As análises relacionam o desempenho legislativo de presidentes que contam com amplos poderes de agenda ao controle que tais prerrogativas asseguram sobre o resultado das decisões no Parlamento (SHUGART; CAREY, 1992; COX; MORGENSTERN, 2002; AMORIM NETO, 1998; CHEIBUB, 2007; FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999; SANTOS, 2003). Ou seja, o controle da agenda exercido pelos presidentes por meio de seus recursos formalmente estabelecidos nas constituições desses países induz à cooperação. Isso é intensificado pela presença de um padrão de concentração de poder que inclui, ainda, as lideranças partidárias, permitindo que comportamentos indisciplinados

⁷ Entre eles, Brasil, Chile, Uruguai, Bolívia, Venezuela e Argentina.

na arena parlamentar sejam mitigados (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999; SANTOS, 2003).

Shugart e Carey (1992) inauguraram essas análises, observando as diferenças entre os países no que tange à extensão e à natureza dos poderes presidenciais. Na avaliação dos especialistas, o ponto nevrálgico do presidencialismo não está em seus princípios constitucionais básicos; nem em seus efeitos institucionais da separação de poder. Mas, sim, nos arranjos específicos que fortalecem o poder presidencial. Em outras palavras, os regimes presidenciais não são idênticos em todos os lugares – há variações e onde os chefes do Executivo são fortes e lidam com partidos fracos reside o “segredo da ineficiência”⁸.

Esse argumento é construído a partir do índice criado pelos autores para medir as prerrogativas constitucionais dos presidentes da América Latina⁹ (Idem:150). Tal índice inclui poderes legislativos – poder de decreto; poder de veto; iniciativa exclusiva para iniciar legislação; poder de propor referendo e poderes orçamentários. E ainda os recursos não legislativos – poder para indicar e demitir ministros; capacidade de censura do Legislativo sobre os ministros; e poder de dissolver o Congresso.

A classificação das prerrogativas presidenciais feita por Shugart e Carey (1992) foi revisitada em artigos posteriores por autores como Tsebelis e Alemán (2002; 2003; 2005), Cheibub (2007), entre outros. O ponto central da discussão manteve-se na capacidade dos chefes do Executivo da América Latina de controlar o processo orçamentário, legislar por decreto e vetar proposições total ou parcialmente.

⁸ Nas palavras dos autores, *“the secret was that the very inefficiency prevailing in the assembly accommodated both logrolling and polarization without threatening the stability of the system, while broader coalitions, sometimes even ones that were policy-based, formed for presidential elections”* (Idem: 183).

⁹ O trabalho de Shugart e Carey (1992) tornou-se referência importante nos estudos sobre as relações Executivo-Legislativo em sistemas presidencialistas. Para os autores, a depender da extensão dos poderes presidenciais, os chefes do Executivo optam por governar através de medidas unilaterais ou buscar o apoio político por meio de negociações com os partidos. Regimes nos quais os chefes do Executivo detêm mais prerrogativas não levariam à busca pela cooperação com o Legislativo, uma vez que a vontade presidencial pode ser imposta (Idem). Por outro lado, argumentam os autores, o problema da legitimidade dual apontado primeiramente por Linz (1990) pode ser minimizado em contextos nos quais a assembleia tem um papel legislativo maior que o do presidente (Idem:165).

O caso brasileiro é paradigmático para o estudo dessa dinâmica. Após os anos da ditadura militar, o contexto institucional do País foi redimensionado pela Carta de 1988, ampliando os mecanismos de controle do Executivo pelo Legislativo. Por outra via, os poderes formais atribuídos aos presidentes pela nova Constituição mantiveram prerrogativas estabelecidas pelos militares, derivando um novo padrão de relação Executivo-Legislativo, em relação à experiência democrática anterior (SANTOS, 2003).

Dentre essas prerrogativas, destacam-se o recurso de solicitar urgência em qualquer fase de tramitação dos projetos, o monopólio na iniciação de projetos (nas áreas tributária, orçamentária e administrativa), a possibilidade de emitir medidas provisórias com vigência imediata a partir de sua publicação e de editar leis sob requerimento de delegação pelo Congresso, além da capacidade de propor emendas constitucionais¹⁰. Os presidentes dispõem, ainda, de poderes de indicar e destituir membros do Governo (AMORIM NETO, 1998), o que lhes confere a possibilidade de compor gabinetes diferentes no mesmo mandato, a depender da estratégia de coalizão adotada.

Assim, os efeitos de uma combinação institucional “explosiva”¹¹ (MAINWARING, 1993) foram contornados por um arranjo que concilia a cooperação entre os poderes, por meio de uma base partidária sólida, decorrente da formação de gabinetes multipartidários, e do controle da agenda pelos líderes¹² e presidente, que neutraliza o comportamento individualista dos parlamentares (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2007, p. 156). Essa aplicação do modelo de *Agenda Setting* ao caso brasileiro instiga as questões que mobilizam

¹⁰ CF/88, artigos 61; 62; 63; 64; 66; 84.

¹¹ A combinação presidencialismo, multipartidarismo, representação proporcional e federalismo apontava para um futuro desastroso. Os diagnósticos eram de que o desenho político-institucional do País levaria a uma paralisia decisória ou mesmo ao rompimento da democracia (LINZ; VALENZUELA, 1994; MAINWARING; SHUGART, 1997). As instituições não ofereceriam incentivos para uma relação cooperativa entre os Poderes. Governos de coalizão seriam não apenas uma exceção, como também problemáticos quando não há um partido majoritário (LINZ; VALENZUELA, 1994).

¹² Na Câmara dos Deputados, são os líderes que, junto com o presidente da Casa, definem a agenda. As regras regimentais mitigam a possibilidade de ações individualistas dos deputados, dado que os líderes têm a prerrogativa de indicar e substituir membros das comissões permanentes e mistas; alterar o fluxo decisório nas comissões, abreviando o tempo de apreciação por meio de requerimento de urgência; representar todos os membros do partido no Legislativo; além de restringir emendas e votações em separado.

o trabalho aqui apresentado. O pilar do argumento assenta-se na suspeição sobre a capacidade exaustiva dos poderes de agenda para contornar os problemas advindos da política coalizacional. A próxima seção se dedica a desenvolvê-lo.

2 - Limites do *Agenda Setting* frente à política de formação de coalizões

Em um ambiente onde a lógica dos modelos de *Agenda Setting* opera perfeitamente, a estrutura fornece os mecanismos necessários para antecipar o comportamento dos parlamentares, permitindo movimentos com vistas a reduzir os custos advindos da coordenação para alcançar a ação coletiva. Os avanços da literatura permitiram qualificar ainda mais a teoria, apontando elementos importantes sobre os distintos graus que esse controle de agenda pode assumir. Entre esses estudos, são destacados os trabalhos sobre a presença de *veto players* (ROMER; ROSENTHAL, 1978; TSEBELIS, 2002; RASCH; TSEBELIS, 2010); a faculdade de mobilizar poderes de agenda positivos e negativos (RASCH, 2014; SHEPSLE; WEINGAST, 1987; COX; McCUBBINS, 2005); bem como a aplicação dos modelos em diferentes condições institucionais (SHUGART; CAREY, 1992; DÖRING, 1995).

Há, entretanto, uma questão ainda não enfrentada por essas análises, qual seja: sob que condições o controle da agenda não é suficiente? O caso brasileiro serve bem ao propósito de buscar essa resposta, dado que seu desenho institucional é paradigmático frente aos sistemas presidencialistas que preveem uma distribuição de poderes com as mesmas características.

Supondo-se uma situação em que, como se sabe, é parte da rotina política brasileira: o Executivo encaminha à Câmara dos Deputados um Projeto de Lei que contém determinada política bastante relevante para o governo. Esse cenário deve ser analisado por várias perspectivas, a saber:

- 1. Por que pensar um cenário no qual o presidente opta pelo processo ordinário, ao invés de usar seus poderes de decreto, enviando uma medida provisória, por exemplo?*

Direcionar o foco para o estudo dos movimentos presidenciais a partir de um recorte nos Projetos de Lei encaminhados pelo Executivo à Câmara dos

Deputados representa concentrar o escopo analítico da pesquisa em parte da agenda presidencial – ou seja, naquela em que o chefe do Executivo opta pelo processo legislativo ordinário. A perspectiva que orienta essa escolha se baseia no argumento sobre o qual os presidentes contam com uma latitude ampla de movimentos estratégicos (INÁCIO, 2006), que lhes permite algo mais que o limite entre governar por meio do processo ordinário ou se valer dos poderes de decreto para fazer o *bypass* no Congresso e governar unilateralmente (AMORIM NETO, 1998).

A opção presidencial pelo processo ordinário representa uma oportunidade, do ponto de vista analítico, para observar esses movimentos estratégicos, particularmente no que se refere à combinação entre a formalidade e a informalidade no uso de recursos disponíveis. Nesse contexto, os presidentes estão sujeitos a um certo nível de concorrência pela agenda por parte dos partidos da coalizão. É nesse ponto que se concentra a premissa desse estudo.

O desenho coalizacional envolve uma estrutura complexa, que impõe dimensões concorrentes no interior da base governativa. O contexto de barganhas é afetado por níveis elevados de fragmentação partidária e parlamentar, nas quais a retenção do apoio da base governativa torna-se mais complexa, ampliando as incertezas acerca das preferências e do comportamento prévio dos membros da aliança (STROM; MULLER, 2003; STROM; MULLER; BERGMAN, 2010).

A consequência do formato coalizacional é que negociações prévias podem ser conhecidas, mas não necessariamente desejadas (MARTIN; VANBERG, 2005; FORTUNATO, 2010; INÁCIO, 2012). A teoria sobre a revisão legislativa enfatiza esse ponto, ao demonstrar que o processo de barganhas pode transitar da arena ministerial para a parlamentar, impondo um segundo *round* de negociações para a resolução de conflitos.

Ou seja, a dinâmica para acomodação de interesses dos parceiros da coalizão pressupõe uma conjuntura na qual a heterogeneidade de preferências dos aliados impõe custos para a consecução da ação coletiva já na arena legislativa. Nem todo o processo de barganhas está circunscrito às negociações na esfera ministerial, as quais são orientadas ao bloqueio de comportamentos

que ameaçam ou reduzem as chances de alcançar a ação coletiva, na forma da aprovação da agenda governamental pela maioria parlamentar.

Esse argumento aponta os limites da aplicação da Teoria do Cartel (AMORIM NETO; COX; MCCUBBINS, 2003) ao formato institucional brasileiro. A dimensão restritiva que esse modelo impõe relaciona-se à presença do cartel como fator condicionante. Em outras palavras, se os presidentes optam por formar uma coalizão (o que, segundo a teoria, implica a existência do cartel), os partidos terão seu poder de veto assegurado em uma etapa pré-legislativa. Na presença de negociações prévias, os membros do cartel não teriam incentivos para deflagrar o jogo de revisão legislativa. Por outro lado, quando os chefes do Executivo não garantem essa vantagem aos partidos, significa que inexistem uma coalizão e – aí sim, derrotas e procedimentos revisionistas para concorrer pela agenda na fase legislativa irão ocorrer (INÁCIO; RESENDE, 2015). Essa dinâmica explicaria os graus distintos de sucesso dos presidentes na aprovação de suas agendas.

O ponto que a teoria do cartel deixa escapar é que partidos fazem cálculos sobre os custos e benefícios da cooperação. Trata-se de um jogo com motivações duais (*mixed motive game*): por um lado, os membros da coalizão têm razões para cooperar com os seus parceiros para perseguir políticas comuns de sucesso. Por outro, cada partido enfrenta fortes incentivos para mover a política em direções que atraiam sua legenda (MARTIN; VANBERG, 2005, p. 94).

A racionalidade por trás das estratégias advém desses cálculos. “Uma vez que o custo de se opor às proposições ministeriais apoiadas pelo chefe do Executivo pode ser elevado, os partidos podem aceitar derrotas na fase pré-legislativa se têm oportunidade de rever tais decisões no parlamento” (INÁCIO; RESENDE, 2015, p. 302).

A transposição do modelo de revisão dos acordos pré-legislativos na arena parlamentar para o caso brasileiro revelou que a arena parlamentar também opera como espaço para o gerenciamento dos conflitos. A depender da distância de preferências entre os membros da coalizão e da saliência do *issue* para esses partidos, os níveis de divergência podem ser ampliados, resultando em sequências de negociação que transitam da esfera ministerial para a legislativa (INÁCIO, 2012; INÁCIO; RESENDE, 2015).

São esses os argumentos que justificam a escolha por analisar a questão a partir do processo ordinário - mesmo considerando que, no Brasil, a regra seja o envio de projetos prioritários aos presidentes pela via das Medidas Provisórias (MPs). A literatura tem chamado a atenção para esse ponto. Parte considerável da agenda presidencial econômica e administrativa segue esse rito de tramitação. Há um consenso entre os especialistas de que essa temática predomina no universo das MPs editadas em distintos governos (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999, 2000; AMORIM NETO; TAFNER, 2002; LIMONGI; FIGUEIREDO, 2003; ALMEIDA, 2014). Uma ligeira exceção pode ser atribuída aos governos Lula, nos quais esse expediente foi mobilizado para atender, também, à área social.

Embora não se possa ignorar a importância atribuída pelos presidentes à mobilização estratégica das MPs como recurso de coordenação da coalizão¹³, esse tipo de iniciativa legislativa impõe limites à investigação do problema analítico apresentado neste trabalho. Conforme será detalhado ao longo da Tese, o foco central é observar alternativas distintas que compõem a latitude de escolhas presidenciais, incorporando o uso do recurso informal como complemento às suas prerrogativas formalmente estabelecidas. Nesse sentido, importa comparar essa combinação de recursos às situações nas quais *nenhuma estratégia presidencial* foi mobilizada, com vistas a identificar se – e como, as características dos gabinetes formados impactam essa decisão.

A incorporação das MPs ao estudo significaria uma condição impeditiva para a presença da categoria relacionada à ausência de movimentos, dado que a própria mobilização desse expediente já é, por si, indicativo de urgência. Por isso, não se adequa ao modelo analítico da pesquisa. Contrariamente, o rito de tramitação de projetos de lei ordinária e complementar permite escolhas presidenciais sobre mobilizar ou não a informalidade (através da sinalização via mídia) e a própria formalidade (por meio do pedido de urgência legislativa).

¹³ Figueiredo e Limongi (2007) apropriam-se da tese de Huber (1996) para analisar o caso brasileiro, a partir do enfoque da delegação dos parlamentares ao Presidente. Segundo os autores, há uma relação de delegação ao Executivo, especialmente na gestão econômica, no contexto dos elevados números de edição de medidas provisórias da atual experiência democrática brasileira. A utilização desse recurso seria, portanto, uma forma de reduzir os custos de transação da coordenação da coalizão. Por isso, argumentam os autores, as MPs são mecanismos de coordenação da coalizão, não de usurpação.

II. Por que supor contextos nos quais as regras não são suficientes?

Considerando-se que a proposta deste exercício é refletir sobre uma situação na qual o Executivo encaminha ao Parlamento um projeto de lei cujo conteúdo é relevante para o governo, é plausível supor que o presidente irá mobilizar os recursos disponíveis para mitigar potenciais conflitos em torno do conteúdo da política e alcançar sua aprovação no Legislativo. A questão colocada é que o controle da agenda, por si, não significa, necessariamente, garantia de sucesso.

Estudos recentes têm demonstrado que o *Agenda Setting* não está ancorado apenas na dimensão institucional. O grau em que o poder de agenda é capaz de influenciar os resultados é variável, dependendo da combinação entre as perspectivas institucionais, partidárias e posicionais (ALEMÁN; TSEBELIS, 2016; RASCH; TSEBELIS, 2010). Essas dimensões interagem no processo de tomada de decisões e na capacidade real de controle da agenda. Assim, as vantagens institucionais devem ser observadas frente à presença de uma maioria estável (dimensão partidária) e ideológica (dimensão posicional).

No caso do sistema político brasileiro, é possível argumentar que esse contexto é dado pelas escolhas que os chefes do Executivo fazem na montagem dos gabinetes quanto aos vieses posicional e partidário. A heterogeneidade de preferências da coalizão é uma variável relevante quando se considera a possibilidade da deflagração de conflitos internos que podem ser gerados na aprovação da agenda de governo. Assim, as posições políticas dos aliados são capazes de impor constrangimentos aos chefes do Executivo, condicionando o poder de agenda - tanto positivo quanto negativo, à distribuição de preferências no interior da coalizão (ALEMÁN; TSEBELIS, 2016).

Da mesma forma, a dimensão partidária afeta a capacidade de controle de agenda. Na política de coalizão, o bônus oferecido aos parceiros são os portfólios, e essa distribuição entre os partidos pode sofrer vieses por diversos motivos, representando também um fator de conflito potencial. Se essas dimensões impactam a capacidade de controle da agenda pelos presidentes, é necessário que estratégias mais complexas sejam mobilizadas para alcançar o sucesso legislativo.

III. Qual o mecanismo responsável por deflagrar a escolha presidencial sobre a estratégia a ser mobilizada?

O cenário aqui analisado é o de um presidente que montou um gabinete multipartidário com determinados vieses, em termos das dimensões posicionais e partidárias. Parte-se do argumento que são as escolhas presidenciais na formação do governo de coalizão (*cabinet politics*) a determinar a estrutura de incentivos e limites para o uso de seus poderes de agenda, com vistas a alcançar o sucesso legislativo (INÁCIO, 2006). Esse desenho analítico inverte a dinâmica proposta por Amorim Neto, Cox e McCubbins (2003), reposicionando as características do gabinete como variáveis críticas para a escolha presidencial sobre a estratégia a ser mobilizada.

A discussão desenvolvida acima apontou que a análise do processo legislativo ordinário sobre as propostas enviadas pelo Executivo ao Congresso permite observar como os presidentes se movimentam ao longo do jogo na arena parlamentar para garantir a aprovação de suas agendas - ou seja, as características do gabinete montado determinam se o sucesso pode ser alcançado pela via exclusiva do controle de agenda ou se há a necessidade de mobilizar estratégias mais complexas.

A pergunta que se coloca, portanto, trata de entender qual a *rationale* por trás da decisão presidencial sobre a estratégia a ser mobilizada para garantir o sucesso legislativo. Recorre-se ao modelo dos custos de transação para buscar essa resposta.

Custos de transação refere-se a um conceito desenvolvido pela Nova Economia Institucional, que revolucionou o pressuposto da racionalidade plena dos indivíduos, adotado pelas teorias neoclássicas da economia. Segundo North (1990, p. 27), "*the costliness of information is the key to the costs of transacting, which consist of the cost of measuring the valuable attributes of what is being exchanged and the costs of protecting rights and policing and enforcing agreements*".

Em contraposição à teoria convencional, a abordagem institucional introduz elementos até então ignorados pela Teoria da Firma, a saber: (i) racionalidade limitada dos agentes, que inviabiliza a contínua tomada de decisões maximizadoras de bem-estar; (ii) comportamento oportunístico, ou

seja, incentivos para agir de modo a obter benefícios na relação com outros agentes; (iii) assimetria de informações, que implica acesso desigual dos agentes às informações pertinentes à troca por eles realizada, impedindo que ela se dê da maneira mais vantajosa do ponto de vista da sociedade; e (iv) impossibilidade de contratos completos, capazes de prever toda a gama de eventos possíveis num ambiente de incerteza. (SILVA FILHO, 2006, p. 263).

Williamson (1996), um dos principais expoentes dessa teoria, destaca esses pontos, argumentando que os indivíduos, dotados de uma racionalidade limitada, não podem antecipar problemas que surgem de uma transação. O postulado da incerteza decorre da assimetria de informações entre os agentes envolvidos, o que favorece a existência de contratos incompletos.

O conceito de contrato incompleto é extensamente trabalhado pelas teorias econômicas, inclusive com críticas aos limites da abordagem dos custos de transação para explicar o fenômeno (HART, 1995). O entendimento geral é que os contratos não são capazes de estabelecer cada uma das possibilidades de ação dos agentes - ou seja, são contratos incompletos, nos quais se torna impossível antecipar todas as contingências e incorporá-las ao contrato. Isso acarretaria uma situação denominada *holdup problem*. Nas palavras de Klein (1996, p. 44):

holdups occur when unanticipated events place the contractual relationship outside the self-enforcing range. This probabilistic framework, where transaction enter contractual relationships knowing that a holdup may take place (but believing that the expected gains from trade outweigh the expected rent-dissipating costs associated with the holdup risk), is shown to have important implications for understanding the structure of contracts adopted by transactors in the marketplace.

A assimetria do poder de barganha entre os agentes envolvidos na transação e a ameaça de perder força diante da outra parte torna difícil uma solução que ofereça benefícios mútuos. Dessa forma, contratos incompletos seriam uma solução ineficiente, dada a complexidade para se alcançar o benefício comum sob situações adversas. O problema poderia ser resolvido por meio de intenso monitoramento, mas essa supervisão tem um custo elevado (JENSEN; MECKLING, 1976).

Todos esses conceitos são analisados por uma vasta literatura que lida com o modelo *principal-agent* (mandante-agente). Trata-se de uma teoria paradigmática dos estudos econômicos, que descreve situações em que uma parte (agente) executa ações em nome de outra parte (mandante) - em outras palavras, o mandante delega poderes ao agente, na expectativa de que este aja de acordo com os interesses daquele (EPSTEIN; O'HALLORAN, 1999, p. 34). Essa teoria foi adaptada para o modelo de delegação política, que considera os custos de transação envolvidos no processo de barganhas entre atores com preferências distintas.

Os custos de transação políticos estão relacionados ao monitoramento e manutenção do acordo firmado entre o mandante e seus agentes, e envolvem a dificuldade de obter informações sobre a ação dos agentes. Teorias sobre os custos associados à política de delegação foram desenvolvidas para o caso estadunidense de gabinetes unipartidários e com governos divididos (EPSTEIN; O'HALLORAN, 1999; RUDALEVIGE, 2002; WOOD; BOHTE, 2004) e para países onde operam sistemas parlamentaristas (STROM; MULLER, 2003; STROM; MULLER; BERGMAN, 2010).

No presidencialismo, a montagem de gabinetes em que a lógica coalizacional está presente implica a formação de cadeias complexas de delegação entre chefes do Executivo/ministros; partidos ou facções/ministros; e membros da aliança governativa. Os presidentes constituem agentes para a execução da agenda de governo. Por sua vez, os ministros tornam-se também agentes de seus partidos/facções, cujos interesses específicos fazem parte do jogo (ANDEWEG, 2000; INÁCIO, 2009).

Ao delegar poderes a outros partidos ou facções, os chefes do Executivo compartilham tarefas com atores que têm preferências políticas próprias e que podem se aproveitar dos cargos e recursos que controlam para perseguirem seus interesses (STROM; MULLER, 2003; STROM; MULLER; BERGMAN, 2010)¹⁴. Os poderes de agenda conferidos aos ministros impõem custos aos presidentes para monitorar as ações de seus agentes (LAVIER; SHEPSLE, 1996)

¹⁴ A literatura aponta a existência de mecanismos institucionais voltados para a supervisão da coalizão e liderança na execução da agenda do Executivo (MULLER; STROM, 2000), tanto em sistemas parlamentaristas quanto nos presidencialistas (STROM, 2001).

e implica uma estrutura de perdas de agenciamento (*agency losses*), resultante da dificuldade de exercer esse controle, especialmente na presença de preferências divergentes. Como destaca Strom (2000, p. 270), “*if the agent has interests and incentives that are not perfectly compatible with those of the principal, delegation may generate agency problems*”.

Dessa forma, a delegação é um contrato incompleto, no qual se torna impossível antecipar todas as possibilidades das ações dos agentes e garantir que ele não irá abusar de seu poder discricionário. Observado pelo prisma da teoria mandante-agente, o fenômeno pode ser caracterizado como um dilema entre duas partes que podem atuar de forma mais eficaz por meio da cooperação, mas se abstêm de cooperar devido ao receio de que o agente, detendo maior poder, abuse de sua discricionariedade para ampliar os benefícios de sua posição, em detrimento das preferências do mandante. Esse risco é o equivalente político do *holdup problem* (EPSTEIN; O’HALLORAN, 1999).

Os custos de agenciamento estão relacionados ao problema da relação agente-mandante e surgem quando as transações entre os atores políticos não alcançam a finalidade de promover benefícios potenciais para todos os interessados. Na formação de uma coalizão, os benefícios esperados são de obter ganhos. Quando as regras não conseguem fazer valer o que foi estabelecido no acordo entre mandante e agente, a coalizão produz benefícios menores que o esperado devido à uma probabilidade elevada de ocorrência de *holdup* político (WOOD; BOHTE, 2004). Nas palavras dos autores, “*based on perceptions of the probability of political holdup and resulting losses, the enacting coalition alters political transaction costs to optimize expected benefits*” (Idem:176).

O contexto observado pelos autores não é o de formação de coalizões governativas, mas sim das relações entre os atores políticos no presidencialismo estadunidense. O *puzzle* que mobiliza a análise é relacionado aos determinantes políticos do desenho inicial das novas agências coordenadas pelo Executivo. Utilizando o modelo de custos de transação políticos, Wood e Bohte (2004) trabalham com duas cadeias distintas de delegação: (i) Congresso-Executivo; e (ii) Executivo-burocracia.

Para o primeiro caso, o argumento é que os parlamentares, no papel de mandantes, perseguem o objetivo de reduzir os custos de transação na

delegação ao Executivo. A dimensão crítica refere-se à percepção da probabilidade de *holdup* político *vis à vis* benefícios esperados. Essa mesma preocupação acomete os presidentes na relação de delegação à burocracia. “*In response to these uncertainties, political principals attempt strategically to manipulate political transaction costs in their design of administrative agencies*” (WOOD; BOHTE, 2004, p. 183).

O objetivo a ser perseguido é criar novas agências cujo desenho administrativo imponha obstáculos à uma mudança futura nas políticas de sua responsabilidade e reduza os custos de transação para monitorar as ações da burocracia. Nesse sentido, a ação deve ser no sentido de ponderar os benefícios potenciais contra as possíveis perdas de desenhos alternativos para as novas agências. Essas perdas são condicionadas à percepção da probabilidade de *holdup* político.

Parafraseando os autores, “*political holdup occurs when a bureaucracy fails to do what is intended by the original principal-agent contract*” (*Idem*: 183). Ao longo da análise, são apresentadas condições que reduzem os riscos de *holdup* no contexto estudado - as escolhas, por vezes, serão por benefícios menores, mas que também propiciem menos riscos de *holdup*. Embora a probabilidade desse fenômeno seja também incerta, destacam os autores, o ambiente político permite um prognóstico dos acontecimentos futuros.

Modelos analíticos que tomam por base a teoria dos custos de transação políticos não têm sido raros nos estudos presidenciais. Esse *framework* foi também utilizado em estudos sobre as estratégias de centralização e politização da Presidência dos EUA (RUGALEVIGE, 2002; RUDALEVIGE; LEWIS, 2005). Particularmente, a contribuição de Wood e Bohte (2004) permite um movimento analítico para o problema colocado neste trabalho.

Evidentemente, deve-se atentar para as especificidades: em primeiro lugar, o foco deste trabalho não é a produção ou a implementação de políticas, e sim o processo legislativo - ou seja, como os presidentes moldam a dinâmica para alcançar a aprovação de suas agendas no Parlamento. Outro ponto relevante é distinguir os casos: o modelo americano se diferencia substancialmente dos presidencialismos latino-americanos, especialmente aqueles que operam sob a lógica da política coalizacional e cujo marco normativo garante amplos poderes aos presidentes - como o Brasil, objeto deste estudo.

O ponto que interessa particularmente a esta pesquisa diz respeito à dimensão sobre a probabilidade de *holdup* político *vis à vis* benefícios esperados, destacada no trabalho de Wood e Bohte (2004). Isso implica um modelo analítico cuja premissa é que os presidentes, como atores racionais, farão escolhas sobre seus movimentos estratégicos baseados nos cálculos sobre custos e benefícios de cada ação (NORTH, 1990).

Se os presidentes fazem cálculos sobre os custos e benefícios advindos do gabinete formado, saberá que está sujeito às incertezas quanto ao comportamento de seus agentes. Ao compartilhar cargos e recursos, os chefes do Executivo criam um mecanismo centrado nas posições de mandante-agente. Portanto, torna-se vulnerável ao risco do oportunismo - ou seja, não há garantias de que os partidos irão sempre cooperar. Determinadas circunstâncias conduzem os cálculos dos parceiros para uma ação não cooperativa.

Para exemplificar, recorre-se a uma situação na qual a política apresentada é sensível ao partido, seja por questões ideológicas e/ou eleitorais. Nesse contexto, os parceiros da coalizão também fazem cálculos sobre os custos e benefícios de apoiar a decisão presidencial. Por vezes, o acordo pode ser firmado na arena ministerial, porque os partidos sabem que existe outro *round* de negociação, onde é possível detonar o conflito.

A arena legislativa representa o *locus* para expor os pontos frágeis do *issue*¹⁵ - e é nisso que os partidos aliados, descontentes com determinada política encaminhada pelo Executivo, irão se apoiar. Disso, resulta que os benefícios produzidos pela formação da coalizão serão menores que o esperado, particularmente sob a perspectiva desses partidos.

Outra situação refere-se ao risco do oportunismo ministerial (STROM; MULLER, 2003; STROM; MULLER; BERGMAN, 2010), que, conforme descrito acima, altera o ambiente informacional para os presidentes, expondo-os às incertezas acerca das preferências e escolhas de seus agentes, que podem se aproveitar de sua discricionariedade para elaborar propostas legislativas distantes daquelas que lhes são preferidas.

¹⁵ Dada a capacidade de as oposições afetarem os *walk-away values* dos partidos da coalizão (Inácio, 2009: 353). Ou seja, seus ganhos de deixar a mesa de negociação (LUPIA; STROM, 2003).

Baseado em sua percepção sobre a possibilidade desses cenários ocorrerem - ou seja, sobre a probabilidade de *holdup problem* político, o presidente tende a se mover primeiro (COX; MORGENSTERN, 2002)¹⁶, recorrendo à sua capacidade de controle da agenda para alterar o ambiente dos custos potenciais de transação, com vistas a otimizar os resultados esperados do compartilhamento de cargos. Ou, em outras palavras, movimentando-se estrategicamente para “fazer valer” o acordo firmado na formação da coalizão¹⁷, que se traduz na cooperação dos partidos membros para aprovar a agenda do Executivo na arena parlamentar.

Assim, a estratégia de atuação deflagrada pelos presidentes ao longo do processo legislativo será definida com base em sua percepção sobre a probabilidade de *holdup*. Conforme já observado, o formato delegativo inerente aos governos que operam sob a lógica da política coalizacional é conducente ao problema dos contratos incompletos. A literatura chama a atenção para um aspecto crucial das relações do tipo mandante-agente, qual seja, a impossibilidade de antecipar todas as possibilidades de ações dos agentes e garantir que estes não irão abusar de seu poder discricionário.

A discussão requer considerar a existência de múltiplos atores com preferências distintas, que buscam otimizar os benefícios individuais da ação coletiva. Sob essas condições, o desafio é como se dará a distribuição dos custos e benefícios associados ao acordo mútuo entre as partes, o que pode desembocar em um cenário conducente ao conflito. Segundo Lupia e Strøm (2005), a engrenagem que move esse sistema são as barganhas, que operam como um meio pelo qual os conflitos podem ser administrados. Essa dinâmica, contudo, envolve custos para alcançar e manter acordos duradouros. Nas palavras dos autores,

¹⁶ A estrutura organizacional do Legislativo brasileiro permite diferentes movimentos dos presidentes para lidar com os problemas de coordenação da coalizão. Na condição de first-mover (COX; MORGENSTERN, 2002), o chefe do Executivo pode usar estrategicamente os recursos que lhes são assegurados. Ações estratégicas são mobilizadas pelos presidentes para alcançar a consecução de suas agendas durante o processo de barganhas inerente ao jogo político em sistemas de separação de poderes (CAMERON, 2000).

¹⁷ No Brasil, não há um expediente formal que garanta limites e responsabilidades de cada ator que compromete em um governo de coalizão.

those who participate in coalition bargaining must spend time and effort obtaining an agreement that they and their constituents find acceptable. The amount of these expenditures depends on the complexity of the agreement being sought (...). Because such expenditures are an essential part of contracting, transaction costs are an important factor in understanding the role of bargaining in coalition politics (Idem:14).

A *rationale* é que a política coalizacional atue no sentido de mitigar os riscos de um contrato incompleto. Os custos de transação serão “economizados” em coalizões estáveis, que não exigem extensas rodadas de negociação, poupando seus membros de despender recursos demasiados ao longo do processo de barganhas (LUIA; STROM, 2005). Por analogia, condições que ampliam os incentivos para barganhas sequenciais de negociação da agenda nas arenas ministerial e legislativa impõem maiores custos de transação para alcançar a ação coletiva.

O argumento seminal deste trabalho é, portanto, que os custos de transação perpassam as arenas de negociação, moldando uma sequência causal que tem início na esfera ministerial e, posteriormente, na arena legislativa. A estrutura deste jogo será dada pela percepção dos presidentes sobre a probabilidade de *holdup* político, advindas dos prognósticos possíveis sobre os atributos dos gabinetes, nos termos apresentados acima.

IV. Se custos e conflitos potenciais podem ser antecipados, qual a estratégia preferível para minimizá-los?

Há uma diversidade de rotas que um projeto de lei com origem no Executivo pode seguir no processo legislativo. A *cabinet politics* irá definir as condições de participação dos partidos na formulação da agenda de governo - se os membros da coalizão se sentem recompensados por aderir à aliança; e se o presidente lhes assegura o poder de veto na fase pré-legislativa, chegará ao Congresso uma agenda consensuada.

Esse contexto ameniza os conflitos que podem ser produzidos pela heterogeneidade de preferências no interior da coalizão. Conforme predito pela teoria do cartel, as preferências não assumem um papel relevante no mecanismo para alcançar a ação coletiva. Na presença de um cartel que ocupa posições

institucionais decisivas no processo legislativo, os líderes irão atuar para reduzir as oportunidades de conflito dadas por preferências distintas.

Mecanismo semelhante foi apresentado por Huber (1996), cuja análise sobre a experiência da V República Francesa, que fortaleceu o poder de agenda do Executivo, enfatiza os dispositivos institucionais que servem ao propósito de proteger o resultado da barganha alcançada pelos partidos da coalizão, ou entre governo e oposição¹⁸. A situação que o especialista enfrenta prevê uma maioria que deseja ser protegida, dado que o fator disruptivo está associado aos custos que as oposições ou a opinião pública podem impingir a certas posições. Da mesma forma, a teoria do cartel respalda-se em uma lógica de proteção da maioria.

Em sentido oposto, nas quais as condições de participação dos partidos aliados na formulação da agenda são mais restritivas, os parceiros da coalizão são cômicos de que os conflitos latentes podem se expressar na etapa parlamentar, por meio da revisão legislativa. Por isso, este é um caso em que a maioria não deseja ser protegida - dado que as negociações prévias são conhecidas, mas não desejadas (MARTIN; VANBERG, 2005; FORTUNATO, 2010; INÁCIO, 2012). Certos membros da coalizão preferem o custo de posicionar-se no legislativo a apoiar determinada proposta, o que pode resultar na sequência de rodadas relacionadas ao *legislative review*.

É nesse contexto que a perspectiva do presidente é fundamentada em sua percepção de *holdup problem*, o que lhe permite antecipar o risco de ampliação do conflito (COX; MORGENSTERN, 2001) e dimensionar a necessidade de mobilizar estratégias complexas para alcançar a aprovação da agenda. Este é o cenário no qual as regras importam, mas podem não ser suficientes - ou em outras palavras, há restrições ao modelo analítico cujo equilíbrio é alcançado pelas regras, descartando-se o papel das preferências nesse jogo.

¹⁸ Huber argumenta que, por meio do *package vote* e do *confidence vote*, estabelecidos pela Constituição de 1958 da V República Francesa, os governos podem proteger a sua base de sustentação de se exporem em pontos polêmicos de determinadas políticas. Essa função seria exercida principalmente pelo *package vote* (que prevê a votação apenas de emendas propostas e aceitas pelo governo, permitindo o “enclausuramento” do debate no conteúdo total da proposição; evitando que a oposição force a discussão e a votação sobre pontos específicos que sejam impopulares; e forçando os legisladores a uma escolha entre o “pacote”, que representa a mudança política, e o *status quo*).

Se os presidentes desejam alcançar a aprovação de sua agenda, ele terá que agir para contornar os custos potenciais de coordenar a coalizão para inibir o conflito. Assim, o acionamento de estratégias de combinação do recurso formal da urgência com o recurso informal da sinalização de preferências pode significar um meio eficaz - esse movimento permite que os chefes do Executivo reduzam os problemas advindos da assimetria informacional que os modelos *Agenda Setting* não preveem, contornando a incerteza quanto a imprevisibilidade do comportamento de voto dos parlamentares (SAIEGH, 2009).

1.3 – Procedimento de urgência e uso da mídia

O procedimento de urgência legislativa é observado pela literatura como um forte mecanismo de controle presidencial da agenda legislativa. No Brasil, a Constituição de 1988 ratificou essa prerrogativa, estabelecida anteriormente nas reformas constitucionais do período militar, por meio do Art. 64. Significa que, a qualquer tempo, os presidentes podem intervir no ritmo de tramitação dos projetos de autoria do Executivo, impondo um prazo limite para a deliberação da matéria pelo Legislativo (45 dias em cada Casa). Ou seja, mesmo matérias que chegam ao Parlamento pela via do processo ordinário (e não de MPs) estão sujeitas ao exercício do controle de agenda pelos presidentes.

Regra geral, o pedido de urgência legislativa é visto como um instrumento capaz de constranger os movimentos do Parlamento e facilitar a vitória do Executivo no Legislativo (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999; SIAVELIS, 2001; PEREIRA; MULLER, 2002; SANTOS, 2003; ALEMÁN; NAVIA, 2009). Assim como no Brasil, os presidentes do Chile, Colômbia, Peru e Uruguai possuem prerrogativa de solicitar urgência aos projetos com origem no Executivo. As regras que definem o uso do procedimento variam. Por exemplo, no Uruguai, há mais restrições ao uso da urgência, em comparação ao Brasil e Chile.

Isso impacta diretamente os resultados - nesses dois últimos países, em especial, a agenda legislativa é “ditada” pelo Executivo, uma vez que os presidentes não se privam de utilizar essa prerrogativa. A maioria dos projetos recebem pedido de urgência. A relação entre o uso desse instrumento e a

aprovação da agenda presidencial no Legislativo também se mostra altamente positiva (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999; ALEMÁN; NAVIA, 2009).

Alguns autores chamam a atenção para o fato de as regras legislativas receberem menor atenção que as prerrogativas presidenciais (ALEMÁN; TSEBELIS, 2005; ALMEIDA; SANTOS, 2009; PEREIRA; MULLER, 2002). Isso é verdade se se considerar que, no Brasil, em mais de 50% dos casos, a urgência legislativa não é solicitada diretamente pelos presidentes, mas sim pelos líderes partidários. A regra estabelecida regimentalmente¹⁹ permite que, em qualquer fase do processo legislativo, o projeto receba a urgência regimental. O requerimento deve ser aprovado por maioria absoluta – tão logo isso ocorra, a matéria entra na Ordem do Dia da próxima seção. Assim, o procedimento autoriza “**a dispensa de exigências, interstícios ou formalidades regimentais**” (art. 152, RICD).

A prerrogativa das lideranças de solicitar urgência é um instrumento crucial para estabelecer o plenário como *locus* decisório e neutralizar as comissões, abreviando o tempo para a apreciação da matéria legislativa ou ainda suspendendo a deliberação nesta instância. O Regimento Interno da Casa estabelece que as comissões, por meio dos relatores, podem proferir parecer em plenário, desde que solicitado o prazo de até duas sessões pela Mesa Diretora. Findo esse prazo, a proposição será incluída na Ordem do Dia para imediata discussão e votação, com ou sem parecer. Neste último caso, o presidente da Casa designará relator, que o dará verbalmente no decorrer da sessão deliberativa, ou na sessão seguinte, a seu pedido (RICD, Art. 157, §§ 1 e 2).

As regras para a urgência regimental permitem, portanto, uma “blindagem” contra modificações na proposta, uma vez que a proposição é levada à apreciação do Plenário antes que o parecer das comissões seja concluído, reduzindo o tempo disponível para a apreciação ou mesmo suspendendo a deliberação desta na fase comissional. Isso é ainda maior no

¹⁹ “Poderá ser incluída automaticamente na Ordem do Dia para discussão e votação imediata, ainda que iniciada a sessão em que for apresentada, proposição que verse sobre matéria de relevante e inadiável interesse nacional, a requerimento da maioria absoluta da composição da Câmara, ou de Líderes que representem esse número, aprovado pela maioria absoluta dos Deputados, sem a restrição contida no § 2º do artigo antecedente” (Art. 155, RICD).

caso da “urgência urgentíssima”, que prevê a inclusão da matéria na Ordem do Dia imediatamente, mesmo que a Sessão já tenha sido iniciada²⁰.

Outro ponto a ser considerado é que “além de alterar o ritmo da tramitação da matéria, retirando-a da comissão e forçando a pronta manifestação do plenário, a aprovação do requerimento de urgência limita a capacidade dos próprios parlamentares de apresentar emendas ao projeto” (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999, p. 20). Não faltam razões, portanto, para qualificar esse procedimento como o principal meio de controle de agenda exercido pelo Colégio de Líderes, particularmente no tocante à aprovação da agenda do Executivo (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2000).

O efeito substantivo desse instrumento é fortalecer a preponderância do Executivo sobre o Legislativo, em termos dos *outputs* da produção legal do País. Um ponto relevante assinalado por Figueiredo e Limongi (2000) é que o uso da urgência legislativa no Brasil pelos líderes de partidos que compõem a coalizão majoritária é reflexo de um cálculo presidencial, no sentido de antecipar as reações dos legisladores. Em outras palavras, as matérias enviadas já estariam previamente consensuadas no interior da base governativa, o que configuraria um recurso para acelerar a tramitação, de forma a evitar o compartilhamento de informações entre parlamentares não alinhados ao governo.

Ao enfrentarem essa questão, Almeida e Santos (2009) concluem em outra direção – o uso bem-sucedido do procedimento de urgência no interior do Legislativo não se limita ao consenso produzido na base governativa. Há uma condição relacionada à acordância geral do Parlamento em relação ao conteúdo substantivo do projeto. Evidências nesse sentido são apresentadas, revelando que os requerimentos com solicitação de urgência aos projetos do Executivo raramente são aprovados por menos de 95% dos legisladores. Assim, o caráter impositivo da agenda do Executivo pela via desse instituto não se confirma.

Dada essa configuração, a questão que instiga os autores é relativa ao *timing* do processo legislativo no qual o procedimento é mobilizado como uma estratégia que atende às preferências presidenciais. A chave interpretativa é dada pelo aspecto informacional. Em acordância com Pereira e Muller (2004), os

²⁰ O requerimento deve ser subscrito pela maioria absoluta dos deputados ou por líderes que representem esse número e aprovado em plenário por maioria absoluta.

autores desenvolvem o argumento analítico sobre o jogo entre a impaciência dos legisladores quanto à aprovação da política (que resulta em um custo de espera pela análise da comissão) *versus* o ganho informacional proporcionado por tal análise.

Posto em outros termos, o problema enfrentado por Almeida e Santos (2009) é relativo à assimetria informacional entre presidente e membros da coalizão. Para solucioná-lo, a condição necessária e suficiente, conforme os autores, é a existência de um cartel legislativo. Na presença desse cartel, a urgência é mobilizada pelos líderes partidários da maioria governativa, que atuam como agentes do governo.

Nessa perspectiva, o uso da urgência pode ser pensado na presença de condições distintas daquelas apresentadas por Almeida e Santos (2009). Se determinadas circunstâncias tornam racional para o presidente permitir que o Congresso produza e compartilhe informações antes que o pedido de urgência legislativa seja mobilizado, há outras nas quais torna-se mais plausível que o chefe do Executivo retire o projeto de lei das comissões exatamente para evitar o compartilhamento de informações. A premissa que sustenta esse argumento é que, mesmo na presença de um recurso formal como a urgência legislativa, que oferece vantagens estratégicas aos presidentes, há um jogo de sinalização que perpassa o processo decisório.

No trabalho de Almeida e Santos (2009), esse jogo é destacado na perspectiva das teorias informacionais (KREHBIEL, 1991). Os autores reorientam a abordagem para um contexto distinto da *House*, no qual é incluída a figura de um Executivo com amplos poderes. Nesses termos, a sinalização estratégica tem um viés distinto: o presidente aguarda a emissão de sinais do Congresso, com vistas a reduzir as incertezas quanto ao comportamento parlamentar; apenas após a conclusão dessa rodada, o mecanismo de controle de agenda (no caso, a urgência legislativa) é mobilizado.

O ponto que instiga esse trabalho redireciona o foco desse jogo de sinalização. O emissor, neste caso, passa a ser o presidente. O *locus* em que esse movimento ocorre desloca-se do ambiente legislativo, reposicionando a mídia no papel de uma instituição informal, com capacidade de mitigar os custos de transação na coordenação da base aliada. O objetivo também é distinto do que apregoam as teorias informacionais – ao invés do compartilhamento de

informações, a estratégia dos chefes do Executivo é usar suas vantagens informacionais a respeito das políticas para sinalizar (i) recompensas derivadas da aprovação de uma lei (*policy goods*) ou, especialmente, decorrentes do alinhamento à posição do Executivo, e (ii) ameaças ao comportamento indisciplinado dos membros da coalizão, bem como aos movimentos de mudanças na proposta, derivadas da revisão legislativa, ou da rejeição da mesma. Isso é feito por meio de posicionamentos presidenciais específicos através da mídia, que conectam sua posição aos movimentos dos membros da coalizão no Legislativo, no momento em que a declaração ocorre. Por fim, os receptores são os membros da coalizão – trata-se, portanto, de uma sinalização orientada.

Essa estratégia presidencial é aqui denominada *sinalização via mídia*. O conceito busca inspiração na teoria do *going public*, inaugurada nos anos de 1980 por Samuel Kernell, no estudo do presidencialismo estadunidense²¹. “Ir a público” pode ser sumariamente definido como uma estratégia presidencial de utilizar aparições em público para sinalizar preferências, com vistas a alcançar seus objetivos políticos, no que se refere à aprovação de sua agenda legislativa. Em outras palavras, trata-se de um componente exógeno ao arcabouço institucional dos presidentes, que oferece oportunidades para remodelar o controle da agenda legislativa e ampliar as chances de sucesso na aprovação das iniciativas legais dos chefes do Executivo.

Na *sinalização via mídia*, o alvo é distinto: as mensagens são direcionadas aos membros da coalizão governativa. Portanto, o mecanismo não é exógeno - diferentemente, as características do presidencialismo brasileiro (formação de gabinetes multipartidários e amplos poderes presidenciais) suscitam a necessidade de uma ação endógena, direcionada a reduzir os custos de coordenação da coalizão.

Assim, argumenta-se que, sob determinadas condições, esse mecanismo de sinalização presidencial será deflagrado em conjunto com o pedido de urgência legislativa, como um jogo estratégico de combinação de recursos formais e informais. A dimensão crítica a suscitar esse jogo está

²¹ A conceituação pormenorizada é apresentada no Capítulo 2.

associada à percepção presidencial sobre o *holdup problem* político derivado dos vieses que os chefes do Executivo assumem na formação de gabinetes.

1.4 - As características do gabinete importam

A literatura sobre a política coalizacional no Brasil tem destacado dimensões que afetam o grau em que os partidos terão incentivos suficientes para aderirem à agenda de governo. Ao montar gabinetes multipartidários, os presidentes enfrentam uma série de constrangimentos quanto à política de delegação que irá estabelecer. Essas decisões perpassam paradoxos relacionados às características do gabinete, como o tamanho necessário da coalizão para alcançar maiorias legislativas e o *quantum* de heterogeneidade ideológica será necessário incorporar.

Essas condições informam sobre as situações nas quais os partidos se sentem penalizados, seja pelo viés posicional (aqui reconhecido pela variável *heterogeneidade de preferências*); seja pelo aspecto partidário, no que se refere ao grau de participação no governo (proporção entre cadeiras legislativas e as controladas pelos partidos nos ministérios). A magnitude do bônus ministerial configura a medida em que os partidos se sentirão bem recompensados por aderirem à aliança governativa. Por sua via, a distribuição de preferências no gabinete estabelece os níveis de oportunidades para o acirramento do conflito.

No período analisado (1995-2010), foram montados 12 gabinetes²², com distintos vieses em relação às duas dimensões supracitadas²³ (**Tabela 1**). Além de formar coalizões mais compactadas em termos numéricos (entre três e cinco partidos), Fernando Henrique Cardoso (FHC) manteve uma média maior de duração de seus gabinetes (729.5 dias, contra 364.25 de Lula).

²² Utiliza-se a classificação dos gabinetes segundo o Banco de Dados do CEBRAP

²³ Detalhamento consta no Capítulo 3.

Tabela 1- Coalizões governativas – Brasil, 1995-2010

| Gabinete | Início | Fim | Duração/Dias | Nº partidos integrantes |
|------------------|------------|------------|--------------|-------------------------|
| FHC I 1 | 01-jan.-95 | 25-abr.-96 | 480 | 4 |
| FHC I 2 | 26-abr.-96 | 31-dez.-98 | 979 | 5 |
| FHC II 1 | 01-jan.-99 | 05-mar.-02 | 1159 | 4 |
| FHC II 2 | 06-mar.-02 | 31-dez.-02 | 300 | 3 |
| Lula I 1 | 01-jan.-03 | 22-jan.-04 | 386 | 8 |
| Lula I 2 | 23-jan.-04 | 31-jan.-05 | 374 | 8 |
| Lula I 3 | 01-fev.-05 | 19-mai.-05 | 107 | 7 |
| Lula I 4 | 20-mai.-05 | 22-jul.-05 | 63 | 6 |
| Lula I 5 | 23-jul.-05 | 31-dez.-06 | 526 | 7 |
| Lula II 1 | 01-jan.-07 | 01-abr.-07 | 90 | 8 |
| Lula II 2 | 02-abr.-07 | 27-set.-09 | 909 | 9 |
| Lula II 3 | 28-set.-09 | 31-dez.-10 | 459 | 8 |

Fonte: Elaboração própria a partir do Banco de Dados Legislativos CEBRAP

Os gabinetes montados no período acompanham uma tendência já observada no Brasil. O viés ideológico das coalizões varia entre mais heterogêneas ou homogêneas; e não necessariamente essas alianças guardam correspondência com as coligações eleitorais²⁴. Esse tem sido o principal apontamento da literatura dirigido ao caso brasileiro, a partir da observação empírica sobre a distância de preferências entre o partido formador e as legendas com as quais os ministérios são compartilhados.

Conceitualmente, a heterogeneidade de preferências está diretamente conectada ao posicionamento ideológico dos partidos em uma escala unidimensional, que mede a posição dos atores políticos em relação às suas preferências sobre *policies*. A literatura tem empregado distintas formas de aplicar essa mensuração. Entre as mais reconhecidas, está a classificação de Coppedge (1998), que operacionalizou a variável em uma escala de quatro pontos, entre dois extremos (direita-esquerda). Em direção distinta, alguns estudiosos se valem da aplicação de *surveys* aos membros da elite política para

²⁴ Esse ponto difere do caso chileno, por exemplo, onde a existência de blocos ideológicos e internamente coerentes (ALTMAN *et al.*, 2009) favorece a formação de coalizões homogêneas, além de serem coincidentes no período eleitoral e no pós-eleitoral.

o desenvolvimento de *scores* que posicionam os partidos em uma escala numérica (PELA 2005; POWER; ZUCCO JR, 2009). No período mais recente, Doyle & Wiesehomeier (2016) estimaram o posicionamento dos presidentes (e suas variações no tempo) por meio das Mensagens Presidenciais encaminhadas pelos chefes do Executivo ao Congresso, na abertura do ano legislativo.

Essa produção permite operacionalizar o ponto sobre a ideologia destacado por Axerold (1970). O autor enfatiza a importância dessa dimensão nos estudos sobre a formação e gestão das coalizões, salientando que os partidos priorizam determinadas políticas públicas em função de suas preferências. A amplitude do distanciamento ideológico no interior da coalizão, em termos do intervalo entre o posicionamento do *formateur* em relação aos membros da aliança, define o grau de heterogeneidade ideológica do gabinete

Assim, a dimensão posicional ganha destaque por meio da abordagem desenvolvida pelos teóricos centrados na *policy-orientation* (AXEROLD, 1970; LAVER; SCHOLFIELD, 1990) – na qual as preferências políticas dos partidos são entendidas como uma variável crítica na definição dos custos da política coalizacional. A consequência disso é que coalizões de governo com preferências mais dispersas, ou seja, mais heterogêneas do ponto de vista ideológico, ampliam os custos de coordenação dos parceiros (HUBER, 1998), uma vez que as chances de quebra do acordo selado na montagem do governo aumentam (AXEROLD, 1970).

Esse argumento foi introduzido na literatura de forma a qualificar a abordagem *office-driven*, segundo a qual os atores políticos perseguem cargos para ampliar suas chances de retorno eleitoral (RIKER, 1962). Essa vertente preconiza que os incentivos para a composição de coalizões encontram-se no comportamento racional dos atores, que perseguem cargos (*office-seekers*).

Em outras palavras, os partidos, orientados pela busca de cargos, veem-se atraídos a participar do governo. Este, por sua vez, forma alianças objetivando alcançar a vitória com um número mínimo de atores. Ou seja, as coalizões são minimamente vitoriosas e não sobredimensionadas, desde que o contexto seja de informação completa. Quando há incertezas quanto às preferências dos atores, o cenário se modificará e as coalizões serão amplas.

O argumento de Riker (1962), embora contribua para a compreensão da racionalidade da formação das coalizões (MULLER; STROM, 2000), não

considera a distância ideológica dos partidos,. Diferentemente, a vertente *policy-orientation* argumenta que os partidos são orientados por preferências políticas (AXEROLD, 1970; LAVER; SCHOLFIELD, 1990). Deslocar o foco da análise para a distribuição das preferências foi um movimento importante dos estudos relacionados a essa agenda de pesquisa. Particularmente porque esses trabalhos enfrentam o problema da distância ideológica intracoalizão para os custos potenciais de coordenação dos partidos aliados.

Dessa forma, o partido formador busca compor uma coalizão minimamente vencedora e “ideologicamente conectada” (*minimal connected winning coalition*), propiciando uma aliança com certa congruência dos partidos em uma escala ideológica unidimensional. Significa que a importância do critério numérico na formação das coalizões não é ignorada, mas deve ser qualificada tomando por base o posicionamento dos partidos no *spectrum ideológico*.

Segundo Axerold (1970), as alianças serão compostas pelo menor número de partidos e com a menor distância ideológica, a fim de minimizar os problemas de coordenação advindos da heterogeneidade de preferências. O argumento de Laver e Scholfield (1990) é mais enfático: mais importante que o tamanho das coalizões são as preferências políticas dos atores. Dessa forma, as coalizões seriam formadas segundo a proximidade ideológica e programática dos partidos. Por sua vez, Swaan (1973) faz a defesa da *closed minimal range theory*, que se traduz em uma coalizão cujos incentivos para aderi-la estão relacionados a uma menor heterogeneidade ideológica – o ponto é que essa configuração produz menos conflito de interesses, o que possibilita uma maior distribuição de *payoffs* aos parceiros da aliança e, por consequência, menos custos de gerência.

As duas vertentes (*office* e *policy-orientation*) fornecem elementos relevantes para a compreensão do tipo de coalizão formada e, assim, dos custos envolvidos na governança da base de apoio parlamentar. Não só o tamanho, mas também a dispersão de preferências são desafios com os quais os presidentes brasileiros precisam lidar quando de suas escolhas sobre a formação do governo.

A alocação de postos ministeriais a partidos com maior distância de preferências é uma estratégia esperada em contextos de maior fragmentação, como no Brasil, e nos quais o tamanho do partido do presidente no Legislativo

não se aproxima de uma maioria (SAIEGH, 2004). É plausível pensar que a estratégia presidencial, diante desse cenário, envolva a percepção sobre o *holdup problem* político, antecipando os custos potenciais para a coordenação da coalizão.

Os partidos firmam o pacto aliancista visando cargos para ampliar suas chances de sucesso eleitoral (RIKER, 1962). No entanto, seus objetivos vão além disso - os partidos desejam influenciar as políticas que serão implementadas, aproximando-as de suas preferências (LAVIER; SHEPSLE; 1996). Em um contexto de ideologias divergentes no interior da aliança governativa, isso representa o risco de perda de agenciamento (*agency losses*²⁵), decorrentes da dificuldade de controlar os agentes (LUIPIA, 2006; STROM, 2000; 2006; MULLER; STROM, 2003).

A questão essencial ao escopo desta pesquisa é analisar as implicações da formação de gabinetes heterogêneos frente às estratégias presidenciais para lidar com os custos de coordenação da base aliada. No Brasil, a estrutura decisória centralizada nas mãos das lideranças e dos chefes do Executivo, em conjunto com uma distribuição de poder desequilibrada em favor dos presidentes, configura um formato institucional conducente à formação de coalizões estáveis, construídas em bases partidárias. Durante muito tempo, esse aspecto foi amplamente discutido na literatura especializada, de forma a assegurar o devido reconhecimento sobre a capacidade de controle da agenda legislativa exercido pelas prerrogativas presidenciais (DEHEZA, 1998; FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999; 2000; 2007; AMORIM NETO, 1998; ALTMAN, 2000; CHASQUETTI, 2000; SANTOS, 2003).

Diante desses instrumentos poderosos, os problemas de ação coletiva no interior da base governativa, sejam derivados de comportamentos indisciplinados pontuais ou dos custos advindos de uma maior heterogeneidade de preferências dos parceiros, seriam contornados. A Teoria do Cartel reafirma esse ponto, ao lidar com a condição restritiva da cartelização da agenda – para essa abordagem, a heterogeneidade interpartidária do Congresso é mitigada pelo partido majoritário, que detém os mecanismos necessários para controlar a

²⁵ “If the agent has interests and incentives that are not perfectly compatible with those of the principal, delegation may generate agency problems” (STROM, 2000, p. 270).

agenda. No caso brasileiro, essa dinâmica opera no sentido de conter posições divergentes no interior da coalizão, dado que as barganhas seriam esgotadas na esfera ministerial (AMORIM NETO; COX; MCCUBBINS, 2003).

Uma outra vertente chamou a atenção para o controle das divergências ideológicas no interior da coalizão pela via de instrumentos informais, particularmente o *pork barrel* (AMES; PEREIRA; RENNÓ, 2011; LEMOS; RICCI, 2011)²⁶. O princípio desse mecanismo assenta-se no particularismo – políticas distributivas em troca de votos. Embora a Constituição brasileira imponha uma série de restrições a essa prática, evidências foram apontadas sobre sua existência, em particular, a execução de emendas individuais.

Os avanços da literatura comparada contribuíram para o estabelecimento de certo consenso sobre a combinação de recursos formais e informais. Esse movimento é proporcionado pela *toolbox* disponível aos chefes do Executivo - ela permite ampliar a latitude de ações presidenciais, por intermédio dessa combinação (RAILE; PEREIRA; POWER, 2011).

O pressuposto teórico, portanto, é que o leque de opções para que os presidentes possam lidar com os custos advindos de uma base governativa potencialmente custosa é bastante diversificado e inclui tanto *porks* quanto *coalitional goods*. Esse “arsenal” há que ser mobilizado a fim de garantir a governabilidade, ou seja, para atuar em um ambiente “institucional partidariamente inclusivo e fragmentado” o chefe do Executivo não pode prescindir de mecanismos que o torne “constitucional e politicamente poderoso e desfrutar de uma série de ferramentas e moedas de troca discricionárias capazes de atrair o suporte político de partidos após as eleições” (BERTHOLINI; PEREIRA, 2017, p. 545).

Evidências foram apresentadas sobre os efeitos da heterogeneidade de preferências (bem como da Taxa de Coalescência, que será discutida abaixo) sobre a combinação entre recursos formais e informais. Nas palavras de Raile, Pereira e Power (2011, p. 3), “*executives implement strategies that utilize multiple tools in their toolboxes. We have no reason to believe that executive decision-making processes or the effects of these different tools are independent*”.

²⁶ Limongi e Figueiredo (2007) teceram críticas à esses modelos analíticos, dados os limites para estabelecer uma relação causal entre distribuição de *porks* e votos.

Nessa perspectiva, os autores demonstraram a presença, também, de uma estratégia de alternância entre o uso de *porks* e de *coalitional goods*.

an executive can get by with expending less pork when the cabinet is ideologically broader or the cabinet is more proportional. To achieve longer-term success, each executive must find the balance of the two types of resources that prevents alienation of key supporters. Worth noting is that we specify coalition heterogeneity and cabinet coalescence as contemporaneous with pork expenditures. While the actual distribution of pork follows the distribution of coalition goods, an executive makes decisions about pork distribution based on the current state of the coalition (RAILE; PEREIRA; POWER, 2011, p. 8)

Os cálculos presidenciais sobre *quando, como e quais* ferramentas serão mobilizadas dependem, fundamentalmente, de sua percepção quanto aos riscos potenciais advindos da inclusão de parceiros ideologicamente distantes na coalizão. A ressalva é direcionada à concepção teórica que relaciona os custos de coordenação ao número de parceiros incluídos no gabinete. O aspecto quantitativo é menos relevante em contextos nos quais o chefe do Executivo tem pela frente o desafio de lidar com a heterogeneidade de preferências de seus aliados. É o mesmo suposto apresentado por Figueiredo, Salles e Vieira (2009).

If the number of parties is large but the ideological difference between them is small, mere additional may not make a difference. On the other hand, if the parties are small in number yet ideologically polarized, it may be harder to garner majority support (FIGUEIREDO; SALLES; VIEIRA, 2009, p.164)

A dinâmica de coordenação dos partidos no processo legislativo também foi observada pelo uso de outras estratégias que não estão voltadas diretamente ao controle de agenda, mas que interferem no grau em que os partidos aliados irão oferecer o apoio necessário à aprovação da agenda governamental. O fator condicionante, que interage com a estrutura centralizada do processo decisório no Legislativo, diz respeito à prerrogativa exclusiva dos presidentes de indicar e destituir membros do Governo, o que lhes confere a possibilidade de compor gabinetes diferentes no mesmo mandato, a depender da estratégia de coalizão adotada.

Trata-se, portanto, de analisar os cálculos presidenciais sob uma perspectiva que conecta a *cabinet politics* (ou seja, a política de gabinete estabelecida pelos chefes do Executivo) ao processo no interior do Parlamento. Amorim Neto (1998; 2000) foi o precursor dessa agenda de pesquisa, ao apresentar uma outra face do mecanismo indutor da disciplina partidária. Trata-se de considerar o bônus ministerial oferecido aos partidos aliados no momento da formação de gabinetes multipartidários.

Faço, portanto, a suposição de que se um presidente e mais de um partido chegam a um acordo de coalizão em torno da composição do Gabinete, a distribuição das pastas ministeriais acompanha de modo mais ou menos proporcional o peso parlamentar de cada partido. Por esse raciocínio, a proporcionalidade das cotas ministeriais é uma solução de equilíbrio para os problemas de negociação que o presidente e os partidos enfrentam na partilha do poder Executivo (AMORIM NETO, 2000).

Observando por essa perspectiva, o resultado desse equilíbrio se concretiza no comportamento de voto dos parlamentares. A implicação do argumento é ponderar os achados da literatura relativos à disciplina partidária por uma dimensão que ultrapassa o equilíbrio induzido pelas regras. Amorim Neto introduz um elemento não circunscrito às prerrogativas presidenciais constitucionalmente formalizadas, mas que pertence à sua *toolbox*, na medida em que são eles os formadores da coalizão governativa. O aspecto relativo à proporcionalidade na distribuição dos cargos ministeriais, em relação ao peso legislativo dos partidos, condiciona, em grande medida, as taxas de disciplina partidária dos membros da coalizão (AMORIM NETO, 2000).

O autor coloca em evidência a maximização de cargos pelos partidos da aliança governativa, o que implica uma política de gabinete cujo bônus de participação é a distribuição equilibrada dos postos ministeriais. A consequência analítica do argumento é associar a distribuição proporcional de *portfólios* ministeriais ao comportamento da coalizão na esfera legislativa, de forma a qualificar o argumento sobre a estratégia de montagem da coalizão e a sua atuação disciplinada no Congresso.

O argumento é operacionalizado por meio de um indicador que se baseia no “índice de proporcionalidade criado por Rose (1984) para medir a extensão do desvio da proporcionalidade entre cadeiras e votos produzido por uma dada

eleição. Nesse estudo, ministérios e cadeiras substituem cadeiras e votos” (AMORIM NETO, 2000). Com vistas a estimar o funcionamento dessa dinâmica no presidencialismo de coalizão, o autor desenvolveu a *Taxa de Coalescência*²⁷, que mede a proporção agregada entre a percentagem de ministérios ocupados por cada partido e o número de cadeiras que a legenda detém no Parlamento, contribuindo em termos de tamanho da coalizão de governo. Quanto mais coalescente o gabinete, maior o apoio dos partidos que integram a base governativa (AMORIM NETO, 2000; 2002)²⁸.

Disso deriva que o apoio dos partidos à agenda de governo no Legislativo não é automático - há um componente de incerteza dos presidentes sobre o comportamento dos parlamentares em Plenário. A disciplina dos membros da aliança no Legislativo em relação às preferências do presidente seria uma função positiva da coalescência do gabinete (AMORIM NETO, 2000).

O exame desses elementos trazidos pela literatura instiga a pesquisa apresentada nesta Tese. As hipóteses de trabalho são apresentadas na próxima seção.

1.5 Hipóteses de pesquisa

As hipóteses de pesquisa conectam o desenho dos gabinetes multipartidários montados na experiência brasileira aos movimentos presidenciais na arena legislativa. Cientes de que os vieses na conformação do governo produzem riscos potenciais ao sucesso legislativo, os chefes do Executivo mobilizam estratégias complexas para reduzir os custos potenciais para coordenar a coalizão e alcançar a aprovação da agenda. Assim, hipotetiza-se que:

²⁷ “O índice varia de zero (nenhuma correspondência entre a taxa de recompensas ministeriais e a percentagem de cadeiras) a 1, número que define o limite superior de correspondência perfeita entre cotas ministeriais e pesos legislativos dos partidos” (AMORIM NETO, 2000).

²⁸ Ver Vasselai (2010; 2014) para críticas ao índice e outras propostas de medida.

H1: Quanto maior a heterogeneidade ideológica do gabinete, maiores as chances de combinação do recurso formal da urgência com a estratégia informal de sinalização via mídia pelos presidentes;

H2: Quanto menor o grau de coalescência do gabinete, maiores as chances de combinação do recurso formal da urgência com a estratégia informal de sinalização via mídia pelos presidentes ao longo do processo legislativo.

Sendo que:

A combinação de recursos pode ocorrer em diferentes etapas do processo legislativo (a saber: antes de entrar nas comissões; na fase comissional; na fase de discussão e votação). Assim,

H2.1: Quanto maior a heterogeneidade ideológica do gabinete, maiores as chances de ser mobilizada a estratégia complementar de urgência e sinalização via mídia nas etapas iniciais do processo legislativo – ou seja, antes de entrar nas comissões ou na fase comissional.

H2.2: Quanto menor a taxa de coalescência do gabinete, maiores as chances de ser mobilizada a estratégia complementar de urgência e sinalização via mídia nas etapas iniciais do processo legislativo – ou seja, antes de entrar nas comissões ou na fase comissional.

2- FORMALIDADE E INFORMALIDADE: O JOGO ESTRATÉGICO

Este capítulo é dedicado a apresentar e discutir a variável dependente deste estudo, denominada *uso estratégico de recursos*. Essa dimensão resulta de uma tipologia com quatro alternativas possíveis sobre o uso presidencial dois instrumentos analisados, quais sejam: (i) pedido de urgência legislativa aos projetos com origem no Executivo; e (ii) sinalização via mídia. Argumenta-se que ambos os recursos fazem parte do elenco de ferramentas disponíveis aos

presidentes para alcançar a ação coletiva no interior da coalizão governativa e lograr a aprovação de sua agenda na arena legislativa.

O argumento parte do suposto de que a arena legislativa é decisiva para a acomodação de interesses, levando o jogo de barganhas para um segundo *round* (INÁCIO, 2012; FORTUNATO, 2010; MARTIN; VANBERG, 2005). Sob determinadas condições, as características dos gabinetes montados permitem que os presidentes antecipem os custos potenciais de coordenação da coalizão, a partir de sua percepção sobre os riscos advindos do *holdup problem*, conforme discutido no capítulo 1. Nesse ambiente, a mobilização de estratégias complexas - tais como a combinação do recurso formal da urgência com o recurso informal da sinalização, opera como um mecanismo capaz de alterar os custos e otimizar os benefícios da aliança governativa.

O capítulo está organizado da seguinte forma: na primeira parte, o foco recai sobre o uso da urgência no Brasil, apresentando as estatísticas descritivas para o período analisado; a segunda seção dedica-se a discutir o fenômeno da sinalização via mídia por referência às teorias do *going public*; na terceira parte, especifica-se o conceito de sinalização via mídia, além de apresentar e discutir os dados descritivos encontrados na pesquisa; por fim, a última seção traz a análise descritiva da combinação entre urgência e sinalização.

2.1 - O uso do poder de urgência no Brasil

Sabe-se que a trajetória de concentração de poder nos chefes do Executivo brasileiros foi identificada como importante mecanismo de coordenação das coalizões governativas (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999; 2007; 2009; PEREIRA; MUELLER, 2002; SANTOS, 2003). A capacidade de alterar o ritmo de tramitação dos projetos através do pedido de urgência legislativa é um dos recursos mais poderosos nas mãos dos presidentes, conforme discutido no Capítulo I. Por meio desse instituto, é possível abreviar o tempo de deliberação no Legislativo, uma vez que o texto constitucional estabelece prazos para a apreciação dos parlamentares

A análise sobre o uso desse procedimento no Brasil inclui, no escopo dessa pesquisa, os Projetos de Lei (PLs) e Projetos de Lei Complementar (PLPs). As razões por trás dessa escolha foram detalhadas no Capítulo I e

devem-se, sumariamente, à possibilidade que oferecem de observar as condições sob as quais os presidentes mobilizam uma prerrogativa importante como o pedido de urgência legislativa. Ou seja, permitem analisar os movimentos presidenciais quanto ao uso de um recurso formal (quando irão mobilizá-lo ou não) e as situações nas quais há (ou não) a combinação com o recurso informal da sinalização via mídia. Há, portanto, quatro categorias possíveis para a variável dependente em questão, que doravante será denominada *uso estratégico de recursos* (ver **Quadro 2**, no qual esse ponto é discutido em detalhes). Tratam-se, ainda, de circunstâncias nas quais as regras permitem que os partidos se movimentem na arena legislativa e proponham agendas concorrentes.

A introdução de propostas legislativas oriundas do Poder Executivo no Congresso pode seguir rotas alternativas, a depender das escolhas presidenciais quanto ao tipo de iniciativa legal. No Quadro 1, são apresentadas as distinções quanto a esse aspecto, particularmente quanto às regras que determinam a tramitação de cada tipo de projeto.

Quadro 1- Tipos de iniciativa legislativa

| | PEC | PL | MP | PLP |
|--|---|--|--|--|
| Poder de iniciar matéria legislativa | Executivo 1/3 dos deputados | Executivo Parlamentar individual ou iniciativa coletiva** | Presidente da República | Executivo, legislativo, judiciário ou cidadãos |
| Quórum para aprovação | Maioria qualificada (3/5 dos deputados) | Maioria simples | Maioria simples | Maioria absoluta (257 votos) |
| Turnos de votação | Dois turnos de votação em cada Casa Legislativa (e para cada alteração realizada) | Votação em turno único | Votação em turno único | Turno único no Senado e dois turnos na Câmara |
| Fluxo legislativo | Passagem obrigatória pela Comissão Especial | Passagem apenas pelas Comissões temáticas | Passagem por Comissão Mista | Passagem por Comissão Especial nos casos que tratarem de assuntos relativos a mais de três comissões de mérito |
| Prerrogativa de requerimento de urgência | Inexistência de urgência constitucional ou regimental | Possibilidade de pedido de urgência constitucional e regimental | Se a medida provisória não for apreciada em até quarenta e cinco dias contados de sua publicação, entrará em regime de urgência, subsequentemente, em cada uma das Casas do Congresso Nacional | Possibilidade de pedido de urgência constitucional e regimental |
| Poder de veto presidencial | Inexistência de poder de veto do Presidente | Presidente pode vetar total ou parcialmente | Veto em caso de alteração do texto original- | Presidente pode vetar total ou parcialmente |

Fonte: Elaboração própria, a partir da CF e do RICD

No período entre 1995 e 2010, o Poder Executivo encaminhou à Câmara dos Deputados 1.446 propostas legislativas, distribuídas entre: (I) 817 Projetos de Lei; (II) 521 Medidas Provisórias; (III) 54 Propostas de Emenda à Constituição;

e (IV) 54 Projetos de Lei Complementar. Para o escopo dessa pesquisa (PLs e PLPs), o universo de análise é de 871 casos. A **Tabela 2** apresenta os dados agregados sobre o regime de tramitação das iniciativas legais dessa natureza apresentadas no período.

Tabela 2- Regime de tramitação: PLs e PLPs do Executivo – Brasil, 1995 a 2010

| Tipo de Projeto | PL | | PLP | |
|-------------------------|------------|------------|------------|------------|
| | Frequência | Percentual | Frequência | Percentual |
| Especial | 10 | 1.22 | 0 | 0 |
| Ordinária | 84 | 10.28 | 5 | 9.26 |
| Prioridade | 389 | 47.61 | 15 | 27.78 |
| Urgência Regimental | 273 | 33,41 | 23 | 42.59 |
| Urgência Constitucional | 61 | 7.47 | 11 | 20.37 |
| Total | 817 | 100 | 54 | 100 |

Fonte: Elaboração própria a partir do Banco de Dados Legislativos Cebrap (2019)

No cômputo geral, o Regime de Prioridade é o mais frequente entre os projetos com origem no Executivo (46%); seguido pelo rito de Urgência Regimental (34%). As diferenças são significativas quando os tipos de projetos são observados separadamente – as urgências, tanto regimentais quanto constitucionais, são mais recorrentes entre os PLPs. Não por acaso, a natureza dessa proposição legislativa é relacionada a temas sensíveis, dado que estipulam as regras para a interação e a cooperação entre União, estados Distrito Federal e municípios, em temas especificados pela Constituição²⁹. Ademais, as exigências para aprovação são mais restritivas, exigindo quórum especial e votação em dois turnos na Câmara dos Deputados.

Do ponto de vista das estratégias presidenciais, a urgência regimental representa uma oportunidade que extrapola sua prerrogativa prevista no art. 64 da Constituição. As regras para o uso deste procedimento pelas lideranças permitem que a proposição seja incluída na Ordem do Dia da sessão deliberativa seguinte (ainda que esta ocorra no mesmo dia da aprovação do requerimento). Há ainda a possibilidade de encaminhamento do pedido de urgência

²⁹ Fonte: Portal do Senado Federal (www.senado.leg.br).

urgentíssima, que inclui o projeto na mesma sessão de aprovação do requerimento. Por sua vez, a urgência constitucional concede o prazo de 45 dias para deliberação em cada Casa Legislativa, com sobrestamento de pauta, caso esse período seja ultrapassado.

Assim, o uso da urgência regimental confere maior celeridade ao processo legislativo da matéria, em comparação com a urgência constitucional. O procedimento é visto como um instrumento utilizado pela maioria governativa para controlar a agenda do Legislativo, o que acarreta a priorização das deliberações sobre projetos do Executivo, em detrimento das iniciativas dos legisladores. Por isso, a urgência regimental é tomada como um indicativo de coordenação entre os membros da coalizão e o presidente (FIGUEIREDO; LOMONGI, 2000).

De fato, essa é uma estratégia recorrente dos presidentes, mobilizada – com sucesso, por meio da ação coordenada junto às lideranças que integram a coalizão. Mais da metade das urgências solicitadas aos projetos são originárias do procedimento pela via regimental (FIGUEIREDO, 2006).

Para os fins deste estudo, entretanto, importa refletir sobre situações nas quais as chances de conflito potencial no interior da coalizão são ampliadas, configurando um cenário em que os próprios aliados poderão concorrer pela agenda no Legislativo (MARTIN; VANBERG, 2005; FORTUNATO, 2010; INÁCIO, 2012; INÁCIO; RESENDE, 2015). Isso implica considerar que um movimento presidencial coordenado nessa arena estaria propenso a ocorrer apenas com lideranças específicas, a saber, de governo e de partido do presidente, que tendem a atuar como agentes do chefe do Executivo. Ou, em outras palavras, argumenta-se que a ação coordenada com a totalidade dos parceiros de governo é contingente ao conflito potencial no interior da base.

No que se refere ao líder de governo, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD) prevê que será indicado diretamente pelo presidente. Assim como as demais lideranças, eles podem encaminhar votações, participar dos trabalhos das comissões e fazer uso da palavra durante as sessões³⁰. Também

³⁰ Arts. 11 e 11-A do RICD. As demais lideranças contam com, ainda, outras prerrogativas.

lhes é facultado indicar vice-líderes³¹, participar das reuniões do Colégio de Líderes (sem direito a voto)³².

Embora as prerrogativas das lideranças de governo sejam limitadas em relação às atribuições dos líderes partidários, elas também operam como instrumentos de coordenação no interior do Legislativo – particularmente no que se refere ao assento no Colégio de Líderes. A centralização da agenda legislativa nessa instância permite não apenas a concentração sobre a decisão da pauta legislativa, como também os acordos sobre os requerimentos de urgências regimentais que serão submetidos ao Plenário (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999:29). Assim, a presença do líder do governo no colegiado, ainda que sem poder de voto, favorece o fluxo de informações sobre as preferências presidenciais.

Espera-se que esse mesmo papel de agente do presidente seja exercido pelo líder de seu partido. Assim, a apresentação ou o apoio aos requerimentos de urgência regimental por parte desses dois atores legislativos se convertem em uma forma de atuação presidencial nessa arena, desencadeada por meio de um recurso que não é diretamente atribuído aos chefes do Executivo, mas que lhes permite movimentos estratégicos. Por isso, esses casos foram registrados na análise como indicadores da preferência presidencial, em conjunto com o emprego da urgência constitucional.

Do total de requerimentos de urgência aprovados pela Casa Legislativa no período (296 casos), quase 90% (ou seja, 266) contiveram a assinatura de, pelo menos, uma dessas lideranças. Esse dado sugere que o uso desse expediente por agentes fiéis ao presidente é extremamente frequente.

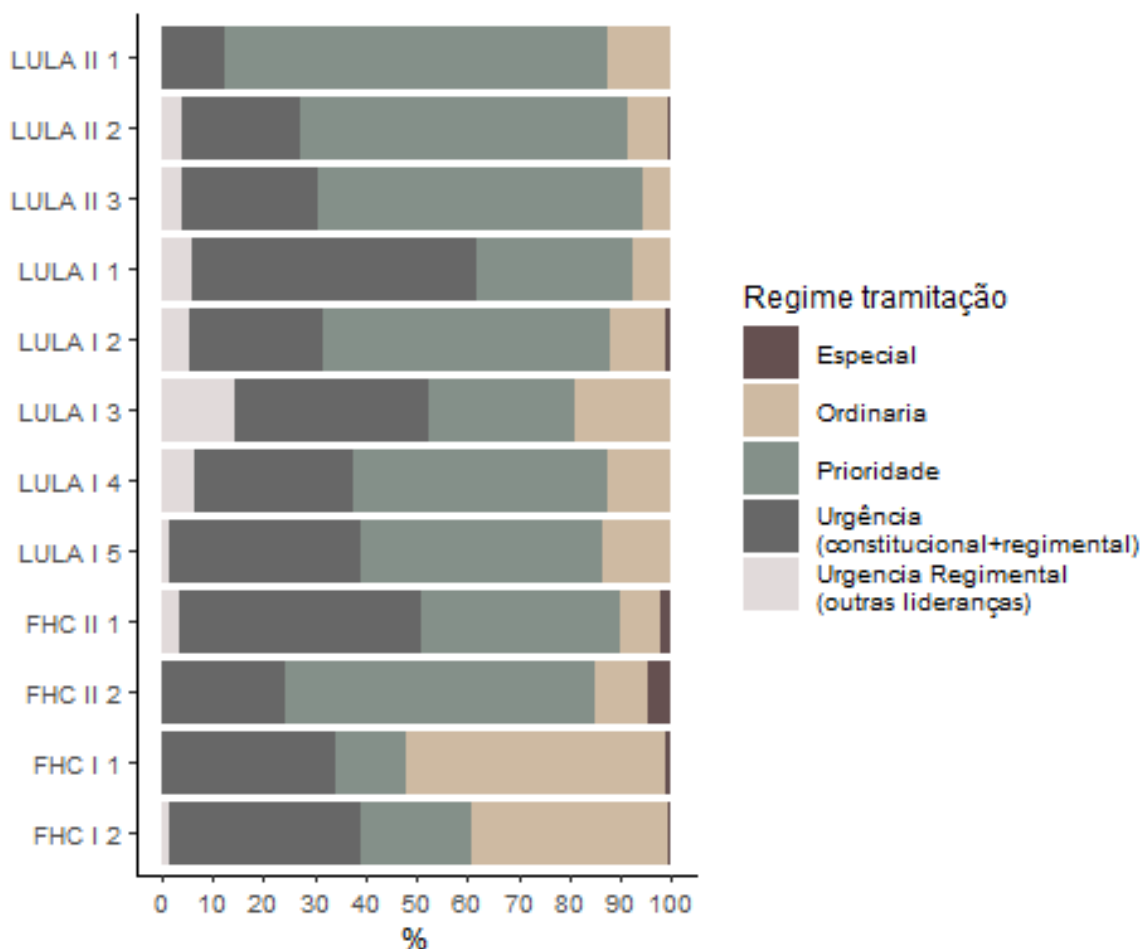
O **Gráfico 1** apresenta a proporção de projetos apresentados pelo Executivo no período analisado (1995-2010) que receberam urgência constitucional ou urgência regimental solicitada/em apoio do líder do governo e/ou do partido do presidente em relação aos demais regimes de tramitação. A primeira coalizão de Lula (Lula I 1) foi quando o presidente mais recorreu a esse expediente – em 50% dos projetos encaminhados ao Legislativo. Também com uma proporção elevada quanto ao uso desse expediente nas

³¹ Arts. 11 e 11-A do RICD.

³² Art. 20 do RICD.

condições apresentadas acima, encontra-se o primeiro mandato de FHC, em sua coalizão inicial, a saber, FHC I 1 (45%). Proporcionalmente ao número total de projetos do Executivo, os presidentes mobilizaram essa estratégia em menor escala nas coalizões Lula II 2 (14%); Lula II 1 (22%); e Lula I 4 (21%).

Gráfico 1 - Regime de tramitação de iniciativas do Executivo por coalizão Brasil, 1995-2010



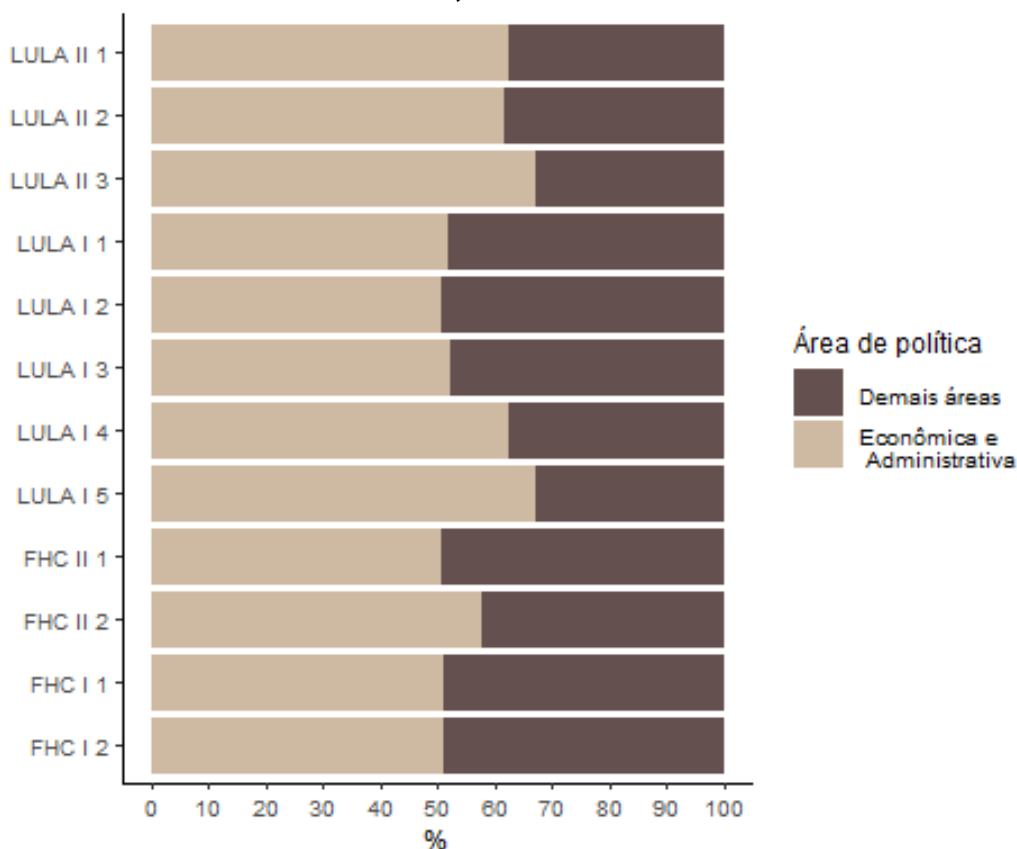
Fonte: Elaboração própria a partir do Banco de Dados Legislativos CEBRAP

Outro ponto que a literatura tem destacado é relativo às áreas de política dos projetos do Executivo que recebem a solicitação de urgência legislativa. Por um lado, sabe-se que a agenda prioritária dos presidentes é encaminhada ao Congresso nacional, preferencialmente, por intermédio das Medidas Provisórias. O padrão empírico observado na Nova República é que, em regra, essas matérias versam sobre temas econômicos e administrativos. Essas mesmas

áreas de política têm, também, representado a maioria nas iniciativas ordinárias do Executivo que tramitam em regime de urgência legislativa.

Figueiredo e Limongi (2000) acentuaram que, entre 1989 e 1995, mais de 65% dos projetos sobre temas administrativos receberam urgência legislativa. Esse padrão foi mantido nos anos posteriores (até 2010), conforme apresenta o **Gráfico 2**. Em conjunto, as áreas de política econômica e administrativa representam em torno de 50% das iniciativas legais (n=484) introduzidas pela via ordinária em todas as coalizões do período analisado desse total, 205 tramitaram em regime de urgência constitucional ou de urgência regimental solicitada pelo líder do governo e/ou do partido do presidente.

Gráfico 2- Procedimentos de urgência legislativa por área de política Brasil, 1995 a 2010



Fonte: Elaboração própria a partir do Banco de Dados Legislativos CEBRAP

Cabe apontar que, nos governos Lula, 34% das iniciativas legislativas de autoria do Executivo se referiam à área social, sendo que 31% delas tramitaram em regime de urgência constitucional ou regimental solicitada pelo líder do

governo e/ou do partido do presidente. No período FHC, esse percentual é ainda maior: 45% projetos nessa área, dos quais 42% receberam urgência. Os dados indicam que a agenda social de Lula esteve mais associada às Medidas Provisórias. Em ambos os governos, essa área figura como a terceira prioridade dos projetos encaminhados.

O *timing* no qual a urgência legislativa é mobilizada merece atenção. Esse movimento analítico foi feito por Almeida e Santos (2009), no estudo do caso brasileiro. Se as comissões representam uma instância estratégica para as lideranças do cartel, no sentido de mitigar a assimetria de informações em contextos de coalizões mais heterogêneas, importa conhecer a dinâmica por trás dos cálculos sobre o uso do procedimento.

Segundo os autores, os líderes partidários definem o momento em que a urgência será acionada com base nos cálculos sobre a melhor oportunidade para deflagrar essa estratégia. O *timing* ideal deve contemplar o equilíbrio entre duas faces: (i) evitar situações nas quais os membros do *floor* escolham uma política menos preferida pelo cartel, dada a ausência de informação acessível; e (ii) que esteja em tempo de driblar a impaciência advinda de uma tramitação mais longa para o exame das comissões. Incerteza e impaciência são, portanto, os componentes críticos para o uso da urgência, em um ambiente de agenda cartelizada (ALMEIDA; SANTOS, 2009).

As evidências do estudo apontam que o uso da urgência será maior quando a distância de preferências entre os membros da base e o presidente for maior. Em um contexto de maior heterogeneidade no interior da coalizão, a presunção de informação completa emitida pelo Executivo é abalada, pois o legislador precisa descontar o viés dessa informação. Nesse caso, as comissões podem ser utilizadas estrategicamente.

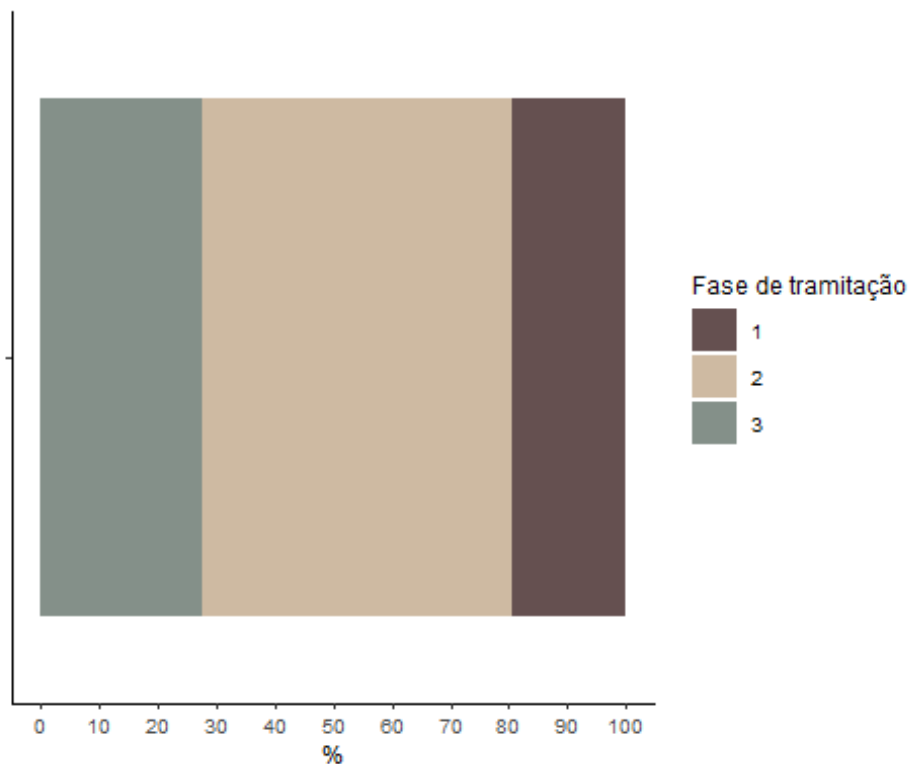
O argumento dos autores segue a mesma direção das teorias do cartel e de Huber (1996) - trata-se da lógica de proteção da maioria, resultante de uma ação convergente no interior da coalizão governativa. Os acordos firmados na esfera ministerial são "protegidos" na arena legislativa, permitindo que os membros do *floor* se informem para evitar a tomada de posicionamentos divergentes.

A questão que se coloca neste trabalho é que mesmo presidentes "fortes", do ponto de vista institucional, precisam lidar com problemas de coordenação

que, por vezes, passam por uma estrutura de proteção bastante distinta da apresentada por Almeida e Santos (2009). Diante de uma coalizão com preferências distantes e que não se sente recompensada em sua representação partidária no governo, o conflito potencial gerado por essas condições impõe um movimento mais complexo do chefe do Executivo. Seu cálculo é se proteger das ações dos próprios aliados na arena parlamentar, quando estes não puderem exercer seu poder de veto na fase pré-legislativa.

No período analisado por esta pesquisa (1995-2010), mais de 50% dos projetos receberam urgência quando estavam nas comissões, mas antes do parecer do relator (**Gráfico 3**). Essa é uma evidência que reitera os achados da literatura – seja por se tratar de um uso estratégico das comissões pela maioria governativa (ALMEIDA; SANTOS, 2009); ou de uma imposição da agenda do Executivo ao Legislativo, reduzindo o papel institucional desses comitês (FIGEIREDO; LIMONGI, 2000). É exatamente essa a questão que mobiliza as hipóteses complementares do trabalho (H1.2 e H1.3), referentes à etapa de tramitação na qual há mais chances de combinação de recursos. Esse dado pode ajudar a compreender o grau em que essa prerrogativa está associada a condições potencialmente mais conflitivas no interior da coalizão.

Gráfico 3 - Procedimento de urgência legislativa por fase de tramitação* Brasil, 1995 a 2010



Fonte: Elaboração própria a partir do Banco de Dados Legislativos CEBRAP

*Fase de tramitação: 1= antes das comissões; 2= após entrada nas comissões e antes da emissão do parecer; 3= em Plenário, após emissão do parecer nas comissões

2.2 – Distintos contextos; estratégias diferentes

Do ponto de vista teórico, a sinalização via mídia é um conceito que busca inspiração nas teorias do *going public* (Kernell, 1986). “Ir a público” refere-se a uma estratégia presidencial de utilizar aparições em público para sinalizar preferências, com vistas a alcançar seus objetivos políticos, no que se refere à aprovação de sua agenda legislativa. Em outras palavras, trata-se de um componente exógeno ao arcabouço institucional dos presidentes, que oferece oportunidades para remodelar o controle da agenda legislativa e ampliar as chances de sucesso na aprovação das iniciativas legais dos chefes do Executivo.

Os estudos de Kernell e seus seguidores são desenvolvidos com ênfase no formato institucional dos Estados Unidos, no qual os poderes formais de agenda dos presidentes são limitados. Sob essas condições, a *rationale* por trás

dessa estratégia é alterar o ambiente externo, influenciando no posicionamento dos eleitores com a finalidade de pressionar o Congresso. Nas palavras do autor,

Going Public is a class of activities in which presidents engage as they promote themselves and their policies before the American public (...) a nationally televised presidential address, a trip to China, or even a White House ceremony that decorates a war hero (...). What these policies have in common is that they are intended principally to place the president and his message before the American people in a way that enhances his chances of success in Washington. (KERNELL, 1997: ix).

Análises mais recentes apontam que essa tem sido a principal estratégia de governo dos presidentes modernos nos EUA (ESHBAUGH-SOHA, 2016; ESHBAUGH-SOHA; MILES, 2011). Com efeito, em um ambiente de escassez quanto a poderes constitucionais, ir a público representa um recurso eficaz no exercício da liderança - ou, mais especificamente, para o controle da agenda.

O acionamento de estratégias pela via da informalidade não está circunscrito ao caso estadunidense. Embora os estudos sobre o tema em países latino-americanos sejam escassos, há um esforço instigante por parte da literatura de conceituar as chamadas “instituições informais”. Tratam-se de “normas que não estão escritas” e que influenciam o comportamento dos atores políticos, ou seja, também fazem parte da regra do jogo (O’DONNELL, 1996). Nas palavras de Helmke e Levitsky (2006, p. 5): “*socially shared rules, usually unwritten, that are created, communicated, and enforced outside officially sanctioned channels*”.

Sob outra perspectiva, a informalidade é analisada como práticas - sem que seja evidenciado o caráter de regra não escrita, mas aceita e compartilhada; contrariamente, essas práticas são, não raramente, percebidas como jogadas “fora das regras”. Exemplos são os estudos sobre clientelismo, *pork-barrel* e patrimonialismo (CHAISTY; CHEESEMAN; POWER, 2012; TAYLOR-ROBINSON, 2006; O’DONNELL, 1996).

Assim, há diferenças nada triviais quanto ao mecanismo causal que deflagra cada uma dessas ações. Em sua origem, o *going public* (KERNELL, 1997) nasce como resposta aos fundamentos da persuasão (NEUSTADT, 1960). No contexto de reformas políticas nos EUA, a moderna presidência do País viu-

se diante do desafio de lidar com um cenário de descentralização do Congresso - ou, em outras palavras, governo dividido.

Como exercer a liderança presidencial nessa nova conjuntura? As respostas oferecidas pela teoria neustadtiana sobre a capacidade de persuasão parecem não surtir mais efeito. Isso porque esse campo de estudos requer uma condição que já não existia mais no parlamento estadunidense, qual seja, a de um “congresso centralizado”. Na presença desse elemento, o poder presidencial era exercido por meio de sua reputação e prestígio - ou seja, esses atributos aumentavam as chances de o chefe do Executivo exercer influência sobre a *House*, uma vez que facilitavam as barganhas com as lideranças congressuais. O foco da teoria da persuasão, portanto, é nas condições de negociação com o Parlamento. Essa relação se fundamentava, sobretudo, nas habilidades individuais do presidente para exercer a liderança política e seu poder de persuasão (NEUSTADT, 1960).

Com efeito, a teoria do *going public* ofereceu uma explicação coerente para a nova conjuntura que o País começou a delinear no início da década de 1970. Os procedimentos de barganha com o Congresso transitaram de acordos tradicionalmente marcados pelas figuras de presidentes e lideranças parlamentares para um modelo no qual as oportunidades para uma atuação individual dos parlamentares eram ampliadas.

O objetivo final dos presidentes, em governos divididos, passa a ser o Congresso como um todo - e não mais as condições de negociação com a *House* (ESHBAUGH-SOHA, 2016). Diante do novo cenário, os discursos presidenciais ganham proeminência, tornando-se ferramenta de influência que resulta em maior sucesso legislativo (CANES-WRONE, 2006).

A dimensão crítica desse mecanismo foi apresentada por Canes-Wrone (2006), cujos achados ofereceram uma resposta lógica à questão colocada por Edwards (2003) - segundo ele, dificilmente, presidentes seriam capazes de mover a opinião pública para sua posição política. Quando se leva em conta que as aparições públicas são usadas estrategicamente pelos presidentes, a garantia de apoio popular à *issue* condiciona a mobilização do *going public* (CANES-WRONE, 2006).

De forma sumarizada, o mecanismo que aciona o *going public* deve conter três elementos, a saber: (i) reduzida capacidade de barganha; (ii) apoio popular

ao *issue*; e (iii) alternativas escassas para exercer a influência presidencial e controlar a agenda. Em direção distinta, a sinalização via mídia requer outras dimensões.

Primeiramente, é preciso considerar que a capacidade de persuasão importa para o chefe do Executivo que sinaliza via mídia - não necessariamente em termos de reputação e prestígio, segundo a concepção de Neustadt (1960). Presidentes com elevada capacidade de dar uma resposta constitucional ao conflito se encontram em posição mais confortável. Isso pode se dar por meio de mecanismos como o exercício do poder de decreto ou do poder de veto. Ademais, os parceiros da coalizão podem ser substituídos à revelia de suas escolhas sobre permanecer ou não no governo.

Outro ponto relevante é que a sinalização via mídia não requer, necessariamente, apoio popular ao *issue* ou mesmo ao mandato presidencial. Os sinais emitidos pelos presidentes são dirigidos aos membros da coalizão, de forma a posicionar-se publicamente sobre suas preferências e expectativas em relação aos parceiros de governo. Assim, enquanto o alvo principal da sinalização são os membros da coalizão, no *going public* o *target* é misto, podendo ser dirigido à opinião pública, mídia ou grupos de interesse (ESHBAUGH-SOHA, 2016).

Por fim, a sinalização não está limitada à mídia. Ou seja, falar para a base de apoio através dos veículos de comunicação não elimina a possibilidade de mobilizar outros recursos. Para os efeitos dessa pesquisa, a urgência é uma dessas possibilidades, que apresenta um rico potencial de análise sob essa perspectiva.

Ademais, o uso da mídia não substitui outros mecanismos informais, tais como reuniões do presidente com lideranças partidárias. O uso de veículos de comunicação serve ao propósito de intensificar o exercício da influência presidencial e garantir, em certa medida, que seus posicionamentos serão conhecidos não apenas pelas lideranças, como também pelo *floor*.

Não se argumenta, portanto, que os presidentes brasileiros não utilizam a estratégia de “ir a público”. Entretanto, a sinalização tende a ser um recurso mais relevante aos chefes do Executivo dotados de amplos poderes de agenda, mas cujo desafio é lidar com coalizões com características conducentes ao conflito.

Esse ponto é reforçado pelos achados de Cockerham, Driscoll e Joseph (2019). O estudo traz, até onde se sabe, a primeira aplicação da teoria de Kernell aos países latino-americanos, analisando 18 países, no período recente. Os especialistas encontraram poucas evidências sobre a relação entre poderes formais dos presidentes e as chances de usar o *going public*. Ou seja, não se confirmou a hipótese de que as aparições públicas serão menos frequentes onde os presidentes contam com amplas prerrogativas constitucionais.

Isso pode significar que, em realidade, os dois recursos são mobilizados simultaneamente, refletindo uma estratégia complexa dos presidentes para reduzir os custos potenciais de coordenação da coalizão, advindos das condições de participação e preferências da base de apoio montada no período pós-eleitoral. Esse é o argumento central da Tese.

2.3 O uso da sinalização via mídia no Brasil

*Planalto fará pressão sobre parlamentar
Fernando Henrique vai exigir rapidez na aprovação das
propostas do pacote de ajuste fiscal
O presidente Fernando Henrique Cardoso dará hoje um
ultimato ao Congresso para que aprove com rapidez o
projeto de lei que estabelece a contribuição para os
servidores inativos e pensionistas e aumenta o
percentual cobrado dos servidores da ativa. (Estadão,
18/01/1999; p.A6)*

*O monopólio da Petrobrás é um entrave até para a
consolidação do Mercosul", afirmou Fernando Henrique
(...) A garantia de proteção da Petrobrás foi dada pelo
próprio Fernando Henrique a deputados rebeldes do
PMDB. (Estadão, 08/06/1995; p.A5)*

*"A proposta atual é boa. Atende a todos. Não é o que
interessa para o governo Lula, mas à federação.
Teoricamente, o presidente da República pode vetar
tudo. Esperamos aprovar algo que não precise de veto",
afirmou o presidente Lula (Estadão, 08/06/2005; p.A5)*

*O ministro da Fazenda, Guido Mantega, elogiou a
votação na CCJ (...). Ele reforçou a posição do governo
de não reduzir a alíquota nem repartir a arrecadação.
"Não dá para dividir duas vezes a mesma coisa."
(Estadão, 16/08/2007; p.A4)*

*"Estamos falando aqui do primeiro reajuste real que será
concedido em anos a quem recebe mais de um salário*

mínimo da Previdência, mas estamos falando do que é possível e não do ideal”, afirmou ontem o líder do governo na Câmara, deputado Henrique Fontana (PT-RS), após participar da reunião com o presidente. (Estadão, 12/11/2009; p.B7)

Os exemplos ilustram o uso estratégico que os presidentes e seus agentes (ministros e líderes de governo) fazem da cobertura política pela imprensa. As declarações são articuladas de acordo com o contexto, o que significa uma possibilidade de emitir sinais sobre as preferências presidenciais de forma objetiva e cujo alcance não exige esforços diretos.

A sinalização via mídia refere-se exatamente a essa utilização da mídia. Reiterando o que foi discutido no Capítulo I, trata-se de uma ação orientada, que se concretiza nas declarações do chefe do Executivo à imprensa, especificamente quando o discurso é flagrantemente focado na posição presidencial sobre determinada proposição legislativa em tramitação (ou em vias de ser enviada ao Congresso) e dirigido aos parlamentares da base de sustentação governativa. Em resumo, as manifestações são visivelmente condicionadas a possíveis movimentos dos legisladores, na medida em que a emissão de sinais presidenciais ambiciona alterar as preferências de seus receptores.

Não se trata de um compartilhamento de informações, nos moldes da teoria informacional; contrariamente, o contexto é o de presidentes que detêm vantagens informacionais sobre as políticas e irão mobilizá-las de forma estratégica e orientada. A sinalização requer que a mensagem tenha um conteúdo explícito de recompensas decorrentes de um comportamento alinhado ao governo (*coalitional goods*); e/ou de ameaças a comportamentos de deserção que possam infringir derrotas os presidentes no Legislativo.

O contexto no qual a declaração está inserida é o elemento que qualifica o conceito. Para exemplificar, considere-se o primeiro trecho apresentado no início deste capítulo (“Planalto fará pressão sobre parlamentar”). Trata-se de uma mensagem direta do presidente sobre a prioridade que o referido projeto tem em sua agenda legislativa. Como identificar o receptor dessa mensagem - já que está se dirigindo ao Congresso em geral, sem mencionar diretamente sua base de apoio?

É necessário um exercício analítico que leve em conta a conjuntura associada à tramitação do projeto. A reportagem supracitada (*Estadão*, 18/01/1999; p.A6) trata do Projeto de Lei 1527/1999, com origem no Executivo, que tramitou em regime ordinário, e tratava, entre outras coisas, do Fator Previdenciário³³. O tema foi intensamente explorado pela oposição, por se tratar de uma medida impopular. Nesse caso, não houve sequer um pedido de urgência que pudesse representar “proteção da maioria”, nos termos de Huber (1996). Ademais, não havia consenso no interior da base governativa a respeito da proposta³⁴. E, por fim, tratava-se de um *issue* fortemente relevante para o presidente.³⁵

Esse é o contexto que atende às condições para que uma declaração seja considerada “sinalização via mídia”. Em resumo:

Condição 1. A mensagem deve ser direcionada a membros da base aliada, sejam eles líderes partidários, *floor* ou mesmo parlamentares individuais. Esse último caso apresentou-se bastante raro na pesquisa, mas é considerado um fator condicional, dadas a imprevisibilidade do comportamento de voto dos parlamentares e a inexistência de um imperativo para que os legisladores apoiem as decisões tomadas em rodadas prévias de negociação na esfera ministerial (SAIEGH, 2009);

Condição 2. Nem sempre é possível identificar, à primeira vista, o receptor da mensagem - é nesse ponto que reside o imperativo contextual. Ou seja, o conhecimento acerca da tramitação da proposta, bem como dos fatos que confirmam o grau de conflito do projeto no interior da base governativa. Caso

³³ Transformado na Lei 9.876, de 26 de novembro de 1999.

³⁴ O depoimento do ministro da Educação, Paulo Renato Souza (PSDB), resume bem esse conflito no interior da base: “O governo vai exigir a aprovação dessas medidas, principalmente da contribuição dos inativos, como única forma de resolver a situação do País. Ou se resolve essa questão estrutural ou volta a inflação, já que o problema fiscal brasileiro chama-se Previdência”, avisou Paulo Renato, cobrando dos parlamentares da base responsabilidade neste momento. “Não dá para brincar numa situação como esta”, comentou.

³⁵ O Projeto de Lei foi enviado pelo Executivo após a derrota do governo na Reforma da Previdência. Ele significava uma “fatia” da emenda constitucional, de relevância para o governo, uma vez que minimizava os impactos da não aprovação da referida Reforma.

contrário, incorre-se no risco de associar incorretamente a declaração à uma “sinalização via mídia”. Esse ponto está diretamente vinculado à próxima condição;

Condição 3. A sinalização via mídia não exclui outros tipos de emissão de sinais pelos presidentes. A afirmação advém da observação sobre a existência de outros movimentos presidenciais, como o *going public* e a própria estratégia de buscar o convencimento geral no Parlamento, direcionando determinadas declarações à oposição. Por certo, há limites importantes nessa pesquisa, mas a análise detalhada da amostra sugere que os demais movimentos são mais raros que a sinalização via mídia. Esse ponto também se mostra alinhado ao conhecimento produzido pela literatura sobre a complexidade da política coalizacional, o que confirma as percepções desta análise;

Condição 4. Diferentemente do *going public*, a sinalização via mídia não está necessariamente atrelada às manifestações presidenciais públicas de diversas naturezas. Ela está condicionada a um veículo específico, ou seja, algum meio de comunicação (seja ele institucional, público ou privado). Esse limite se justifica pelo entendimento de que tais veículos operam, segundo a perspectiva presidencial, como uma instituição informal - na qual estão inscritos determinados procedimentos aceitos por ambas as partes. Exemplo disso é que os chefes do Executivo são cientes de que há vieses do ponto de vista editorial; por outro lado, a cobertura política de cada veículo é condicionada à liberdade que o presidente detém de conceder entrevistas exclusivas ao concorrente, por exemplo. Ademais, do ponto de vista endógeno, a mídia representa um canal de comunicação no qual os diversos atores políticos podem se manifestar;

Condição 5. Em sistemas onde opera a lógica da política coalizacional, a sinalização via mídia pode se dar por meio de agentes do presidente - no caso brasileiro, são considerados os ministros e os líderes de governo. Entretanto, uma ressalva deve ser feita a esse caso, a saber: as declarações desses agentes não expressam, necessariamente, a preferência do presidente. Diferentemente do pedido de urgência regimental, no qual o papel do líder de governo é apresentar o posicionamento do Executivo, a sinalização via mídia pressupõe

certo grau de liberdade a esses agentes. O líder de governo pode, por exemplo, mencionar sobre suas percepções acerca do comportamento de voto de determinada matéria (inclusive, sinalizando para o presidente sobre o contexto parlamentar); ou, no caso dos ministros, pode haver uma sinalização cruzada ou ainda uma sinalização do partido para o presidente³⁶. Assim, é preciso observar em que momento estão atuando como agentes do chefe do Executivo - ou seja, quando expressam a preferência presidencial³⁷;

Condição 6. Por fim, pressupõe-se que a sinalização via mídia deve retratar, necessariamente, o posicionamento presidencial sobre determinada política de governo. É importante assinalar este ponto, uma vez que os veículos de comunicação trazem informações e declarações sobre outros temas - por exemplo, comentários do presidente sobre outras lideranças mundiais, viagens que cumprem estritamente a agenda de política externa, entre outros.

Amostra e classificação dos dados

Com vistas a observar a sinalização via mídia, o primeiro passo foi pesquisar os veículos de comunicação que possuem um acervo digitalizado para todo o período analisado. Esse foi exatamente o primeiro limite com o qual a investigação precisou lidar. No Brasil, o acesso a esses acervos é restrito, ou seja, não são públicos. O desafio seguinte foi elaborar um mecanismo de “raspagem” e seleção dos dados. Ressalte-se que, em sua maioria, esses acervos são digitalizados em formato de imagem (em grande parte, com reduzida qualidade de imagem para *download*), especialmente para a década de 1990 e início dos anos 2000. Ademais, o volume de dados não permitia a coleta de todo o material que estava acessível.

Nesse sentido, as escolhas metodológicas se viram obrigadas a considerar critérios de viabilidade e acessibilidade. Assim, a coleta de dados se

³⁶ A análise permitiu a observação desses movimentos, especialmente por parte de ministros. O tema parece instigante para pesquisas futuras; entretanto, não faz parte do escopo dessa Tese.

³⁷ Os dois últimos exemplos apresentados no início deste capítulo refletem bem essa condição - naqueles casos, fica evidente que o ministro, bem como o líder de governo, está falando em nome do presidente.

limitou a um veículo de comunicação, com circulação diária e nacional, e que estivesse no *ranking* dos jornais mais lidos, inclusive pela classe política.

O processo de raspagem de dados foi condicionado a determinados termos de busca, de forma a reduzir o volume coletado. Posteriormente, os arquivos em formato JPeg foram convertidos para txt³⁸. O detalhamento da coleta e da seleção da amostra está apresentado no **Quadro 2**.

Quadro 2- Detalhamento da amostra e da coleta de dados

| | |
|-------------------------------|--|
| Veículo consultado | Acervo digitalizado do Jornal Estado de São Paulo Disponível em http://acervo.estadao.com.br Critérios: 1. Acessibilidade e viabilidade 2. Entre os jornais de maior circulação nacional, segundo ranking da Associação Nacional de Jornais (ANJ) 3. Cobertura nacional e circulação igualmente nacional Seções coletadas: Capa Caderno de Política Caderno de Economia Período coletado: 01/01/1995 a 31/12/2010 |
| Parâmetros utilizados | FHC; Lula: presidente; ministro; PL |
| Universo (N) | 80.440 links = páginas que contêm os parâmetros |
| Tipo de amostra | Amostra estratificada por coalizão (em um total de 12 gabinetes no período de 1995 – 2010) Nível de confiança: 99% Erro amostral: 5% |
| Tamanho da amostra (n) | Amostra: 660 casos ³⁹ |

Fonte: elaboração própria

³⁸ Esse trabalho foi realizado por meio de uma tecnologia conhecida por OCR (*Optical Character Recognition*), que permite a conversão de arquivos de imagem em arquivo de texto editável. Para o volume de dados coletados, o único mecanismo possível foi a contratação de serviços especializados, facilmente encontrados na *web*. A conversão dos dados desta pesquisa foi realizada através do *Convertio*, ferramenta *online* disponibilizada pelo Google.

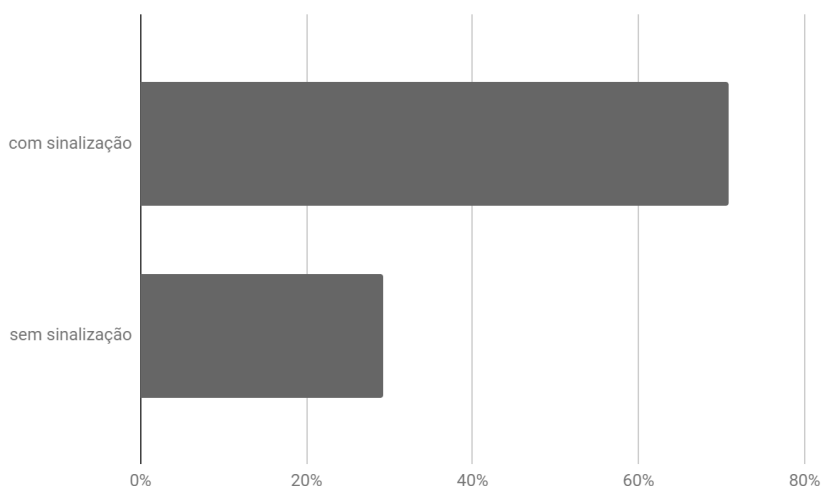
³⁹ A amostra contou com 660 casos, estratificados por coalizão. Assim, o desenho amostral leva em conta o tempo de duração de cada gabinete, com vistas a reduzir o viés que poderia ser ocasionado pelas diferenças relativas à duração de cada coalizão. Ademais, foi utilizado um desenho amostral com reposição (311 casos)

Os casos foram posteriormente classificados, tomando por referência as condições apresentadas acima para o fenômeno da sinalização de preferências. A unidade de análise refere-se às páginas de jornal coletadas, totalizando 660 casos. A partir disso, quatro categorias foram criadas, quais sejam⁴⁰: (i) **com sinalização** (total=166), páginas onde há, ao menos, um caso de sinalização via mídia; (ii) **sem sinalização**, correspondente a **69** casos, nos quais são encontradas declarações de presidentes e/ou agentes, mas que não cumprem os requisitos estabelecidos para a sinalização via mídia; (iii) **outros**, totalizando **242 casos** referentes às páginas nas quais os presidentes e/ou agentes são citados em artigos de opinião ou declarações de outros atores (que não os agentes aqui considerados); e (iv) **N/A**, que reuniu **183 casos** nos quais os parâmetros estabelecidos para a coleta retornaram termos semelhantes, mas que não estão associados ao objeto pesquisado (por exemplo, o termo “presidente” retornou páginas onde o texto se referia a presidente de outro órgão ou instituição).

A análise qualitativa dos dados resultou em 235 casos correspondentes ao fenômeno investigado (com e sem sinalização) – menos da metade da amostra (35%). O **Gráfico 4** apresenta a distribuição dessa subamostra com 232 casos - ou seja, das duas categorias que retornaram os parâmetros corretos e as observações de interesse (com e sem sinalização). A maioria, contém algum tipo de sinalização via mídia.

⁴⁰ Ver exemplos da amostra coletada no Apêndice 4.

Gráfico 4 - Distribuição de casos correspondentes da amostra*



Fonte: elaboração própria a partir da amostra coletada e classificada

*N=235

Esses casos foram classificados por meio do processo denominado *hand coded*. Significa que todos as páginas coletadas foram analisadas individualmente e classificadas segundo as categorias supracitadas. As situações nas quais se identificaram os requisitos para sinalização via mídia, foram preenchidas informações adicionais, que permitem qualificar o fenômeno⁴¹.

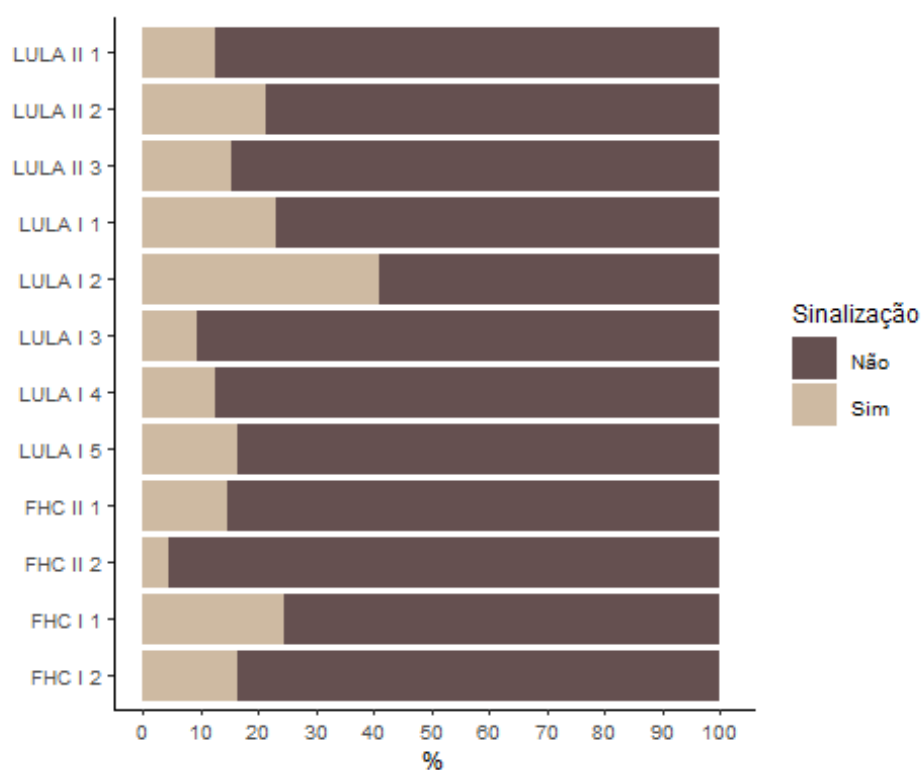
Por fim, a análise qualitativa concentrou-se em relacionar os temas centrais observados nos discursos aos Projetos de Lei. Assim, avaliou-se, em cada uma das iniciativas, se a sinalização ocorreu ou não (transformada em uma variável *dummy*). Esse esforço permitiu observar a relação entre as propostas legislativas e o fenômeno da sinalização via mídia. A partir desses dados, foram desenvolvidas as análises do estudo.

⁴¹ Data da sinalização; atores que sinalizaram; área de sinalização (tomando por referência as áreas de política classificadas para os Projetos de Lei) e descrição do trecho onde consta a sinalização. Ressalte-se que, em uma mesma página, há casos em que foram encontradas mais de uma mensagem; igualmente, a mesma mensagem, por vezes, reunia temáticas distintas. Cabe ressaltar que, por diversas vezes, os discursos não faziam referência tão direta a um determinado projeto; em algumas situações, havia declarações sobre, por exemplo, temas cujo conteúdo se relacionam a algum projeto em tramitação no período ou em vias de ser enviado. Por isso, as sinalizações foram classificadas como diretas (89 casos) ou indiretas (136 casos). De toda forma, os casos foram incluídos na análise com o mesmo peso, dado que essa situação contempla a Condição 6 da sinalização via mídia.

Dado que o resultado de interesse é a combinação entre o recurso formal do pedido de urgência e o recurso informal da sinalização via mídia, importa analisar as situações em que essa conjugação ocorre simultaneamente. Isso implica que a pesquisa observou os **eventos que ocorreram na mesma coalizão**.

No **Gráfico 5**, são apresentadas as medidas desse cruzamento entre os projetos e a sinalização por gabinete. Nota-se que as sinalizações ocorreram, com maior frequência, em Lula I 2; seguido por FHC i 1 e Lula II 2. Os governos de Lula foram responsáveis pelo maior volume de sinalização, especialmente em seu primeiro mandato.

Gráfico 5- Distribuição percentual de sinalizações via mídia por coalizão*



Fonte: elaboração própria a partir do Banco de Dados Sinalização via Mídia⁴²

*N=871

⁴² Trata-se do Banco de Dados desenvolvido especificamente para a pesquisa desta Tese, segundo os parâmetros apresentados nessa seção.

Considerações

A análise da amostra coletada demonstrou um limite importante na coleta automatizada desse tipo de dado. Os vieses gerados na seleção das Editorias cujas páginas foram coletadas, bem como nos parâmetros de pesquisa estabelecidos, resultaram em uma subamostra com 35% dos casos coletados. Ainda que se tenha recorrido a um desenho amostral com reposição (no qual os casos não correspondentes foram substituídos por outros em nova rodada de coleta), o problema permaneceu, embora tenha sido minimizado.

Por outra via, a coleta de um conteúdo tão extenso não permite que esse processo seja realizado de outra forma. Esses desafios demonstraram que a análise da sinalização via mídia requer condições mais específicas de identificação do fenômeno, de forma a permitir observações mais extensas e específicas.

As dificuldades impostas, entretanto, não inviabilizaram a pesquisa. Os resultados mostram que (i) entre os casos correspondentes, a incidência de sinalização na amostra é bastante superior à não sinalização; (ii) isso, contudo, não significa um maior número de projetos que receberam sinalização. Conforme enfatizado acima, há situações em que uma mesma declaração refere-se a mais de uma iniciativa; ao passo que, em outras, os temas é que se repetem nas declarações; (iii) a observação empírica mostrou que há graus distintos em que os presidentes mobilizam o recurso à sinalização. Isso permite afirmar que as variações entre os gabinetes são perfeitamente tangíveis, como demonstraram os dados apresentados. (iii) por fim, cabe ressaltar que, em relação ao universo de iniciativas analisado, a sinalização via mídia não figura como a principal estratégia (Gráfico 6).

Uma suposição a esse respeito remete à discussão anteriormente apresentada sobre o envio das agendas do Executivo prioritárias por meio de MPs. É possível conjecturar que esses casos, bem como as emendas constitucionais (que podem envolver elevados níveis de conflito), resultem em maior mobilização presidencial pela sinalização via mídia.

Contudo, esses cenários não caberiam no escopo da pesquisa – dada a relevância assinalada às alternativas entre a combinação de recursos, o uso isolado ou a não ação. A próxima seção discute as tipologias da variável dependente frente à essas alternativas.

2.4 - Uso da combinação de recursos pelos presidentes brasileiros

O argumento central desta Tese é que, sob determinadas condições, presidentes combinam o uso de recursos formais (pedido de urgência) e informais (sinalização via mídia). Trata-se, portanto, de uma estratégia complementar, na qual fermentas de naturezas distintas podem interagir simultaneamente.

Eshbaugh-Soha e Miles (2011) chamam a atenção para esse ponto. Os autores problematizam as teorias do *going public* que analisam o fenômeno a partir de contextos nos quais as barganhas já se mostraram ineficientes. O argumento central é que essa estratégia pode ser combinada à outras formas de negociação entre o presidente e os legisladores. Em outras palavras, o fenômeno não é relacionado pelos especialistas a uma estratégia substitutiva às negociações – ao contrário, ela atua de forma a complementar os movimentos de barganha.

Naturalmente, para o contexto dos EUA, a combinação com um recurso formal seria pouco provável, dadas as limitações quanto aos poderes presidenciais para controlar a agenda. No caso do Brasil, esse contexto é bastante distinto. A mobilização de estratégias complementares serve ao propósito de reduzir os custos potenciais de coordenação no interior da própria coalizão, com o intuito de alcançar o sucesso legislativo. Entender esse fenômeno permite ampliar a compreensão sobre o processo pelo qual os presidentes perseguem a aprovação de suas agendas legislativas, refletindo sobre a real capacidade de controle da agenda por presidentes fortes.

O cruzamento entre os dois recursos abordados resulta em quatro alternativas possíveis, que formam a variável dependente *uso estratégico de recursos*. O **Quadro 3** traz essa tipologia, em conjunto com a distribuição de cada categoria. Os dados mostram que, de fato, essa combinação de recursos é parte das estratégias que os presidentes deflagram.

Em termos proporcionais, os PLPs foram objeto da combinação de recursos em maior intensidade: esses casos representam 30% (54) do total de iniciativas dessa natureza apresentadas no período; contra 10% (83) dos PLs.

Não por acaso, os PLPs cumprem regras de tramitação mais rígidas que o PL (quórum para aprovação de maioria absoluta; possibilidade de passagem por comissão especial). Além disso, versam sobre matérias específicas, relacionadas à “cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional” (CF/88, art. 23). Deriva-se, disso, que a exigência de reunir maiorias qualificadas, em conjunto com o escopo temático desse tipo de iniciativa (que envolve interesses específicos), produz um ambiente no qual o risco potencial de derrotas pode ser aumentado.

Quadro 3- Tipologias da variável uso estratégico de recursos

| | | Urgência | |
|--------------------------|-------|--------------|--------------|
| | | Não | Sim |
| Sinalização via mídia | Não | 451 (52%) | 240 (28%) |
| | Sim | 81 (9%) | 99 (11%) |
| | Total | 532 (61%) | 339 (39%) |

Fonte: Banco de Dados Sinalização via Mídia

No período analisado (1995-2010), o resultado de interesse corresponde a 11% dos projetos apresentados ao Legislativo pelo Executivo –ou seja, a combinação do recurso formal da urgência com o informal da sinalização via mídia⁴³. A “não ação” presidencial (ou seja, sem sinalização via mídia e sem pedido de urgência constitucional ou regimental solicitada pelo líder de governo e/ou de partido do presidente⁴⁴) é o cenário que ocorre com maior frequência no período analisado (52%).

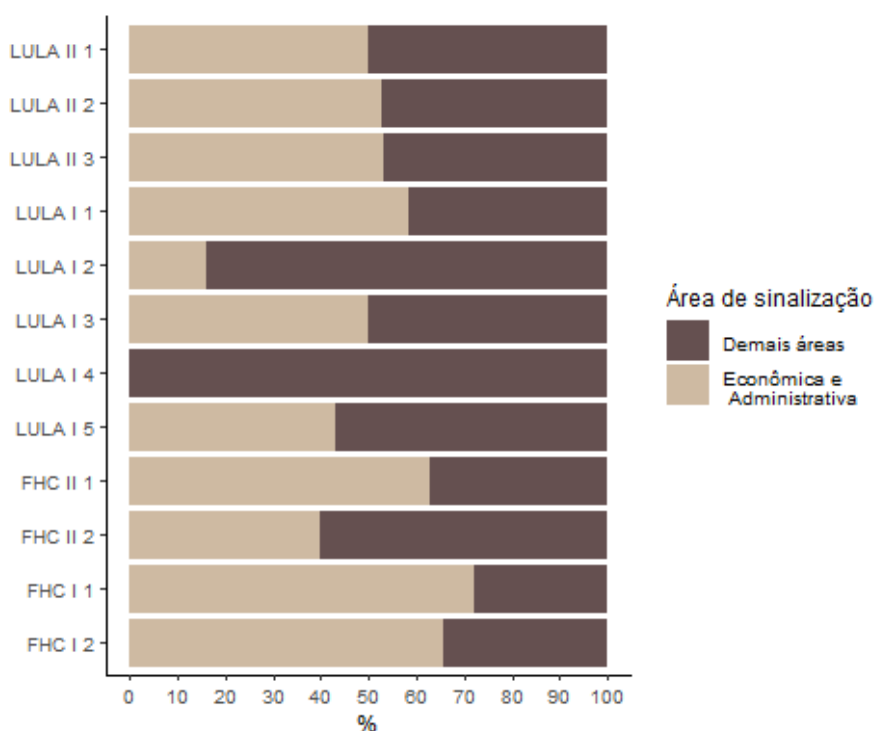
⁴⁴ Importante ressaltar que este estudo não considera todos os projetos com origem no Executivo que obtiveram urgência regimental. Isso se deve ao fato de haver uma distinção, nesta pesquisa, sobre o que realmente representa a preferência presidencial. Assim, os casos em que essa prerrogativa não

Essa distribuição entre as categorias indica que nas situações em que o presidente não solicita a urgência legislativa, ele também não sinaliza – ou o faz em menor proporção (9%), quando comparado com a combinação de recursos (11%). Em outro sentido, se o pedido de urgência é mobilizado, o chefe do Executivo sinaliza mais, ainda que para um volume menor de projetos.

Pode-se depreender desse resultado que a prioridade do projeto para o presidente é uma dimensão importante na deflagração dessa estratégia. Contudo, esse dado deve ser relativizado – considerando-se que, conforme discutido anteriormente, as agendas nas quais a preferência presidencial é mais intensa tendem a ser encaminhadas ao Legislativo em forma de MPs.

No **Gráfico 2**, foi possível notar que as matérias relacionadas às áreas econômica e administrativa foram as que mais tramitaram em regime de urgência, em todos os gabinetes. A mesma tendência não se observa quando esse dado é discriminado pela ocorrência da sinalização via mídia (**Gráfico 6**).

Gráfico 6- Distribuição percentual área de sinalização



Fonte: elaboração própria a partir do Banco de Dados Sinalização via Mídia⁴⁵

foi mobilizada por líder de governo e/ou de partido não são considerados como estratégia presidencial. Esse ponto foi detalhado no início deste capítulo.

⁴⁵ Trata-se do Banco de Dados desenvolvido especificamente para a pesquisa desta Tese, segundo os parâmetros apresentados nessa seção.

Embora o gabinete Lula I 4 represente o de menor duração na série temporal analisada (63 dias), o conteúdo total da sinalização foi dirigido às demais áreas de política. De modo específico, à área social. A mesma tendência ocorre nos gabinetes Lula I 2 e, em menor escala, Lula I 5. Nos governos de seu antecessor, as agendas econômicas e administrativas foram o foco da sinalização via mídia – ressalva feita ao gabinete FHC II 2, quando a área social obteve maior destaque. Os temas, contudo, são dispersos, oscilando entre educação, segurança pública e previdência.

Esses dados reforçam os apontamentos anteriores, a respeito da relevância do projeto na agenda presidencial como incentivador da ação de sinalizar via mídia. A temática econômica foi o *carro chefe* das políticas de FHC, especialmente em seu primeiro mandato, período em que o País vivia sob a euforia do sucesso do Plano Real. Por outra via, Lula venceu as eleições com uma agenda proeminentemente social, ao qual levou a cabo em seus governos.

Reforça-se que o interesse do estudo é observar eventos simultâneos, que, portanto, devem ocorrer na mesma coalizão. A inspiração para essa estratégia metodológica advém dos estudos de Eshbaugh-Soha e Miles (2011), que qualificam as teses do *going public*.

Para os autores, essa não é uma estratégia delimitada à etapa final do processo legislativo. Disso resulta que os sinais serão emitidos de forma variável pelos presidentes ao longo desse processo. O fator desencadeante está no ambiente informacional. “*Mainly, when political conditions promote greater uncertainty in legislators’ vote decisions or when they require presidents to speak more to expand the scope of conflict, presidents will issue more public appeals*” (Idem: 306).

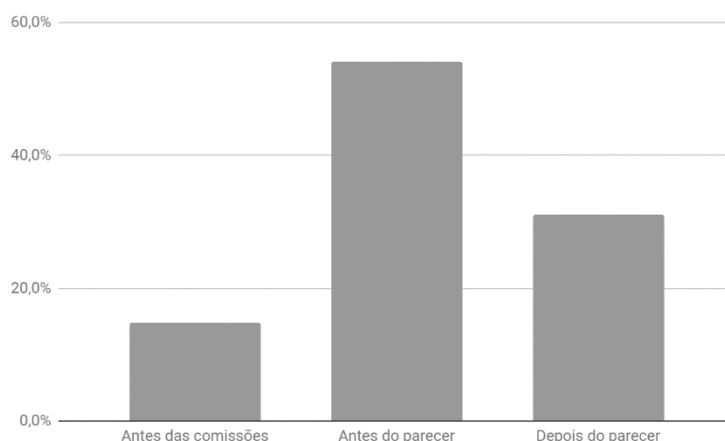
A implicação do argumento é que os presidentes sinalizam de forma estratégica em cada etapa do processo legislativo - e o fazem usando as ferramentas que dispõem. Para o caso brasileiro, Almeida e Santos (2009) demonstram que o pedido de urgência é usado com esta finalidade, particularmente na fase comissional. Por seu turno, Eshbaugh-Soha e Miles (2011) constatam que o *going public* tem objetivos distintos quando mobilizado na etapa inicial, para exercer o controle de agenda, ou na fase de deliberação, com vistas a promover o convencimento dos parlamentares.

Nesta Tese, o elemento original é conciliar essas duas formas de estratégia presidencial - por meio de um recurso formal (urgência) e outro informal (sinalização via mídia). Essa combinação se mostra bastante crível em um contexto de amplos poderes de agenda que sofre impactos dos custos advindos da política coalizacional, exigindo dos presidentes o uso de estratégias complexas para alcançar o sucesso legislativo.

A pergunta é: se as urgências tendem a ser mobilizadas com maior ênfase na etapa comissional, esse seria o mesmo *timing* para a combinação com a sinalização via mídia? Essa é uma questão que interessa perseguir. Cabe lembrar que os dados foram analisados para a ocorrência na mesma coalizão, ou seja, de forma a captar se os eventos ocorreram simultaneamente.

O resultado apresentado no **Gráfico 7** aponta que a maioria dos casos de combinação de recursos ocorreu na fase comissional (mais de 50%). Ou seja, quando os presidentes solicitam as urgências antes do parecer das comissões, a sinalização via mídia é acionada simultaneamente.

Gráfico 7- Distribuição percentual da combinação por fase



Fonte: elaboração própria a partir do Banco de Dados Sinalização via Mídia

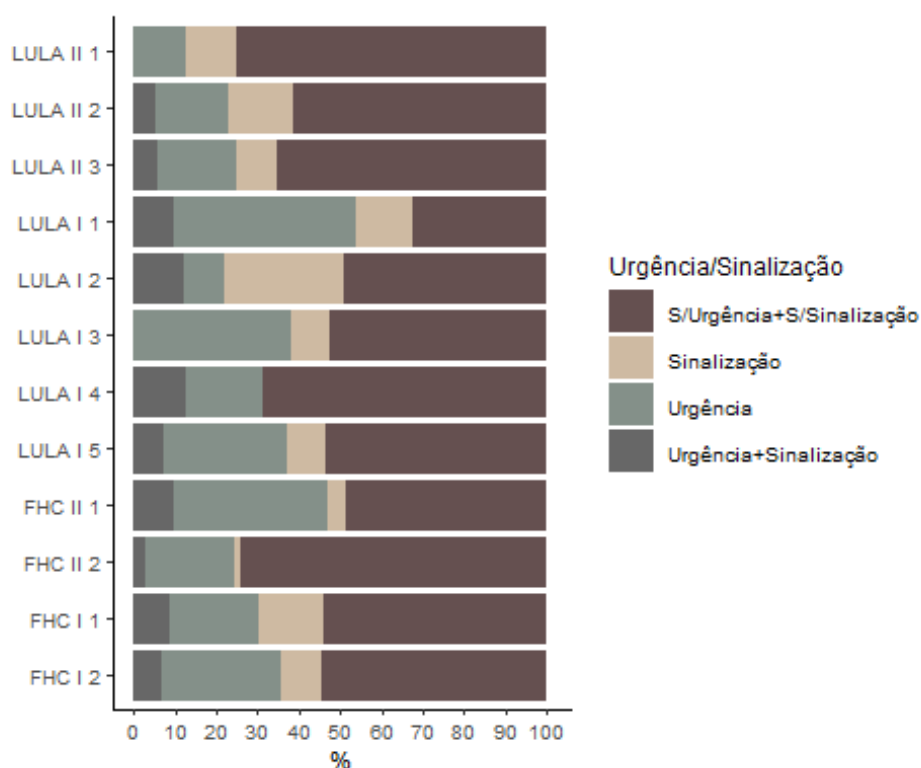
Analisados por gabinete de governo (**Gráfico 8**), os dados sobre a combinação de recursos apontam variações nada triviais. No início de seu segundo mandato, Lula não recorreu à combinação de recursos, embora tenha utilizado ambos de forma isolada e em proporções semelhantes (Lula II 1). Também em seu terceiro gabinete (Lula I 3), a estratégia complementar não ocorreu – ademais, há um peso significativo do uso da urgência. Os dados são

praticamente coincidentes com a categoria nenhuma ação, que na distribuição agregada, apresenta uma concentração considerável de casos (Quadro 3).

Em contrapartida, o segundo (Lula I 2) e o quarto (Lula I 4) gabinetes apresentam o maior número de combinação de recursos, não apenas em seu governo, como na série temporal. Importa destacar que Lula I 2 é o único caso em que a estratégia complementar é mobilizada em maior proporção que o pedido de urgência isolado.

Por seu turno, FHC mobilizou menos a estratégia de combinação que seu sucessor. Os maiores percentuais de seu governo concentram-se nos gabinetes FHC I 1 e FHC II 1, respectivamente. Em seu último gabinete (FHC II 2), a combinação é praticamente residual.

Gráfico 8 - Distribuição percentual do uso estratégico de recursos/coalizão



Fonte: elaboração própria a partir do Banco de Dados Sinalização via Mídia

Considerações do capítulo

A análise descritiva dos dados aponta a presença de movimentos presidenciais nas quatro alternativas distintas, que conciliam as categorias possíveis entre o uso do pedido de urgência e da sinalização via mídia. Embora a estratégia dominante não seja a combinação desses recursos, os dados apresentam evidências de que esse é um movimento presidencial estratégico - e mobilizado de forma nada trivial.

Percebe-se que a complementação desses recursos é mais frequente que o uso isolado da sinalização via mídia; e menos que a mobilização somente do pedido de urgência. Há variações significativas quanto ao jogo estratégico entre os quatro cenários, inclusive no período de mesmo mandato.

O desenho das categorias da variável dependente foi operacionalizado por meio de duas variáveis *dummies*, com valores atribuídos ao uso do pedido de urgência; e à mobilização via mídia. Esse recurso permitiu o cruzamento das quatro alternativas possíveis, resultando em uma análise comparativa sobre quatro distintos tipos de eventos. Importa reforçar que, entre eles, o resultado de interesse está relacionado à combinação de recursos, para o qual são voltadas as hipóteses.

É nesse ponto que reside o objeto principal de interesse, pois se trata de uma complementação às prerrogativas constitucionais. Em outras palavras, há pistas de que as regras não resultam, necessariamente, no controle de agenda pelos presidentes, cujo resultado inexorável seria a aprovação da agenda legislativa. Há mais elementos nessa dinâmica que devem – e merecem, ser investigados.

No próximo capítulo, os dados descritivos relativos à combinação de recursos por gabinete serão observados por referência às características dos mesmos, em termos do grau de heterogeneidade e da taxa de coalescência. Antes, alguns destaques merecem ser feitos:

- No cômputo geral, Lula se destaca por mobilizar a combinação de recursos em maior proporção que seu antecessor, chegando a apresentar níveis superiores dessa estratégia em relação ao pedido de urgência isolado; por outro lado, em dois de seus gabinetes, esse movimento foi

nulo. Em outra direção, FHC se caracterizou por priorizar a urgência isolada, em todo seu período de governo;

- Os pedidos de urgência são mais mobilizados na fase comissional, reforçando os achados da literatura (ALMEIDA; SANTOS, 2009; FIGUEIREDO, LIMONGI, 2000). Quando se observa a estratégia conjugada com a sinalização via mídia, os dados seguem a tendência. Isso significa que o *timing* presidencial é sequencial, ou seja, os recursos são mobilizados em um espaço de tempo inferior ao da mudança de coalizão;
- A distribuição dos casos entre as quatro categorias da variável dependente aponta para o grau de centralidade do projeto na agenda presidencial. Quando a urgência é a estratégia deflagrada, ela tende a ser acompanhada da sinalização via mídia; e quando não há urgência, a sinalização também não ocorre;
- Se a área de política é um fator determinante para o uso da urgência, também o é para sinalizar preferências presidenciais. Contudo, parece haver um deslocamento na escolha entre as alternativas estratégicas quanto à mobilização dos recursos. As matérias econômicas e administrativas, embora tramitem prioritariamente por Medida Provisória, são também as que recebem o maior volume de urgência pelos presidentes ou por seus agentes no Legislativo. No que se refere à sinalização, isoladamente, parece haver uma relação com agendas mais populares (social, no caso de Lula; econômica, no período FHC). Em certa medida, isso poderia indicar uma combinação distinta de estratégias, dessa vez, entre o *going public* e a sinalização via mídia. De todo modo, as variações entre os gabinetes dos mesmos presidentes sugerem que isso seria contingencial ao período da coalizão.

3- A RATIONALE PRESIDENCIAL PARA A ESCOLHA ESTRATÉGICA

O objetivo deste capítulo é analisar as condições sob as quais os presidentes deflagram a combinação de recursos formais e informais ao longo do processo legislativo, por meio do pedido de urgência e da sinalização via mídia. Argumenta-se que a *rationale* por trás dessa estratégia é orientada pelos problemas de coordenação decorrentes do perfil do gabinete montado após as eleições, particularmente no que se refere aos atributos posicionais e partidários. São essas características que impõem custos e riscos potenciais aos chefes do Executivo para que seja alcançada a ação coletiva na arena parlamentar, garantindo a aprovação da agenda governamental.

3.1 - Preferências assimétricas e recompensas desproporcionais

No papel de *formateur*, os presidentes brasileiros se veem diante de desafios quanto à composição de uma coalizão “minimamente vitoriosa” (RIKER, 1962) e, ao mesmo tempo, com potencial de conter os custos advindos de posicionamentos ideológicos divergentes e da desproporcionalidade dos partidos aliados nos gabinetes. Conforme discutido no Capítulo 1, tais custos são decorrentes da probabilidade de *holdup problem* político que essas características do gabinete impõem.

Os constrangimentos político-partidários advêm de uma estrutura fragmentada nos níveis partidário e parlamentar, o que condiciona as chances de alcançar maiorias legislativas à formação de coalizões. Tanto FHC quanto Lula venceram as eleições com um número de cadeiras na Câmara dos Deputados insuficiente para a formação de um governo majoritário.

Embora os gabinetes de FHC contassem com um número menor de partidos incorporados, a Força Parlamentar de suas coalizões garantiu-lhe maiorias ao longo de todo o período. Lula, por sua vez, formou gabinetes mais amplos, do ponto de vista do número de partidos incorporados, ao longo de seus dois governos – e, em nenhum deles, logrou supermaiorias no Legislativo.

A aliança composta pelo PSDB, PFL e PTB nas eleições de 1994 alcançou 183 cadeiras na Casa, o que corresponde a 35,6%; por sua vez, a

aliança que elegeu Lula em 2002 (PT, PL, PCdoB, PSB, PPS, PDT, PTB, PV) conquistou 42,5%, ou seja, 218 cadeiras.

Não obstante as estratégias utilizadas para ampliar o contingente legislativo tenham sido distintas, ambos os presidentes recorreram intensamente ao recurso de expansão da coalizão após as eleições (Inácio, 2006: 46). Em seu primeiro ano de Governo, FHC incorporou o PMDB ao primeiro gabinete formado, ampliando a base governativa para cerca de 60% de representação na Câmara dos Deputados. A adesão do PPB no ano seguinte e as migrações de parlamentares para os partidos da base aliada no período conformaram um cenário favorável à coalizão, ampliando substantivamente sua força parlamentar.

Em 2002, com a saída do PFL da base governativa, o último gabinete do segundo mandato de FHC deixou de ser majoritário, passando a contar com 45,22% das cadeiras na Câmara dos Deputados. Também em seu primeiro ano de mandato, antes da incorporação do PMDB à coalizão, Lula não detinha maioria na Casa (42,88% das cadeiras).

A ampliação da base de apoio parlamentar no início do Governo Lula foi circunscrita à migração de parlamentares para os partidos da coalizão, perfazendo um percentual inferior a 50% de representação. Embora a aliança contasse com maior número de partidos, ela era formada por pequenas e médias legendas que se associaram no período eleitoral, inclusive aquelas que aderiram à candidatura do Presidente já no segundo turno (PTB, PPS, PSB e PDT). O status majoritário da coalizão, ou seja, o controle de mais da metade das cadeiras na Câmara dos Deputados, somente ocorreu no segundo ano de mandato, quando o PMDB foi incorporado à coalizão.

Como destaca Riker (1962), o número de partidos incorporados à base governativa informa sobre os benefícios esperados pela composição de maiorias. Contudo, níveis elevados de fragmentação partidária e parlamentar impactam o contexto de barganha. A retenção do apoio da base governativa torna-se mais complexa, ampliando as incertezas acerca das preferências e do comportamento prévio dos membros da aliança. Nesse cenário, coalizões com o tamanho mínimo necessário implicam maiores custos, uma vez que a defecção de poucos membros pode significar derrotas ao Executivo, especialmente em agendas que exigem supermaiorias para aprovação no Legislativo. Assim, os

walk-away values dos partidos que compõem a base de sustentação parlamentar são ampliados (INÁCIO, 2006).

Na mesma direção, o tamanho do partido do presidente também afeta o contexto de barganhas em gabinetes multipartidários. Se a legenda controla um elevado número de cadeiras no legislativo, isso pode significar a inclusão de poucos parceiros na coalizão para que a maioria seja alcançada. Ademais, a depender de sua coesão interna, a dependência em relação aos demais membros da coalizão é minimizada, reduzindo os custos de coordenação pelos presidentes (ANASTASIA; MELO; SANTOS, 2004; INÁCIO, 2006). No período analisado, ambos os presidentes se mantiveram distantes do número necessário de membros de seus partidos no Legislativo que lhes garantisse uma maioria.

Os cenários advindos do sistema partidário brasileiro têm impactos substantivos nas escolhas presidenciais acerca da formação de governo e do compartilhamento de tarefas com os partidos. A política de delegação estabelecida pelos presidentes, dados esses constrangimentos, informa sobre os vieses que os gabinetes formados apresentarão em termos de preferências e de recompensas.

Em outras palavras, as dimensões (i) posicional, que informa sobre a heterogeneidade de preferências no interior da coalizão; e (ii) partidária, relacionada à distribuição dos recursos entre os partidos que aderem à base governativa definem a magnitude dos custos de coordenação pelos presidentes. Conforme discutido no Capítulo 1, além do risco do oportunismo ministerial, há, ainda, as incertezas derivadas do comportamento de voto dos parlamentares filiados aos partidos que compõem a coalizão (SAIEGH, 2009).

O mecanismo apresentado pela literatura assenta-se na predição sobre a disciplina desses legisladores. De fato, os níveis de disciplina partidária observados nos governos recentes são altos, bem como as taxas de sucesso dos presidentes quanto à aprovação de suas agendas no Legislativo (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2007; MELO, 2007). Na Nova República, a regra é o apoio ao Governo.

Entre 1988 e 2006, a disciplina média da base governativa – ou seja, a proporção de deputados filiados a partidos da coalizão que seguiram a orientação de voto do líder do governo, é superior a 87% (LIMONGI, 2006). Em seus dois primeiros mandatos, FHC contou com uma taxa média de disciplina

em 85,9% e 90,7%, respectivamente. Esses índices mantiveram-se altos nos governos Lula - 87,4%, no primeiro; e 88,6%, no segundo⁴⁶. Ambos os presidentes lograram alcançar as maiores médias registradas desde a redemocratização do Brasil até o ano de 2016⁴⁷.

Sobre esse aspecto, Melo (2007) atenta para uma questão relevante na transição de FHC para Lula. Segundo o autor, há uma mudança nada trivial no comportamento das bancadas nesse período. A “troca de lugares” resultante das eleições de 2002, que levaram o PT ao Governo e PSDB e PFL à oposição, refletiu-se nas taxas de disciplina desses dois últimos partidos, que “caíram de modo expressivo de um período a outro” (MELO, 2007: 287), em função da “dificuldade de líderes em manter o nível de disciplina dos deputados, uma vez destituídos dos importantes recursos disponíveis aos partidos governativos” (IDEM).

Assim, o padrão empírico observado no período entre 1988 e 2016 denota algo mais que a magnitude da disciplina interna da coalizão, cuja essência relaciona-se à noção da previsibilidade, “isto é, se líderes têm como prever os resultados, se podem garantir vitórias contando apenas com suas bancadas. E isso ocorre no Brasil. O plenário é extremamente previsível” (LIMONGI, 2006: 24).

Esse resultado deriva da estrutura centralizada da Câmara dos Deputados, que cria incentivos para que os parlamentares cooperem com os líderes. A disciplina partidária é uma estratégia racional, particularmente pelas recompensas e punições resultantes da adesão ou não às orientações dos líderes (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999; 2007; LIMONGI, 2006; SANTOS, 2003). Há, segundo essa literatura, um equilíbrio que deriva dos incentivos institucionais para a composição de maiorias estáveis sob a forma de um presidencialismo de coalizão.

Por um lado, a presença de um Executivo institucionalmente forte, que concentra poder; e de outro, partidos disciplinados na arena legislativa, em que prevalece o padrão centralizado de distribuição de recursos e direitos

⁴⁶ Dados elaborados a partir do Banco de Dados Legislativos do CEBRAP.

⁴⁷ LIMONGI (2006), para o período entre 1988 a 2006; de 2007 a 2016, elaboração própria a partir do Banco de Dados Legislativos do CEBRAP.

parlamentares. O controle da agenda legislativa pelos presidentes e pelos líderes partidários reduz a influência do parlamentar individual e amplia os incentivos para que os partidos cooperem, possibilitando aos chefes do Executivo organizar o seu apoio no Congresso Nacional em bases partidárias estáveis.

Na Câmara dos Deputados, são os líderes que, junto com o presidente da Casa, definem a agenda. As regras regimentais mitigam a possibilidade de ações individualistas dos deputados, dado que os líderes têm a prerrogativa de indicar e substituir membros das comissões permanentes e mistas; alterar o fluxo decisório nas comissões, abreviando o tempo de apreciação por meio de requerimento de urgência; representar todos os membros do partido no Legislativo; além de restringir emendas e votações em separado.

Amorim Neto (1998; 2000) demonstrou que, se há uma estrutura institucional indutora da ação coletiva, seu bom funcionamento depende de condições *ex-ante*. Na formação do gabinete, os presidentes estabelecem a política de delegação por meio do bônus ministerial oferecido aos partidos. Atraídos pela possibilidade de influenciar as políticas, esses atores trocam cargos por votos. A lógica por trás desse mecanismo está condicionada à proporcionalidade entre a cota ministerial e os cargos ocupados no Legislativo pelos parceiros da coalizão. Nesses termos, a aliança em bases partidárias torna-se robustecida, e o resultado mais provável são as elevadas taxas de disciplina da base governativa, que conduzem à aprovação da agenda governamental.

Mas há que se considerar que essa dinâmica pode sofrer interferências de naturezas distintas. A literatura sobre a revisão legislativa no Brasil mostra que não apenas *quanto*, mas também *quais* ministérios serão alocados aos partidos altera o contexto de barganhas no interior da coalizão, a depender de questões como a saliência da pasta e o fluxo de recursos proporcionados pelo cargo (INÁCIO; RESENDE, 2015).

Sob outra perspectiva, Saiegh (2009) redefine o problema a partir da dimensão da imprevisibilidade do comportamento de voto dos parlamentares⁴⁸,

⁴⁸ Por meio de um estudo *cross-countries*, o autor desenvolve um modelo de informação incompleta focado nas pressões cruzadas que os legisladores sofrem, responsáveis por alterar o ambiente de votação. A contribuição é mostrar que o desempenho dos chefes do Executivo deve ser contextualizado, levando-se em consideração as condições sob as quais ele opera. Ou, em outras palavras, a dimensão processual importa. Um presidente pode apresentar patamares

que produz resultados distintos em relação à performance dos chefes do Executivo na aprovação de suas agendas. O trabalho do autor aponta as limitações dos modelos de *Agenda Setting*, que se baseiam em um jogo operado sob condições de informação completa. Há um componente de incerteza com o qual o presidente precisa lidar e que lhe impõe dificuldades para identificar as preferências políticas dos legisladores.

I assert that incomplete information originates in the existence of cross-pressured legislators. In particular, I assume that in deciding how to vote, legislators take into account a variety of influences, including their personal values, announced positions, the views of their constituents, and the preferences of their party leadership. If these pressures are not aligned, then legislators will be cross-pressured, and thus, will not always be party loyalists (Idem: p. 1345).

Segundo o autor, o controle partidário exercido no Parlamento não é suficiente para alcançar o sucesso legislativo. Isso resulta do seguinte mecanismo: *“whenever legislators face conflicting influences, chief executives would be unable to use partisan identities to make reliable assessments of how these legislators would cast their votes”* (Idem). Variáveis institucionais são incorporadas ao desenho comparativo da pesquisa, tais como sistema de governo, tipo de gabinete (se multipartidário ou unipartidário) e sistema eleitoral (se nacional ou local). Os resultados encontrados apontam que os presidentes não podem antecipar a reação dos legisladores perfeitamente.

Pode-se depreender dessa conclusão que mesmo na presença de mecanismos indutores de comportamentos disciplinados, é igualmente plausível a existência de incentivos para comportamentos racionais de não convergência com as preferências do Executivo - ou seja, a cooperação apenas se dará se for racional para os atores envolvidos. O suposto por trás desse argumento é que não há, em realidade, um imperativo para que os parlamentares apoiem as decisões, ainda que tenham sido consensuadas em rodadas prévias de negociação na esfera ministerial.

inferiores de sucesso, mas se enfrentou barreiras maiores para aprovar sua agenda, esse desempenho pode ser visto, sob uma perspectiva diferente, como melhor que o obtido por outro que alcançou taxas maiores, mas sem lidar com tantos desafios.

A consequência do trabalho de Saiegh (2009) é levantar questões sobre em que medida o ambiente de incerteza modifica a capacidade de controle de agenda pelos presidentes por meio de seu *institutional setting* e induz a mobilização de estratégias complexas ao longo do processo decisório para perseguir o sucesso. Na presença da incerteza, a aprovação da agenda do Executivo terá custos variáveis.

Assim, o sucesso legislativo que se observa nos governos brasileiros não está restrito à capacidade de controlar a agenda por meio de seus recursos formais (SHUGART; CAREY, 1992; COX; MORGENSTERN, 2002; TSEBELIS; ALEMÁN, 2016; CHEIBUB, 2007; FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999; SANTOS, 2003). Evidentemente, esta é uma dimensão crucial, mas que deve ser qualificada.

Uma parte da literatura chama a atenção para o impacto do processo de formação e coordenação de gabinetes multipartidários no êxito presidencial na esfera legislativa (INÁCIO, 2006; AMORIM NETO, 2006; AMORIM NETO; SANTOS, 2003; ZUCCO, 2011). O princípio analítico do argumento é que presidentes formam coalizões visando a montagem de uma maioria estável no Congresso que garanta a aprovação da agenda do Executivo. Em outras palavras, o cálculo presidencial é que a distribuição de cargos do gabinete opere como um acordo selado em bases partidárias em troca de apoio político no Legislativo. Essa é, de fato, a dinâmica do pacto firmado na formação dos gabinetes - mas há um elemento que, por sua complexidade, deve ser considerado.

Por motivos diversos, a alocação de cargos pelos presidentes pode conter vieses que têm a capacidade de acirrar conflitos, ampliando os custos potenciais de coordenação da coalizão. Tais vieses são decorrentes dos *trade-offs* com os quais os chefes do Executivo se deparam na montagem do gabinete - e que configuram a política de delegação estabelecida na formação da coalizão.

Heterogeneidade ideológica do gabinete

Os gabinetes de Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva são caracterizados por graus distintos de heterogeneidade de preferências. Embora em nenhum dos casos haja uma correspondência exatamente congruente em termos ideológicos, FHC logrou alianças mais homogêneas que seu sucessor. Na **Tabela 3**, são apresentados esses dados.

A medida da heterogeneidade de preferências foi desenvolvida a partir dos *scores* relativos à posição dos partidos no espectro ideológico, criados por Zucco e Power (2019)⁴⁹. A fórmula⁵⁰ utilizada para o cálculo resulta da soma das diferenças entre o posicionamento ideológico do partido formador e o posicionamento ideológico dos outros partidos que compõem um dado gabinete, ponderado pelo número de partidos integrantes, ou seja, trata-se da distância média dos partidos em relação ao partido formador, corrigida pelo número de vezes em que a operação é realizada (ARAÚJO, 2016, p. 39). O indicador varia entre [0 e 1], sendo que quanto maior o valor obtido, maior a distância entre as preferências dos partidos que compõem o gabinete - ou seja, maior o grau de heterogeneidade.

Tabela 3 - Características dos gabinetes segundo grau de heterogeneidade

| Gabinete | Partidos | Grau de Heterogeneidade |
|------------------|--|--------------------------------|
| FHC I 1 | PSDB - PFL - PMDB - PTB | 0,62 |
| FHC I 2 | PSDB - PFL - PMDB - PTB - PPB | 0,61 |
| FHC II 1 | PSDB - PFL - PMDB - PPB | 0,48 |
| FHC II 2 | PSDB - PMDB - PPB | 0,32 |
| Lula I 1 | PT - PL - PCdoB - PSB - PTB - PDT - PPS - PV | 0,60 |
| Lula I 2 | PT - PL - PCdoB - PSB - PTB - PPS - PV - PMDB | 0,69 |
| Lula I 3 | PT - PL - PCdoB - PSB - PTB - PV - PMDB | 0,70 |
| Lula I 4 | PT - PL - PCdoB - PSB - PTB - PMDB | 0,74 |
| Lula I 5 | PT - PL - PCdoB - PSB - PTB - PMDB - PP | 0,65 |
| Lula II 1 | PT - PR - PCdoB - PSB - PTB - PMDB - PP - PRB | 0,63 |
| Lula II 2 | PT - PR - PCdoB - PSB - PTB - PMDB - PP - PDT – PRB | 0,57 |
| Lula II 3 | PT - PR - PCdoB - PSB - PMDB - PP - PDT - PRB | 0,48 |

Fonte: Elaboração própria a partir de Zucco e Power (2019)

⁴⁹ Dados produzidos a partir de *surveys* com parlamentares

⁵⁰ A fórmula matemática é apresentada no apêndice.

Os gabinetes mais heterogêneos concentram-se no primeiro mandato de Lula, que obtém uma média de 0,62. Ao vencer as eleições, em 2003, a estratégia adotada pelo presidente foi manter a aliança eleitoral, que reunia partidos localizados à esquerda do *spectrum* ideológico (PC do B, PSB, PV e o próprio PT, partido formador da coalizão) e legendas de centro-direita (PTB e PL).

Por sua vez, FHC formou coalizões mais compactas, contendo entre três e cinco partidos (incluindo o PSDB, legenda do presidente)⁵¹. Em seu segundo mandato, houve uma redução significativa quanto ao grau de heterogeneidade de preferências, que alcançou uma média de 0,40. Seu último gabinete tornou-se o mais homogêneo, após a divergência com o PFL, que culminou em sua retirada da base de apoio. Regra geral, os parceiros do presidente apresentavam ideologias mais próximas, fixadas no eixo centro (PMDB e PSDB) e direita (PTB, PFL e PPB/PP).

Grau de participação dos partidos no gabinete

Quanto ao viés partidário dos gabinetes formados, a estratégia presidencial na montagem de seus gabinetes pode ser apreendida a partir da distribuição de recursos entre os partidos aliados e os membros do próprio partido formador. A depender das escolhas sobre a alocação de cargos ministeriais aos partidos, o conflito intracoalizão pode se acirrar. Disso deriva que o apoio dos partidos à agenda de governo no Legislativo não é automático - há um componente de incerteza dos presidentes sobre o comportamento dos parlamentares em Plenário. A disciplina dos membros da aliança no Legislativo em relação às preferências do presidente seria uma função positiva da coalescência do gabinete (AMORIM NETO, 2000).

Com vistas a medir o grau de participação dos partidos nos gabinetes, foi utilizada a fórmula desenvolvida por Amorim Neto (1998; 2000) para a Taxa de Coalescência (conforme apresentado no Capítulo 1). Para o período analisado (1995-2010), os dados dos gabinetes indicam que não há uma correspondência

⁵¹ A adesão do PPB em abril de 1996 e as migrações de parlamentares para os partidos da base aliada no período conformaram um cenário favorável à coalizão, que ultrapassou o percentual de 76% de deputados em 1997 (AMORIM NETO, 1998; INÁCIO, 2006).

perfeita entre o contingente legislativo do partido e a sua cota ministerial. Tanto nos governos Fernando Henrique quanto nos de Lula. Em realidade, esse cenário representa uma tendência nos governos brasileiros, que colocam o País com a menor taxa de coalescência na América Latina (AMORIM NETO, 2006). A **Tabela 4** apresenta os cálculos sobre a taxa de coalescência por ano⁵².

Tabela 4 - Taxa de coalescência dos gabinetes por ano - Brasil, 1995-2010

| Ano | Coalizão | Taxa Coalescência |
|------|--------------------|-------------------|
| 1995 | FHC I 1 | 0,58 |
| 1996 | FHC I 2 | 0,59 |
| 1997 | FHC I 2 | 0,64 |
| 1998 | FHC I 2 | 0,60 |
| 1999 | FHC II 1 | 0,64 |
| 2000 | FHC II 1 | 0,65 |
| 2001 | FHC II 1 | 0,67 |
| 2002 | FHC II 2 | 0,43 |
| 2003 | Lula I 1 | 0,60 |
| 2004 | Lula I 2 | 0,53 |
| 2005 | Lula I 3; Lula I 4 | 0,53 |
| 2006 | Lula I 5 | 0,55 |
| 2007 | Lula II 1 | 0,57 |
| 2008 | Lula II 2 | 0,56 |
| 2009 | Lula II 2 | 0,61 |
| 2010 | Lula II 3 | 0,59 |

Fonte: elaboração própria a partir de Banco de Dados Legislativos CEBRAP; Biblioteca da Presidência; Portal da Câmara dos Deputados

Os patamares de coalescência alcançados nos gabinetes de FHC são significativamente superiores aos de Lula. Contribuíram para isso fatores como

⁵² A taxa de coalescência anual foi calculada com base nos dados mensais sobre tamanho dos partidos na Câmara dos Deputados (Banco de Dados Legislativos CEBRAP). Há uma ligeira alteração nesse dado, o que permitiu variações anuais no índice. Foram tomadas por referência as datas de mudança de coalizão; e, nos anos em que isso não ocorreu, considerou-se a data na qual foi identificada maior variação nas trocas nas pastas ministeriais entre os partidos da coalizão. Para mais detalhes, ver Capítulo 4.

a formação de coalizões compactas e proporção na distribuição de poder, especialmente com o PMDB. A média agregada do índice para os dois mandatos do presidente é bastante próxima (0.61 e 0.60, respectivamente).

Embora a distribuição de cargos no período FHC seja relativamente proporcional, há que se considerar os vieses ocasionados pela saliência das pastas ocupadas pelo partido do presidente⁵³. O PSDB assumiu uma posição central na implementação das agendas governamentais prioritárias.

O controle de ministérios responsáveis por políticas governamentais consideradas estratégicas, isto é, aqueles “ministérios chave”, não se restringiu à política econômica e à gestão do orçamento e da máquina pública. Os dois ministérios mais importantes para a implementação de políticas sociais, Educação e Saúde, também foram ocupados pelo PSDB.

Assim, o partido formador, embora não tenha controlado um número de ministérios desproporcional à sua força parlamentar, concentrou em suas mãos pastas-chave para a consecução da agenda governamental. Ademais, “teve forte presença nos ministérios com mais recursos em custeio e investimento. Ou seja, o partido do presidente dominou os gastos governamentais, controlando, assim, a implementação de políticas públicas” (FIGUEIREDO, 2006, p. 12)

Por sua vez, Lula precisou lidar com questões que perpassam disputas internas dentro do próprio partido. A alocação de cargos foi estruturada de forma a atender a diversidade existente na legenda, em detrimento dos parceiros que compunham a ampla aliança de seu governo. O PT assumiu em torno de 50% a 60% dos ministérios, além de ocupar órgãos decisivos vinculados à Presidência.

Essa conjuntura, associada ao tamanho das coalizões de Lula, que reuniram em torno de oito a 10 partidos, resultou em baixa proporcionalidade na distribuição de poder nos gabinetes. A média da taxa de coalescência em seu primeiro mandato foi de 0.55; no segundo, o índice subiu para 0.58.

A dimensão institucional também deve ser incorporada à análise, dado que o controle de postos legislativos acena para oportunidades de ampliar o apoio dos parlamentares da coalizão ao governo. Isso deriva da capacidade de influenciar o processo decisório por meio do controle de recursos e vantagens

⁵³ Amorim Neto (2000) aponta que esse é um ponto frágil do índice. Ao medir a proporcionalidade sem considerar o valor atribuído a cada ministério, a taxa de coalescência deixa escapar a relevância de pastas estratégicas, como o Ministério da Fazenda.

decisivos no processo legislativo - a saber, os ativos institucionais da coalizão, quais sejam, cargos na Mesa Diretora e presidência de comissões permanentes (INÁCIO, 2006).

Tabela 5 - Ativos Institucionais: Mesa Diretora e Presidência de Comissões

| Ano | Coalizão | Mesa Diretora | Comissões Permanentes |
|------|-------------------|---------------|-----------------------|
| 1995 | FHC I 1 | 71,4% | 68,9% |
| 1996 | FHC I 2 | 100,0% | 82,2% |
| 1997 | FHC I 2 | 85,7% | 82,3% |
| 1998 | FHC I 2 | 85,7% | 81,5% |
| 1999 | FHC II 1 | 71,4% | 75,1% |
| 2000 | FHC II 1 | 71,4% | 66,7% |
| 2001 | FHC II 1 | 71,4% | 60,0% |
| 2002 | FHC II 2 | 71,4% | 57,8% |
| 2003 | Lula I 1 | 28,6% | 47,4% |
| 2004 | Lula I 2 | 28,6% | 61,9% |
| 2005 | Lula I 3/Lula I 4 | 42,9% | 70,0% |
| 2006 | Lula I 5 | 57,1% | 61,9% |
| 2007 | Lula II 1 | 57,1% | 61,9% |
| 2008 | Lula II 2 | 57,1% | 70,0% |
| 2009 | Lula II 2 | 71,4% | 64,5% |
| 2010 | Lula II 3 | 71,4% | 66,7% |

Fonte: Portal da Câmara dos Deputados

No período analisado, os membros da coalizão tiveram acesso constante a essas estruturas (**Tabela 5**). No início do governo FHC, a coalizão controlou 71,4% dos cargos na Mesa Diretora. Entre os partidos que compunham a base de sustentação governativa, apenas o PFL não estava representado nessa instância. O PP e o PPR, que detinham os demais cargos, fundiram-se e, em 1996, foram incorporados à coalizão governativa, que passou a controlar 100% dos cargos da Mesa Diretora. No biênio seguinte (1997-1999), apenas um partido da oposição (PT) esteve representado nessa instância, ficando a coalizão com 85,7% dos cargos.

Já no primeiro mandato de Lula, a coalizão controlou uma proporção mais modesta dos cargos, ficando com 28,6%. À exceção do PMDB, que se tornou aliado em 2004, os demais membros representavam partidos da oposição. Essa configuração foi alterada nos demais anos de governo de Lula, que chegou a

níveis semelhantes aos de seu antecessor, com 71,4% dos cargos da Mesa Diretora.

No tocante à presidência de comissões permanentes, a coalizão supermajoritária de FHC, em seu segundo gabinete, permitiu o controle superior a 80% das presidências de comissões permanentes, contra 68,9% no gabinete anterior. No primeiro ano de Governo, os partidos que de fato faziam oposição (PT e PDT) detinham 18,8% dos cargos.

Por sua vez, em seu primeiro ano de governo Lula não logrou alcançar a maioria dos postos nessas instâncias, elevando o controle desse ativo pelos partidos fora da base de sustentação governativa. Os principais partidos de oposição, PSDB e PFL controlavam 31,5% das presidências de comissões permanentes em 2003. Nos anos seguintes, os cargos sob controle da coalizão aumentaram na proporção de sua força parlamentar, graças ao critério proporcional de alocação das presidências.

Os problemas de coordenação advindos do desenho do gabinete poderiam, em certa medida, ser contornados por fatores exógenos? Uma das dimensões contextuais que tem chamado a atenção dos especialistas refere-se à aprovação popular dos presidentes (CARLIN *et al* , 2016).

Essa variável tem sido reconhecida por exercer impactos sob a dinâmica interna dos governos. Na literatura concernente ao debate sobre o *going public*, essa é uma dimensão explorada com a finalidade de observar a capacidade dos chefes do Executivo exercerem influência sobre a opinião pública. Por sua vez, em países com formação de gabinetes multipartidários, a popularidade presidencial pode afetar os níveis de apoio e recompensa dos aliados de governo. Assim, resta saber se esse é um fator que contribui na estratégia de combinação de recursos, particularmente na presença da sinalização via mídia.

Considerações do capítulo

Este capítulo apresentou as informações sobre as variáveis independentes e as variáveis de controle do estudo. Entre os dois presidentes analisados, os maiores riscos potenciais de derrota no Legislativo estão associados ao período Lula. Na média, seus gabinetes são os mais heterogêneos e menos coalescentes. Nenhuma das coalizões montadas pelo presidente alcançou o status de supermaioria na Câmara dos Deputados, em

termos de força parlamentar. Em relação aos ativos institucionais, há um aumento mais significativo em seus dois últimos gabinetes. Nos demais, especialmente no primeiro ano de governo, os níveis são substantivamente menores que de seu antecessor.

Se comparados aos dados da seção anterior, esses elementos compõem o cenário que se esperava: com gabinetes mais custosos do ponto de vista da coordenação, Lula mobilizou a estratégia de combinação de recursos em maior intensidade que FHC. Este, por sua vez, contando com gabinetes mais estáveis, priorizou o uso isolado do pedido de urgência.

Quando se observam os dados desagregados, tem-se que:

- Os maiores números de casos de combinação de recursos encontram-se em Lula I 2 e Lula I 4, respectivamente; Lula I 2 está entre os três gabinetes mais heterogêneos e menos coalescentes; enquanto Lula I 4 é o gabinete mais heterogêneo da série e o segundo menos coalescente;
- Em Lula I 1 e Lula I 3, houve a maior concentração de urgência isolada; no primeiro caso, a heterogeneidade é menor e a coalescência permanece entre as mais baixas. Lula I 3 é o segundo gabinete mais heterogêneo e quarto menos coalescente;
- FHC II 1 é o segundo gabinete menos heterogêneo e mais coalescente. Esse é o período em que o presidente mais mobilizou a combinação de recursos, mas ainda de forma bastante inferior em relação aos gabinetes de Lula citados acima;
- Já em FHC II 2, a combinação é praticamente residual; esse é o gabinete menos heterogêneo, mas também menos coalescente.

Essas observações ajudam a vislumbrar o comportamento da variável *uso estratégico de recursos* em relação às dimensões relacionadas à configuração dos gabinetes. As análises estatísticas serão apresentadas na próxima seção.

4- DOIS RECURSOS, QUATRO ALTERNATIVAS: FIM DO JOGO?

Este capítulo dedica-se a apresentar e discutir as análises resultantes dos dados da pesquisa. Foram observados os efeitos estimados da probabilidade de ocorrência dos quatro cenários possíveis para a variável dependente, conforme apresentado no Capítulo 2. A ênfase foi dada à combinação de recursos – categoria urgência + sinalização, uma vez que o modelo analítico da pesquisa é direcionado ao uso de estratégias complexas pelos presidentes, nas quais são mobilizados o recurso formal da urgência conjugado ao informal da sinalização via mídia. Além da estimação das probabilidades de ocorrência das variáveis dependentes, o capítulo apresenta o detalhamento metodológico do trabalho.

4.1 - Detalhamento metodológico

A pesquisa aqui desenvolvida tem como foco analisar o processo pelo qual os presidentes perseguem o sucesso na arena legislativa - ou seja, a dimensão processual da aprovação de suas agendas de governo. A premissa é que a toolbox de chefes do Executivo que detêm amplos poderes de agenda vai além de suas prerrogativas constitucionais e de sua capacidade de barganhar por meio de práticas informais de clientelismo, *pork-barrel* e patrimonialismo.

Parte-se do argumento segundo o qual o contexto institucional não elimina a necessidade de haver um jogo de sinalização estratégica por parte dos presidentes. Em outras palavras, hipotetiza-se que, mesmo na presença de um recurso forte como o pedido de urgência na tramitação de propostas legislativas, determinadas condições requerem movimentos presidenciais mais complexos, quais sejam, a combinação dessa prerrogativa com o recurso informal da sinalização via mídia. Essas questões instigaram a pergunta desta Tese, qual seja: sob que condições o recurso formal da urgência é combinado ao recurso informal de sinalização via mídia, como um jogo complementar de estratégias presidenciais para coordenar a coalizão ao longo do processo legislativo?

As características da questão formulada sugerem uma análise no nível quantitativo que dê conta de mensurar as chances de o evento relativo à emissão de sinais pelos presidentes ocorrer, através da combinação do recurso formal da

urgência com o recurso informal da sinalização via mídia. As variáveis críticas apresentadas são referentes às características dos gabinetes montados pelos presidentes. A premissa é que tais condições afetam a capacidade de coordenação da coalizão pelos presidentes, estabelecendo o grau em que os custos e conflitos poderão ocorrer ao longo do jogo legislativo para a aprovação da agenda governamental.

Os constrangimentos impostos ao presidente na montagem e condução dos gabinetes lhes permite antecipar os riscos e custos potenciais advindos do grau de heterogeneidade ideológica e de coalescência desses gabinetes, dado que os vieses quanto a essas características resultam em maior ou menor participação dos parceiros na agenda de governo. Isso amplia a probabilidade de ocorrência do *holdup* político (WOOD; BOHTE, 2004), resultando em escolhas presidenciais sobre as estratégias a serem deflagradas com base nos cálculos sobre custos e benefícios de cada ação (NORTH, 1990). Assim, hipotetiza-se que: (i) quanto maior a heterogeneidade ideológica do gabinete, maiores as chances de combinação do recurso formal da urgência com a estratégia informal de sinalização via mídia pelos presidentes; e (ii) quanto menor o grau de coalescência do gabinete, maiores as chances de combinação do recurso formal da urgência com a estratégia informal de sinalização via mídia pelos presidentes ao longo do processo legislativo.

4.1.1 Variáveis e indicadores

A unidade de análise do estudo refere-se a cada proposta legislativa de iniciativa do Executivo, iniciada como Projetos de Lei (PL) ou Projetos de Lei Complementar (PLP), e encaminhada à Câmara dos Deputados no período entre 1995 e 2010. A escolha se deve ao fato de que essas iniciativas estão sujeitas tanto ao pedido de urgência constitucional quanto ao requerimento de urgência regimental no processo legislativo⁵⁴.

⁵⁴ Note-se que a Constituição estabelece que apenas as propostas que partem do Executivo podem receber a urgência constitucional (CF, art. 64).

I. Variável dependente: uso estratégico de recursos

A variável dependente do estudo é identificada por uso estratégico de recursos e refere-se às escolhas presidenciais entre quatro categorias que distinguem as alternativas possíveis quanto à mobilização do recurso formal da urgência e do recurso informal da sinalização via mídia, quais sejam: (i) apenas urgência; (ii) apenas sinalização; (iii) combinação urgência com sinalização; (iv) nenhuma ação. A análise dos resultados dirige atenção pormenorizada ao problema de pesquisa, que se concentra na combinação dos recursos. A operacionalização dessa variável considerou a ocorrência desses eventos na mesma coalizão, nos termos da discussão apresentada no Capítulo 2.

II. Variáveis independentes

Grau de heterogeneidade de preferências no gabinete: essa variável foi testada por meio dos scores relativos à posição dos partidos no espectro ideológico, desenvolvidos por Zucco e Power (2019). A fórmula⁵⁵ utilizada para o cálculo resulta da soma das diferenças entre o posicionamento ideológico do partido formador e o posicionamento ideológico dos outros partidos que compõem um dado gabinete, ponderado pelo número de partidos integrantes, ou seja, trata-se da distância média dos partidos em relação ao partido formador, corrigida pelo número de vezes em que a operação é realizada (ARAÚJO, 2016:39). O indicador varia entre [0 e 1], sendo que quanto maior seu valor, maior o grau de heterogeneidade do gabinete.

Taxa de coalescência: utilizou-se o indicador matemático proposto por Amorim Neto (2000), no qual se mede como a “distribuição de postos ministeriais é ponderada em face da dispersão de cadeiras dentro do contingente parlamentar controlado pelos partidos que integram o Ministério” (Idem). A taxa foi calculada anualmente, com base na fórmula desenvolvida pelo autor⁵⁶. O indicador varia

⁵⁵ A fórmula matemática é apresentada no Apêndice 1.

⁵⁶ A fórmula matemática encontra-se no Apêndice 2.

entre [0 e 1], sendo que quanto maior seu valor, maior a coalescência do gabinete.

III.Variáveis de controle

As variáveis de controle foram classificadas em três categorias, a saber: (i) partidárias; (ii) institucionais; e (iii) contextuais, conforme detalhamento abaixo.

Partidárias:

Duas variáveis foram apresentadas a respeito dessa dimensão, dada a importância teórica atribuída a ambas, quais sejam, *Força Parlamentar da Coalizão* e *Tamanho do Partido do Presidente*. Entretanto, com vistas a tornar o modelo mais parcimonioso, optou-se por incluir, nos modelos de regressão logística multinomial, apenas a variável *Força Parlamentar da Coalizão*, que apresentou maior correlação com a variável dependente (**Apêndice 3**).

Força Parlamentar da coalizão: a variável apresenta o número de cadeiras ocupadas pelos partidos que integram a coalizão governativa na Câmara dos Deputados⁵⁷. O controle por essa variável permite observar se a existência de coalizões majoritárias - ou minimamente vitoriosas (RIKER, 1962), impacta a decisão presidencial de mobilizar os recursos de forma combinada. Ou seja, o intuito é dimensionar o critério numérico no interior dos gabinetes. Espera-se que maior apoio legislativo ao presidente, em termos numéricos, resulte em menores chances de ativar a combinação de recursos.

Institucionais:

Os mesmos critérios apresentados acima quanto à escolha das variáveis partidárias foram adotados no que se refere às dimensões institucionais apresentadas - ativos institucionais da coalizão, em relação a: (i) proporção de cargos ocupados por membros da coalizão na Mesa Diretora; e (ii) proporção de cargos ocupados por membros da coalizão na presidência de comissões

⁵⁷ Fonte: Banco de Dados do Legislativo CEBRAP. Variável com dados mensais, tomando por referência o primeiro dia de cada mês.

permanentes (INÁCIO, 2006) . Nesse caso, a maior correlação identificada com a variável dependente foi o segundo tipo de mensuração, que foi incorporado ao modelo, excluindo-se a variável relativa aos ativos institucionais da Mesa Diretora. É plausível supor que esse resultado decorre da importância atribuída pelos presidentes ao controle das comissões permanentes, em razão do uso do pedido de urgência nessa fase do processo legislativo (ALMEIDA; SANTOS, 2009).

Ativos institucionais da coalizão/controle de presidências das comissões permanentes: indicador medido por meio do percentual de cargos ocupados por membros da coalizão sobre o total desses cargos na presidência das Comissões Permanentes no período, medido anualmente, dados os critérios de alocação de cargos nas comissões (INÁCIO, 2006).

Fase de tramitação: essa variável será incorporada especificamente ao último modelo (conforme será detalhado abaixo), com vistas a testar as hipóteses sobre o *timing* da ação presidencial estratégica (H1.1 e H2.1). Foram estabelecidas três categorias, em função da etapa de tramitação em que o projeto se encontrava quando o pedido de urgência foi solicitado. Assim, a variável foi classificada em (1) antes de entrar nas comissões; (2) após chegar às comissões, mas antes do parecer do relator; e (3) em Plenário, após o parecer do relator.

Contextuais:

Policy Position: utiliza-se o indicador proposto por Doyle e Wiesehomeier (2016). Por meio da análise⁵⁸ das Mensagens Presidenciais encaminhadas anualmente ao Congresso Nacional, os autores desenvolveram *scores* que estimam o ponto ideal dos chefes do Executivo com base em suas posições estrategicamente

⁵⁸ Os autores utilizaram técnicas de análise textual para estimar os movimentos presidenciais em um espaço unidimensional de preferências em relação aos *issues*. A medida possibilitou o desenvolvimento de *scores* relativos a mudanças no posicionamento político dos presidentes a partir da diferença entre os tempos *t-1* e *t*.

reveladas no documento. Os valores variam entre [-2 e 2], estabelecendo as variações no eixo esquerda-direita, respectivamente.

Taxa de aprovação presidencial: o indicador mede a aprovação presidencial segundo os percentuais de classificação popular positiva sobre a atuação dos chefes do Executivo no período analisado (índice entre [0 e 100]). Utilizou-se a medida mensal estimada pelo projeto *Executive Approval Database* (CARLIN *et al* , 2016)⁵⁹, que compila os dados de pesquisas de opinião pública sobre aprovação presidencial e de Executivos em uma longa série temporal, a partir de diferentes fontes de informação e da implementação de um algoritmo específico para compatibilizar os diferentes tipos de mensuração. A suposição é que maiores taxas de aprovação reduzem as chances de o presidente ativar a combinação de recursos para sinalizar. Inversamente ao esperado pelas análises sobre o *going public*, o ponto de reversão da sinalização está relacionado aos custos e riscos potenciais estabelecidos pela política coalizacional. Isso implica que presidentes mais populares teriam maior apoio no Congresso, o que reduziria a necessidade de mobilizar estratégias complexas.

Demais variáveis de controle:

Área de política: a variável tomou por base a classificação dos projetos quanto a área de política ao qual se relacionam⁶⁰. Conforme destacado pela literatura, presidentes fazem escolhas quanto às políticas de governo prioritárias e se movimentam segundo essas preferências; igualmente, os partidos aliados colocam na mesa de negociações *issues* que consideram mais salientes (CANES-WRONE, 2006; ESHBAUGH-SOHA; MILES, 2011; DOYLE; WIESEHOMEIER, 2016; ALMEIDA; SANTOS, 2009). Ao controlar por essa variável, objetiva-se analisar o impacto que a área de política tem sobre a estratégia de mobilização da urgência combinada à sinalização via mídia. Sabe-se, pela literatura, que o padrão empírico encontrado para projetos da área econômica e administrativa é a iniciativa por meio de Medidas Provisórias

⁵⁹ Disponível para download em www.executiveapproval.org.

⁶⁰ Fonte: Banco de Dados do Legislativo CEBRAP. Projetos classificados entre as seguintes áreas: Administrativa; Econômica; Política; Orçamentária; Jurídica; Social; Homenagem

(FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999; 2000). Assim, essas áreas de política, quando introduzidas pela via do processo ordinário, tendem a representar maiores chances de os partidos da coalizão concorrerem pela agenda, sob condições de conflito potencial. Dessa forma, busca-se controlar a análise pela saliência que os presidentes darão a tais matérias – ou seja, se enviadas por Projeto de Lei, os presidentes irão se movimentar de forma mais intensa nesses tipos de iniciativa legislativa? A variável foi operacionalizada como uma *dummy*, cujo valor (0) foi atribuído às áreas Econômica e Administrativa; e o valor (1) reunindo as demais áreas de política (Social, Política, Jurídica e Homenagem).

Governo: essa variável propõe-se a controlar o modelo pelas diferenças observadas entre o período FHC (1995-2002); e Lula (2003-2010). Conforme observou-se nas análises descritivas (Capítulo 2), o presidente Lula mobilizou o recurso da sinalização via mídia como evento isolado com maior frequência, o que gera impactos na estimação dos coeficientes. Assim a variável *Governo* foi operacionalizada por meio de uma *dummy*, cujo valor (1) corresponde aos mandatos de Lula.

4.2 - Análise dos dados e discussão dos resultados

As hipóteses principais (H1 e H2) foram examinadas por meio da técnica de regressão logística multinomial, dadas as características da variável dependente, que contém quatro categorias. Ou seja, a variável resposta é categórica e politômica, podendo assumir distintos valores possíveis e sem um ordenamento entre essas categorias. Essa técnica permite gerar probabilidades capazes de prever a posição de cada uma das categorias (positiva/negativa) em relação a categoria de referência.

Nesse caso, utilizou-se como categoria de referência a categoria *nenhuma ação*, ou seja, sem uso do pedido de urgência legislativa e sem sinalização via mídia. O modelo estima a probabilidade da combinação de recursos (urgência + sinalização via mídia), bem como de eventos isolados (somente urgência e somente sinalização via mídia) em relação ao cenário de nenhuma ação presidencial. A fórmula funcional para o modelo, de forma a estimar as probabilidades de resposta da variável dependente e os efeitos das

variáveis independentes denotadas pelo estimador Beta (β), pode ser descrita como apresentado abaixo:

$$g_k(x) = \beta_{k0}x_{k0} + \beta_{k1}x_1 + \dots + \beta_{kr}x_r$$

Onde,

β_i = coeficientes de regressão;

X_i = variáveis independentes;

K = n categorias da variável dependente (acima de duas).

As demais hipóteses (H1.1 e H2.2) foram analisadas através de modelos logísticos binários, uma vez que interessa observar dois cenários relativos ao *timing* dos movimentos presidenciais em relação ao processo legislativo, a saber: (i) se foi mobilizado apenas o pedido de urgência (valor =0); ou (ii) se esse recurso foi utilizado em conjunto com a sinalização via mídia (valor=1). Trata-se, portanto, de analisar uma subamostra, delimitada aos casos em que a urgência foi, necessariamente, mobilizada. Assim, tem-se uma variável dependente categórica dicotômica. Nesse caso, a fórmula funcional pode ser descrita como abaixo:

$$g(x) = \beta_0 + \beta_1x_1 + \dots + \beta_rx_r$$

Onde,

β_i = coeficientes de regressão;

X_i = variáveis independentes.

Em relação aos parâmetros estimados para a relação entre as variáveis independentes e as dependentes, a **Tabela 1** (Apêndice 3) apresenta os dados, incluindo as escolhas sobre as variáveis de controle indicadas na seção 4.1.1 deste capítulo. Observa-se, ainda, que o erro padrão é relativamente baixo na

maioria das variáveis, assim como o valor de $P (<0,01)$, que aponta evidências sobre a significância estatística.

O grau de correlação entre as variáveis explicativas (**Tabela 6**) também sugere a independência entre tais variáveis, não havendo nenhuma situação em que os coeficientes se apresentam acima de 0.8. Significa que não há a presença de potenciais multicolinearidades entre as variáveis.

Tabela 6 - Grau de correlação entre as variáveis independentes

| | Grau de Heterogeneidade | Taxa de Coalescência | Força Parlamentar | Partido Presidente | Aprovação presidencial | Ativos Inst. (Mesa Diretora) | Ativos Instit. (Pres.Comissões) |
|---------------------------------------|-------------------------|----------------------|-------------------|--------------------|------------------------|------------------------------|---------------------------------|
| Grau de Heterogeneidade | 1.000 | 0.092 | 0.243 | 0.202 | 0.303 | -0.438 | 0.258 |
| Taxa de Coalescência | 0.092 | 1.000 | 0.531 | 0.737 | -0.072 | 0.289 | 0.302 |
| Força Parlamentar da coalizão | 0.243 | 0.531 | 1.000 | 0.542 | -0.040 | 0.202 | 0.716 |
| Cadeiras Partido Presidente | 0.202 | 0.737 | 0.542 | 1.000 | -0.398 | 0.148 | 0.236 |
| Aprovação presidencial | 0.303 | -0.072 | -0.040 | -0.398 | 1.000 | -0.509 | -0.031 |
| Ativos Institucionais (Mesa Diretora) | -0.438 | 0.289 | 0.202 | 0.148 | -0.509 | 1.000 | 0.375 |
| Ativos Instit. (Pres.Comissões) | 0.258 | 0.302 | 0.716 | 0.236 | -0.031 | 0.375 | 1.000 |

4.2.1 O que os dados informam?

De forma a estimar os riscos relativos de ocorrência de cada estratégia presidencial em comparação à inação do presidente, três modelos de regressão logística multinomial foram construídos. No primeiro, estimou-se o efeito da variável *grau de heterogeneidade ideológica*; no segundo, o efeito da variável *taxa de coalescência do gabinete*; e, por fim, um modelo completo com essas duas variáveis independentes e as de controle, conforme detalhado acima. A **Tabela 7** reúne os resultados.

Tabela 7 - Modelos de Regressão Logística Multinomial (Risco Relativo)

| | Multinomial 1 | | | Multinomial 2 | | | Multinomial 3 | | |
|---|---------------|-----------|----------------------|---------------|-----------|----------------------|---------------|-----------|----------------------|
| | Sinalização | Urgência | Urgência+Sinalização | Sinalização | Urgência | Urgência+Sinalização | Sinalização | Urgência | Urgência+Sinalização |
| <i>Grau de Heterogeneidade</i> | 151,638 | 0,759 | 4,790 | | | | 2,041*** | 0,184*** | 2,422*** |
| | (1,263) | (0,760) | (1,316) | | | | (0,00000) | (0,00000) | (0,00000) |
| <i>Taxa de Coalescência</i> | | | | 5,048*** | 93,489*** | 70,324*** | 9,547*** | 36,229*** | 8,568*** |
| | | | | (1,691) | (1,297) | (2,138) | (0,00000) | (0,00000) | (0,00000) |
| <i>Força Parlamentar</i> | | | | | | | 1,003*** | 1,001*** | 1,010*** |
| | | | | | | | (0,001) | (0,001) | (0,001) |
| <i>Ativos Inst.(Pres. Comissões Permanentes</i> | | | | | | | 52,793*** | 5,907*** | 0,083*** |
| | | | | | | | (0,00000) | (0,00000) | (0,00000) |
| <i>Policy Position</i> | | | | | | | 3,476*** | 1,882*** | 2,797*** |
| | | | | | | | (0,00000) | (0,00000) | (0,00000) |
| <i>Aprovação presidencial</i> | | | | | | | 1,000*** | 1,000*** | 1,000*** |
| | | | | | | | (0,00001) | (0,00000) | (0,00001) |
| <i>área de projeto1</i> | | | | | | | 0,891*** | 0,774*** | 0,334*** |
| | | | | | | | (0,00000) | (0,00000) | (0,00000) |
| <i>GovernoLULA</i> | | | | | | | 3,191*** | 1,905*** | 1,348*** |
| | | | | | | | (0,00000) | (0,00000) | (0,00000) |
| Constant | 0,011 | 0,562 | 0,057 | 0,079 | 0,034 | 0,012 | 0,001*** | 0,114*** | 0,029*** |
| | (0,753) | (0,428) | (0,758) | (0,987) | (0,765) | (1,266) | (0,00000) | (0,00000) | (0,00000) |
| AIC | 2.231,861 | 2.231,861 | 2.231,861 | 2.237,162 | 2.237,162 | 2.237,162 | 2.170,784 | 2.170,784 | 2.170,784 |

*p < ,1; **p < ,05; ***p < ,01

Valores dos coeficientes exponenciado exp(B)

*Categoria de referência: nenhuma ação

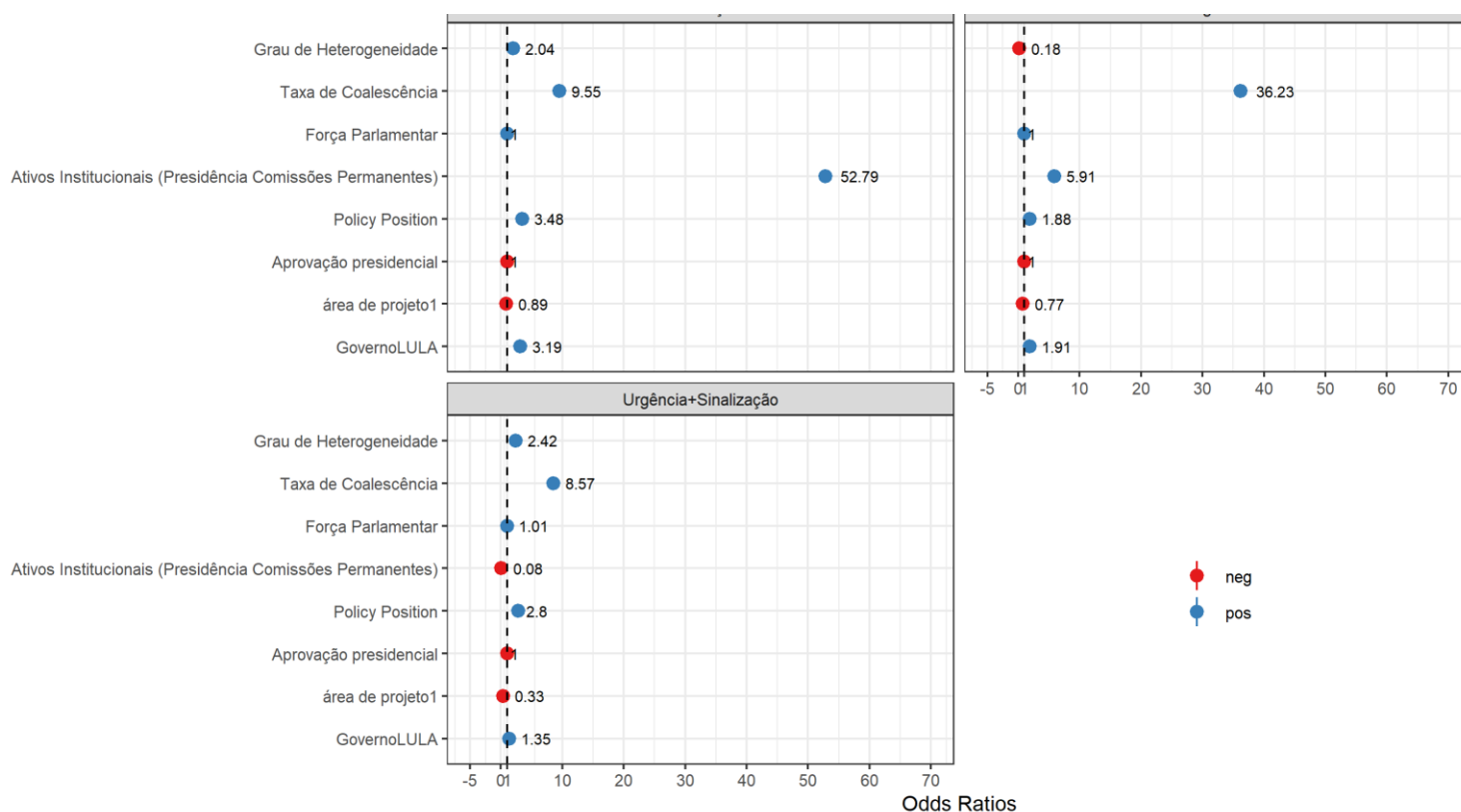
No primeiro Modelo (Multinomial 1) em que se estima o efeito da heterogeneidade ideológica sobre as escolhas presidenciais, os riscos relativos apontam na direção esperada tanto no uso combinado de urgência + sinalização quanto na sinalização isolada, sendo que as evidências mais sugestivas se referem a esta última categoria [p < ,01]. Em outras palavras, na presença de

aumento de uma unidade no score do Grau de Heterogeneidade, as chances de o presidente mobilizar a estratégia isolada da sinalização são de 152 vezes maiores do que o presidente não agir, ou seja, não requerer a urgência e nem sinalizar as suas preferências. Da mesma forma, o risco relativo de urgência e sinalização ocorrerem conjuntamente é 4,8 vezes maior. No caso da mobilização apenas do pedido de urgência, a direção se dá no sentido contrário, ou seja, maior heterogeneidade no interior da coalizão governativa resulta em menores chances do uso desse Instituto, em comparação com nenhuma ação por parte do presidente. Não se observa, contudo, significância estatística para os resultados. Ou seja, em um universo com tantas estratégias presidenciais possíveis, dada a amplitude de sua toolbox, a heterogeneidade, sozinha, explica pouco – os outros elementos (controles) são importantes para ajudar a entender o fenômeno.

Por seu turno, o segundo Modelo (Multinomial 2) testa o efeito da variável explicativa Taxa de Coalescência. Nesse caso, o efeito negativo esperado não foi observado. Assim, a expectativa era que menor a coalescência do gabinete, mais o presidente teria incentivos para acelerar a tramitação das suas propostas e/ou sinalizar as suas posições. Nas três categorias, gabinetes mais coalescentes estimulam, em maior escala, a amplitude de ações presidenciais. Significa que crescem as chances de mobilização tanto dos eventos isolados – especialmente do pedido de urgência (93 vezes mais chances), quanto da combinação de recursos (70 vezes mais chances). A significância estatística em 10% revela que os indícios desses achados são ainda fracos, considerando-se a variável sobre a coalescência sozinha.

As tendências observadas nesses modelos se confirmam na última análise (Multinomial 3), que conjuga as duas variáveis explicativas e os controles. Nesse caso, os resultados sugerem evidências de que a combinação de recursos apresenta o sentido positivo tanto no aumento dos scores de heterogeneidade, como esperado, quanto no da coalescência, ao contrário da hipótese proposta. O Gráfico 4.1 apresenta os riscos relativos para esse modelo completo.

Gráfico 9 - Odds Ratio para o Modelo III (Multinomial 3)



De fato, o Grau de Heterogeneidade apresenta evidências no sentido de ampliar as chances da combinação de recursos (urgência + sinalização), mesmo na presença dos controles. Nessa categoria, o aumento de um grau no score de heterogeneidade representa 2.42 vezes mais chances de combinação (com significância estatística em $p < ,01$) em relação à categoria de referência – qual seja, nenhuma ação presidencial. Em outras palavras, *ceteris paribus*, o modelo traz indícios de que quanto maiores as divergências ideológicas no interior da coalizão, maiores as chances de combinação do recurso formal da urgência com a estratégia informal de sinalização via mídia pelos presidentes – conforme hipotetizado (H1).

No mesmo sentido, seguem os resultados em relação ao uso do recurso da sinalização via mídia isoladamente: as chances são 2.04 vezes maiores em comparação à nenhuma ação. Merece atenção o evento isolado da prerrogativa de urgência, que destoa das estimações sobre as demais categorias: o modelo extraiu um coeficiente de 0.18 vezes menos chances de mobilização desse recurso, na presença de um grau a mais do score de heterogeneidade.

Esse resultado sugere que o ponto de reversão do comportamento presidencial, nos termos apresentados neste trabalho, se encontra no uso da informalidade. Ou seja, em condições de maior potencial conflitivo no interior da base governativa, a sinalização estratégica via mídia é mobilizada, seja de forma isolada ou combinada com o recurso formal da urgência. Nessas circunstâncias, há evidências de que a prerrogativa presidencial de urgência, combinada à sinalização via mídia, atua no sentido de mitigar eventuais custos de coordenação já na arena legislativa, ainda que a coalizão tenha sinalizado apoio na fase pré-legislativa (AMORIM NETO; COX; McCUBBINS, 2003).

Os resultados sobre a mobilização da urgência como evento isolado induzem a uma reflexão sobre os achados da literatura a respeito de uma ação coordenada da coalizão para garantir a aprovação da agenda legislativa (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999; 2000; ALEMÁN; NAVIA, 2009). Os achados apontam que a maior heterogeneidade de preferências no gabinete reduz as chances de o presidente solicitar apenas a urgência legislativa. Isso significa que, de fato, os presidentes recorrem a esse Instituto como uma ação congruente com as lideranças partidárias da coalizão (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999; 2000). Mas há, contudo, uma estratégia de combinação com outros recursos informais (neste caso, a sinalização via mídia) quando a coordenação torna-se mais custosa, do ponto de vista da heterogeneidade de preferências (RAILE; PEREIRA; POWER, 2011).

Em resumo, sob condições de coalizões mais heterogêneas do ponto de vista ideológico, a ação presidencial tende à combinação de recursos como estratégia mais complexa para contornar os problemas de coordenação. A mobilização do pedido de urgência isoladamente apresenta-se com chances reduzidas nesse contexto – quando usado, o procedimento serve ao propósito de conter o conflito potencial, pela via da conjugação com a informalidade (sinalização via mídia).

No que se refere à segunda variável independente (Taxa de Coalescência), o sentido positivo da combinação de urgência + sinalização indica que o aumento de um ponto nesse índice (ou seja, na presença de gabinetes mais coalescentes) resulta em 8.57 vezes mais chances de ocorrência dessa categoria do que a inação presidencial.

Embora esse achado esteja na direção contrária ao hipotetizado (H2), há um ponto interessante a observar. O modelo completo (Multinomial 3) demonstra que as chances de ocorrência do pedido de urgência (isolado) estão em torno de 25 vezes maiores que as chances de combinação de recursos, bem como de uso singular da sinalização via mídia.

Apesar da diferença de magnitude dos riscos relativos nas categorias da variável resposta, observa-se que a presença de ação presidencial combinada, frente à nenhuma ação, sofre um impacto no sentido favorável à hipótese apresentada sobre a taxa de coalescência (H2). Em outras palavras, mantidas constantes as demais variáveis, a razão de chances de ocorrer a combinação de recursos quando há um aumento de uma unidade no índice é menor que a dos eventos isolados. Isso representa, portanto, o mesmo prognóstico da H2, porém em sentido inverso.

Em relação aos controles relacionados, tem-se que:

a) Na variável Força Parlamentar, há aumento residual na razão de chances sobre a categoria da variável dependente relativa à combinação de recursos. Significa que maior força parlamentar impacta positivamente o uso dessa estratégia (em 1.01 vezes por unidade de medida da Força Parlamentar), contrariando o sentido esperado - com base nas premissas teóricas. Isso instiga uma reflexão sobre a dimensão relativa ao tamanho, do ponto de vista numérico, da coalizão. Por um lado, coalizões minimamente vitoriosas representam um ganho aos presidentes, na medida em que se traduzem na formação de maiorias legislativas; por outro, impõe-se a questão sobre o que, de fato, essas maiorias representam em contextos de conflito potencial no interior da coalizão. É esse o ponto que a Tese persegue – ou seja, ainda que na presença de maiorias “estáveis”, os constrangimentos impostos aos presidentes na formação de gabinetes lhes permitem antecipar os riscos potenciais de holdup problem político advindos do perfil dos parceiros de governo, conforme os argumentos apresentados ao longo deste trabalho;

b) Quanto ao controle de presidências das comissões permanentes (Ativos Institucionais), as chances de combinação urgência + coalizão são 0.08

vezes menores que a ausência de ações presidenciais; ao passo que representam uma razão bastante superior (36.23 vezes mais) em relação ao evento isolado da urgência. Esse resultado indica o sentido esperado (do ponto de vista teórico) da combinação de recursos; concomitantemente, remete à uma análise conjugada às hipóteses relativas ao timing dos movimentos presidenciais (H1.1; H2.1), uma vez que as comissões exercem um papel específico na escolha presidencial sobre a mobilização de estratégias disponíveis;

c) *Policy Position* é uma variável que mede a posição ideológica dos presidentes em cada ano, em uma escala de -2 a +2, no eixo esquerda-direita, respectivamente (DOYLE; WIESEHOMER, 2016). Como o resultado apresenta um efeito positivo, significa que está mais próximo do score +2. Isso representa que os movimentos presidenciais em direção a um posicionamento mais à direita no espectro ideológico resultam em maior sinalização, em comparação à nenhuma ação presidencial. As chances de combinação de recursos também aumentam (2.8 vezes mais) quando os presidentes se movem à direita do espectro;

d) A taxa de aprovação presidencial tem efeito negativo no modelo. Em todos os eventos observados, o aumento de uma unidade nesse índice reduz em uma vez as chances de ocorrência dos demais cenários, em relação à nenhuma ação. Esse resultado sugere que a popularidade não representa um aspecto relevante para os chefes do Executivo usarem a estratégia complexa da combinação de recursos. Ao contrário do que ocorre no Going Public, que requer certa aprovação popular para alcançar o apoio da opinião pública, no sentido de que esta pressiona o Congresso na direção das preferências presidenciais. Portanto, haveria, de fato, uma distinção prática entre os dois tipos de estratégia presidencial (ir a público ou sinalizar via mídia para a coalizão. Presidentes populares precisam menos de mobilizar a sinalização via mídia. Veja, e deve ressaltar isso sempre, que está tratando de parte da agenda presidencial, que aquela mais prioritária (em que a urgência pode ser relevante para evitar mudanças) é perseguida por MP ou EC.);

e) Sobre a variável área de projeto, o modelo aponta evidências que confirmam a saliência elevada das políticas econômica e administrativa – ou seja, mesmo em relação as matérias encaminhadas ao Legislativo por Projeto de Lei ordinária ou complementar (e não por meio de Medidas Provisórias, conforme o padrão empírico observado pela literatura), os presidentes se movimentam mais. O sinal negativo indica que as matérias econômicas e administrativas, categoria de referência, têm mais chances de sofrer ações presidenciais;

f) O controle dos efeitos estimados pela variável Governo confirma o que já fora observado nas análises descritivas (Capítulo 2). As chances de combinação de recursos em seus mandatos são 1.35 vezes maiores que nenhuma ação nos mandatos do presidente Lula em comparação aos de FHC. O efeito sobre o evento isolado da sinalização é ainda maior (3.19 vezes), assim como o uso da urgência (1.91 vezes). Em todos os casos, há significância ($p < ,01$).

Até onde o timing importa?

Por fim, foram testadas as hipóteses referentes ao timing do processo legislativo sobre as chances de ocorrência da estratégia de combinação de recursos, quais sejam: (i) quanto maior a heterogeneidade ideológica do gabinete; maiores as chances de ser mobilizada a estratégia complementar de urgência e sinalização via mídia nas etapas iniciais do processo legislativo – ou seja, antes de entrar nas comissões ou na fase comissional; e (ii) quanto menor o grau de coalescência do gabinete, maiores as chances de ser mobilizada a estratégia complementar de urgência e sinalização via mídia nas etapas iniciais do processo legislativo.

A suposição é que esse movimento presidencial tenderia a ocorrer no início do processo legislativo - antes de o projeto entrar nas comissões ou na fase comissional, sob condições de maior heterogeneidade de preferências; e também de menor coalescência do gabinete.

Recorreu-se ao modelo de regressão logística binária para analisar uma subamostra relativa aos projetos que receberam urgência (**Tabela 8**). A escolha justifica-se pelo fato que, nesse ponto, interessa analisar o tempo t do processo legislativo no qual as chances de, ao menos, um dos eventos ocorrer (pedido de

urgência isolado; ou combinação desse Instituto com a sinalização via mídia). Tomou-se como categoria de referência o pedido de urgência legislativa isolada (sem sinalização), com vistas a captar as chances de ocorrência entre essa alternativa e a combinação de recursos.

Tabela 8 - Risco Relativo para Modelo de Regressão Logística Binomial

| Regressão Logística | | | |
|--|----------|-----------|-----------|
| | (1) | (2) | (3) |
| <i>Grau de Heterogeneidade</i> | | 15,457*** | 52,469*** |
| | | (1,690) | (2,379) |
| <i>Taxa de Coalescência</i> | 2,658 | | 0,544 |
| | (2,598) | | (3,730) |
| <i>FASETRAMITComissões</i> | 1,486*** | 1,522*** | 1,579*** |
| | (0,422) | (0,420) | (0,439) |
| <i>FASETRAMITPlenário</i> | 1,708*** | 1,727*** | 2,370*** |
| | (0,458) | (0,456) | (0,490) |
| <i>Força Parlamentar</i> | | | 1,007*** |
| | | | (0,008) |
| <i>Pres. Comissões Permanentes</i> | | | 0,042 |
| | | | (3,850) |
| <i>Policy Position</i> | | | 1,488*** |
| | | | (0,344) |
| <i>Aprovação presidencial</i> | | | 1,000*** |
| | | | (0,00002) |
| <i>Área de projeto</i> | | | 0,351 |
| | | | (0,355) |
| <i>Governo</i> | | | 0,811 |
| | | | (0,562) |
| Constant | 0,118 | 0,044 | 0,052 |
| | (1,623) | (1,053) | (2,539) |
| N | 262 | 262 | 262 |
| Log Likelihood | -141,427 | -140,123 | -133,326 |
| AIC | 290,854 | 288,245 | 288,651 |
| *p < ,1; **p < ,05; ***p < ,01 | | | |
| Valores dos coeficientes exponenciado exp(B) | | | |

*Categoria de referência: só urgência

No modelo binário completo (3), o Grau de Heterogeneidade tem efeito nesta análise, com uma razão de chances em 52.47 vezes mais para a combinação de recursos, frente ao evento isolado da urgência, sendo a significância estatística em 10%. Assim, o coeficiente para a categoria sinalização + urgência do modelo binário reitera as evidências apresentadas na análise multinomial.

Por sua vez, a direção do efeito da Taxa de Coalescência é alterada no modelo binário (em relação à análise multinomial anterior), e na presença das variáveis de controle, assumindo o sentido esperado pela hipótese (H.2), embora não apresente significância estatística. Como apresentado no Gráfico 4.2, o aumento de uma unidade da taxa de coalescência reduz em 0.54 vezes as chances de o presidente combinar urgência e sinalização via mídia, em comparação com o uso isolado da urgência.

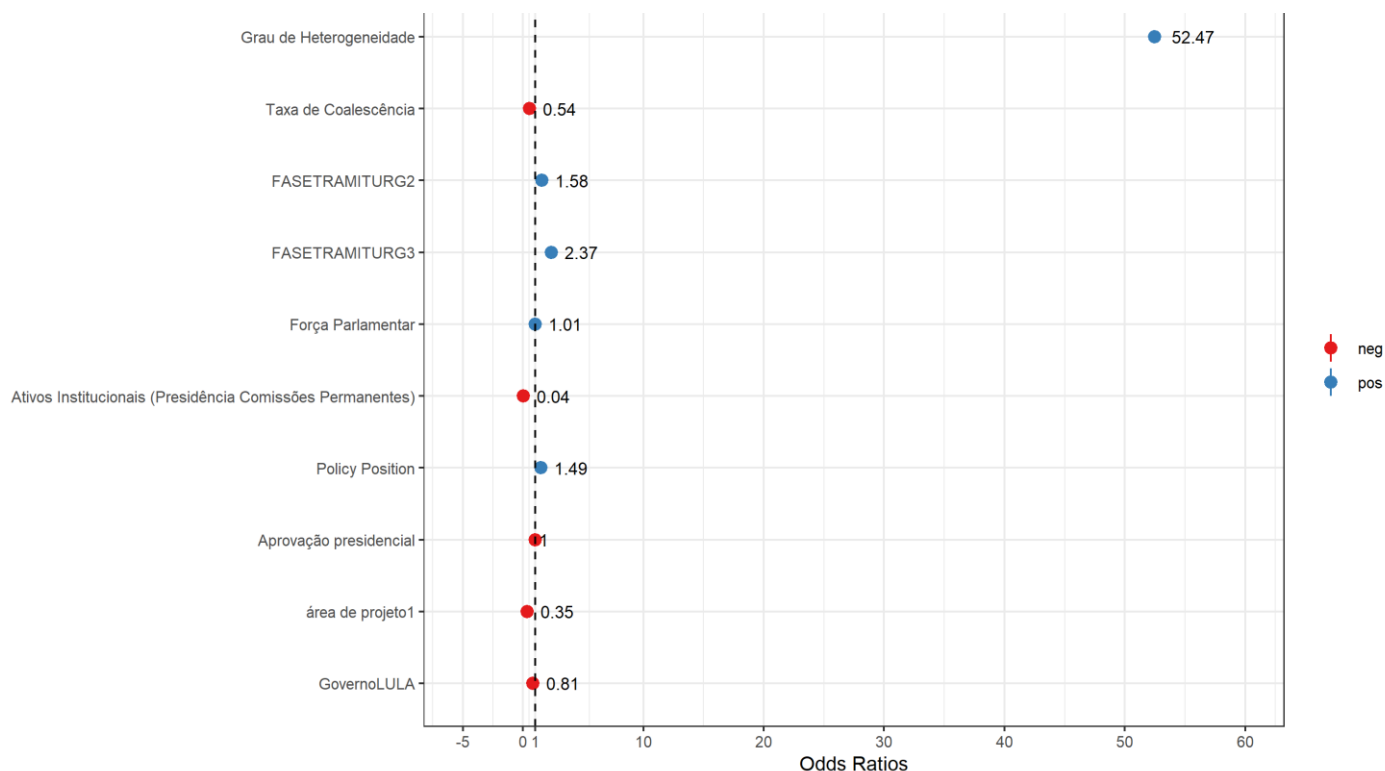
Quanto às hipóteses sobre a fase de tramitação na qual o presidente se movimenta estrategicamente, a análise aponta evidências voltadas à etapa de Plenário (Fase 3), ou seja, após a emissão do parecer das comissões. Significa que: (i) o aumento de um grau na heterogeneidade, amplia em 2.37 vezes as chances de combinação de recursos pelos presidentes (frente ao evento isolado da urgência) nesta etapa do processo legislativo, em relação à fase anterior à entrada nas Comissões; e (ii) esse mesmo efeito ocorre quando a taxa de coalescência é reduzida em um ponto (**Gráfico 10**).

Esse resultado sugere que a informalidade, pela via da sinalização via mídia, é uma estratégia presidencial incorporada ao jogo legislativo já na etapa final da tramitação dos projetos. A tendência a esse movimento é puxada pelo governo FHC (razão de chances da variável Governo em 0.81 negativo)

Entretanto, os coeficientes dessa regressão não apresentam significância estatística, em sua maioria – o que não permite descartar as suposições apresentadas nas hipóteses H1.1 e H2.1. A exceção quanto à significância no modelo binomial está relacionada à variável área de projeto ($p < ,01$), que se mostra com o mesmo efeito encontrado na análise multinomial (Tabelas 4.2 e 4.3). Também neste caso, a razão de chances negativa evidencia a saliência para os presidentes das políticas econômicas e administrativas, em relação às

demais matérias, mesmo em projetos de legislação ordinária e complementar, na medida elas têm mais chances de sofrer alguma ação presidencial.

Gráfico 10 - Odds Ratio para o Modelo Binomial



Considerações sobre a análise

Os modelos apresentados apontam evidências no sentido do que foi hipotetizado na H.1. Em relação à H2, a direção esperada não se confirmou; contudo, há um indício que permite relativizar os resultados na direção dos argumentos apresentados ao longo da Tese, conforme discutido acima. Na próxima seção, o objetivo é focar os esforços analíticos na discussão de tais resultados à luz da literatura que instigou esse trabalho.

4.3 - Atributos dos gabinetes e estratégias presidenciais: contribuições

Este estudo se propôs observar a conjugação de estratégias formais e informais pelos presidentes na arena legislativa, a partir da premissa na qual a latitude de movimentos presidenciais é mais ampla do que se conhece – e, portanto, merece ser analisada. As evidências encontradas reforçam que a

toolbox dos chefes do Executivo brasileiros conta com um conjunto vasto de recursos, que inclui tanto a formalidade quanto a informalidade (RAILE; PEREIRA; POWER, 2011). Nesse sentido, um novo conceito de recurso informal foi apresentado – a sinalização via mídia.

Os achados apontam que os presidentes deflagram um jogo complementar de estratégias na arena legislativa, combinando o recurso da formal urgência com o informal da sinalização via mídia. Em certa medida, as condições que determinam essa ação estão relacionadas ao desenho dos gabinetes montados na formação e condução dos governos, particularmente quanto ao grau de heterogeneidade da aliança e à taxa de coalescência (que mede o bônus ministerial dos partidos que participam da coalizão, por meio da proporcionalidade entre seu contingente legislativo e a sua cota ministerial).

O grau de heterogeneidade apresentou evidências favoráveis sobre os custos potenciais que impõem ao presidente na coordenação da coalizão para alcançar a ação coletiva na arena parlamentar. Os modelos mostram um efeito positivo dessa variável sobre as chances de serem mobilizadas estratégias presidenciais mais complexas.

Dois elementos podem ser destacados a partir desse resultado. O primeiro, refere-se à discussão sobre a extensão das arenas onde as barganhas intracoalizão podem ocorrer. Se os presidentes intensificam seus movimentos na etapa legislativa, não seria de se esperar que os conflitos foram superados na fase anterior, como prevê a teoria do cartel (AMORIM NETO; COX; MCCUBBINS, 2003).

Em outras palavras, ainda que o chefe do Executivo assegure aos partidos aliados a capacidade de veto à agenda de governo na etapa ministerial; e mesmo que isso resulte em uma sinalização de apoio da coalizão, há uma racionalidade dos partidos nessa negociação que nem sempre se filia ao propósito presidencial de alinhar as preferências na etapa pré-legislativa.

A consequência disso é que a revisão legislativa se torna um recurso para os partidos concorrerem pela agenda e perseguirem suas preferências já na arena parlamentar (INÁCIO; RESENDE, 2015; INÁCIO, 2012). Determinadas situações conduzem ao risco de quebra dos acordos previamente estabelecidos, tenham eles sido firmados tácita ou diretamente entre os membros da coalizão (IDEM).

Nessa perspectiva, ao montarem gabinetes com um viés posicional maior, os presidentes são capazes de antecipar os riscos potenciais relacionados à ameaça dos acordos previamente firmados. Em outras palavras, os constrangimentos impostos aos chefes do Executivo que o levam a incluir parceiros com preferências distintas na aliança, lhes permite, por outra via, a percepção de que esse desenho amplia a probabilidade de ocorrência do holdup político (Wood & Bohte, 2004).

A análise dos governos de FHC é um bom exemplo. O presidente compôs coalizões mais próximas do ideal *minimal connected winning coalition* (Axerold, 1970) e logrou contar com um cartel legislativo (AMORIM NETO; COX; MCCUBBINS, 2003). Entretanto, as variações observadas no uso da combinação de recursos (urgência e sinalização) revelam que seus movimentos não ficaram restritos ao exercício do controle de agenda. É plausível pensar que as altas taxas de disciplina da coalizão alcançadas em seu mandato são resultado de movimentos bem mais complexos que apenas assegurar o poder de veto aos aliados na arena ministerial (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2009). E que tais movimentos, ademais, incluíram a combinação do pedido de urgência legislativa com o recurso informal da sinalização via mídia, conforme apontam os resultados encontrados na pesquisa.

O segundo ponto que interessa observar está mais diretamente relacionado às teses sobre o poder exaustivo que o controle de agenda dispõe para alcançar o sucesso legislativo dos presidentes. (SHUGART; CAREY, 1992; COX; MORGENSTERN, 2002; TSEBELIS; ALEMÁN, 2016; CHEIBUB, 2007; FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999; 2000; SANTOS, 2003). Os resultados sugerem uma relação inversa entre o grau de heterogeneidade e o uso isolado da urgência legislativa - ou seja, à medida em que a heterogeneidade dos gabinetes vai aumentando, as chances de mobilizar apenas a urgência são reduzidas.

Essa evidência corrobora os achados sobre o uso do pedido de urgência legislativa de forma coordenada entre o presidente e os partidos aliados (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999; 2000). Contudo, os indícios desta pesquisa apontam que há um ponto de reversão, ou seja, um determinado grau em que a heterogeneidade no gabinete altera as estratégias presidenciais.

O indicativo que esse resultado oferece se relaciona ao problema enfrentado por Pereira e Muller (2002). Em análise sobre o uso das emendas

como recurso presidencial para lidar com gabinetes mais heterogêneos, os especialistas não encontraram evidências quanto a essa relação. Observando-se a questão sob a perspectiva da combinação de recursos formais e informais, conforme o objetivo desta tese, novos achados permitem considerar a necessidade de analisar o fenômeno sob a ótica da mobilização de estratégias complexas. Reitera-se, portanto, o argumento de que há um conjunto mais vasto de recursos com os quais os chefes do Executivo podem contar e que serão, de fato mobilizados com vistas a alcançar o sucesso legislativo.

Em acórdância com os argumentos de Raile, Pereira e Power (2011), os achados apontam para a existência de uma alternância das ações levadas a cabo pelos presidentes, a depender do quão distintas são as preferências dos membros das coalizões. No contexto dessa pesquisa, o ponto introduzido é a sinalização de preferências via mídia. Pelos resultados aqui obtidos ela, será combinada ao recurso formal da urgência quando o atributo posicional dos gabinetes apresentar maiores graus de diferença em relação às preferências presidenciais, conforme hipotetizado.

O bônus ministerial, medido pela taxa de coalescência, produziu um efeito interessante nessa análise. Como as categorias da variável dependente apresentaram uma direção positiva, seria possível concluir pelo efeito inverso ao que foi hipotetizado. Entretanto, há uma nuance nos resultados que deve ser observada atentamente, qual seja: à medida em que os gabinetes se tornam mais coalescentes, há uma chance menor de combinação de recursos que do uso isolado da urgência legislativa.

Do ponto de vista teórico, isso faz sentido, dado que a proporcionalidade entre ministérios e cadeiras é um elemento importante na definição do comportamento dos membros da coalizão (AMORIM NETO, 1998; 2000). Assim, presidentes que contam com gabinetes mais coalescentes teriam uma preocupação menor com o rompimento dos acordos previamente estabelecidos e, por consequência, com a revisão legislativa por parte dos aliados (INÁCIO; RESENDE, 2015).

A combinação de recursos seria uma estratégia demasiado custosa sob condições nas quais a coordenação seria mais fácil pela via do controle da agenda através das regras. É plausível supor, assim, que a urgência legislativa poderia servir à uma finalidade mais próxima à lógica de proteção da maioria,

resultante de uma ação convergente no interior da coalizão governativa. Isso corrobora os argumentos da literatura (HUBER, 1996; AMORIM NETO; COX; MCCUBBINS, 2003; ALMEIDA; SANTOS, 2009). Mas ainda deixa em aberto a questão da estratégia de combinação de recursos em gabinetes menos coalescentes – nesse sentido, os resultados apontam certo indício de que isso pode ocorrer. Disso, pode-se concluir pela necessidade de estudos mais aprofundados sobre esse fenômeno.

Cabe ressaltar, ainda, que o viés da pesquisa, ao se concentrar em projetos de lei e projetos de lei complementar, deixa de fora as iniciativas enviadas em forma de MPs. Sabe-se, pela literatura especializada, que os presidentes utilizam esse expediente para suas agendas legislativas prioritárias. Contudo, os achados mostram que as estratégias complexas dependem, também, da área de política. Assim, matérias que versam sobre temas centrais, tais como as econômicas e as administrativas, recebem atenção especial dos chefes do Executivo – mesmo que não sejam iniciadas através de seu poder de decreto. Esse resultado instiga novas pesquisas sobre o uso da sinalização via mídia, bem como sua combinação com as prerrogativas presidenciais, nas demais rotas alternativas de tramitação dos projetos do Executivo.

Ressalte-se, ainda, que esse ponto se conecta ao resultado obtido para a variável popularidade. Presidentes populares precisam menos de mobilizar a sinalização via mídia, segundo os achados da pesquisa. Mas isso deve ser ponderado pelo viés da análise – ou seja, é possível que essa estratégia seja utilizada com maior vigor em situações de agendas tramitando como PEC ou MPs. Os indícios apresentados acima, sobre as áreas de política que os presidentes priorizam, contribuem nessa perspectiva. Se mesmo os projetos iniciados pela via ordinária recebem maior atenção, no que se refere aos movimentos estratégicos presidenciais, é possível pensar que isso se dá em maior escala nas agendas prioritárias.

Merece destaque observar que, na análise comparativa entre os dois presidentes, Lula sinalizou mais e combinou recursos em maior escala que FHC. Dadas as premissas apresentadas, esse era um resultado que se esperava. Os dados sobre heterogeneidade e coalescência em seus gabinetes demonstram, por si, uma coalizão mais custosa do ponto de vista de sua coordenação. Isso

também reforça as teses sobre os impactos dessas variáveis na capacidade de gerenciamento da base pelos chefes do Executivo.

De forma semelhante, os resultados da variável Policy Position revelam que os movimentos presidenciais mais à direita do espectro ideológica ampliam as chances de combinação de recursos. Isso pode ser pensado à luz das estratégias de composição de coalizões nos dois gabinetes. Na medida em que as preferências presidenciais tomam maior distância em relação aos seus parceiros da coalizão, suas estratégias seriam no sentido de maior aproximação com o legislador mediano do Congresso, como demonstra a análise de Doyle e Wiesehomeier (2016)? Isso pode significar um movimento de buscar o apoio individual no interior da coalizão, por meio, inclusive, de outras estratégias informais? São questões que os resultados dessa análise produzem para instigar novas pesquisas sob a perspectiva da informalidade.

Os constrangimentos político-partidários (força parlamentar) apresentaram um efeito residual, o que não permite considerações mais aprofundas. De toda forma, se a maior representatividade da coalizão no Legislativo aumenta as chances da combinação de recursos, há aí um indício na direção do que foi argumentado nesta Tese sobre as estratégias presidenciais mais complexas mobilizadas a partir de sua percepção quanto ao holdup problem político. Ou seja, ainda que a formação de coalizões minimamente vitoriosas represente um objetivo a ser perseguido, os chefes do Executivo são capazes de antecipar os problemas potenciais advindos dos atributos da aliança formada.

Já no que se refere aos constrangimentos político-institucionais, as evidências sugerem o mesmo caminho que a literatura vem apontando – o controle de cargos chave no Legislativo representa um poderoso instrumento de coordenação (INACIO, 2006). Tanto é assim que as chances de ocorrência isolada do pedido de urgência são as que mais se destacam. É interessante observar esse resultado à luz dos achados sobre a fase de tramitação.

Ao contrário do que se esperava, as chances de combinação de recursos são maiores na etapa final da tramitação dos projetos. Isso significa que o pedido de urgência legislativa tende a ser mobilizado antes, na fase comissional, para cumprir a tarefa de buscar o alinhamento da base governativa, corroborando os

achados de Almeida e Santos (2009). Nesse sentido, o controle das presidências das comissões é um elemento essencial para que o jogo opere como esperado.

Já na presença do controle por fase de tramitação, o efeito desse ativo passa a ser maior na estratégia presidencial de combinação de recursos, ainda que residual. Assim, se a mobilização de ações mais complexas serve como uma “carta na manga” a ser utilizada na etapa final do processo (conforme os indícios apresentados pelo modelo binário), o controle da presidência dos comitês, de fato, perderia relevância após ter cumprido sua função na fase comissional.

Ademais, cumpre lembrar que o estágio final de tramitação, quando se aproxima a deliberação final, pode exigir dos presidentes um esforço maior, tendo se esgotado as etapas anteriores de barganhas para acomodação de interesses já na arena legislativa. Diferentemente do contexto estadunidense, onde proliferam os estudos sobre o going public, no Brasil os presidentes poderiam prescindir de recorrer à sinalização desde o início do processo legislativo para fazer o controle da agenda. (ESHBAUGH-SOHA; MILES, 2011). Os recursos formais que lhes são atribuídos permitiriam um movimento anterior de controle de agenda pela regra. Esse jogo se configuraria de outra forma ao final do processo, em situações nas quais os chefes do Executivo antecipam os riscos potenciais de derrota. Essa discussão reflete, também, um apontamento sobre a necessidade de investigações mais aprofundadas, que levem em conta o timing do jogo presidencial.

Por fim, destaca-se que o trabalho aqui desenvolvido buscou contribuir, ainda, com a introdução de um recurso informal específico que se encontra à disposição dos presidentes. Perceber o uso que os presidentes fazem da imprensa sob a perspectiva da sinalização via mídia oferece pistas importantes sobre a amplitude de ações presidenciais. Sobretudo, no sentido de compreender novos recursos que estão disponíveis e que, de fato, serão mobilizados pelos presidentes.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desenho institucional brasileiro estabelecido pela Constituição de 1988 representa uma oportunidade para o estudo da dimensão processual que resulta nos elevados índices de sucesso legislativo dos presidentes. Há muito, a literatura especializada demonstrou que formatos de presidencialismo de coalizão semelhantes ao desse País são resultado, sim, de uma combinação de elementos que os tornam bastante complexos – mas não “explosivos”. O reconhecimento de que as regras operam no sentido de viabilizar o funcionamento desses sistemas representa um avanço analítico robusto da literatura especializada, que primou por reorientar o rico arcabouço teórico internacional para as especificidades de formatos institucionais como o do Brasil.

Cumprida essa etapa, cabe à essa agenda de pesquisa enfrentar novas questões que surgem de um cenário empírico nada trivial. Nessa trilha, análises recentes têm dirigido o foco para um conjunto mais vasto de recursos disponíveis ao presidente para que possa perseguir a aprovação de sua agenda legislativa (INÁCIO, 2006; INÁCIO; RESENDE, 2015; RAILE; PEREIRA; POWER, 2011; ALMEIDA; SANTOS, 2009). A pesquisa que motivou essa Tese insere-se entre esses estudos, na busca por oferecer contribuições ao entendimento de um contexto no qual a latitude de movimentos presidenciais no processo legislativo pode ser ainda mais ampla do que se sabe.

A contribuição do estudo foi apresentar o recurso informal da sinalização via mídia como um instrumento que favorece as estratégias presidenciais, no sentido de ampliar suas oportunidades de gestão da coalizão. Até onde se sabe, a exploração desse recurso, com as características aqui descritas, era ainda um terreno pouco explorado. Os achados desse estudo mostram que esse é um fenômeno que merece ser analisado em profundidade, inclusive mantendo em perspectiva as peculiares que ele demanda em contextos de presidencialismos de coalizão nos mesmos moldes do brasileiro. As evidências encontradas nesse estudo apontam que se trata de um mecanismo com diferenças nada sutis em relação ao *Going Public* – particularmente porque tais divergências também não são triviais no que se refere ao desenho institucional do Brasil e dos EUA.

Buscou-se contribuir com o aporte teórico produzido pela literatura, perseguindo questões como a capacidade presidencial de dimensionar as perdas e ganhos resultantes do perfil do gabinete montado e de transformar a tarefa de coordenar em um jogo estratégico. Com isso, foi possível direcionar o foco para um conjunto mais vasto de recursos presidenciais, que permite ampliar a latitude de seus movimentos.

A conclusão geral é que a combinação entre o recurso formal da urgência e o recurso informal da sinalização via mídia representa uma estratégia disponível ao presidente, sob condições de riscos potenciais. Ao montar coalizões, os chefes do Executivo esperam alcançar aprovação de suas agendas legislativas. Do contrário, os custos de compartilhar cargos e delegar poderes não seria recompensado pela formação de maiorias parlamentares. Em função disso, importa observar matérias que seguem o rito ordinário (e não a emissão de decretos), mas que estão condicionadas aos poderes presidenciais.

A pesquisa contém limitações, como era de se esperar. Entre elas, a inexistência de maior diversidade no uso do referencial empírico da mídia; os vieses da coleta de dados, que impôs um número excessivo de casos a serem tomados como *missing*; as dificuldades advindas da delimitação de um novo conceito, atrelado ao uso da mídia; o imperativo de uma abordagem inicial que exclui técnicas mais sofisticadas de análise para codificar os casos de sinalização via mídia; os desafios para construir uma linha do tempo capaz de captar, com exatidão, os movimentos sequenciais dos presidentes ao longo do processo decisório.

Entretanto, o esforço analítico aqui empreendido oferece sinais importantes sobre as preferências como dimensão explicativa relevante. Em sistemas presidencialistas com desenhos institucionais que fortalecem a posição do chefe do Executivo e das lideranças partidárias; que produzem incentivos para a formação de gabinetes multipartidários, dada a fragmentação partidária; e que precisam lidar com os custos e riscos potenciais da política coalizacional, importa compreender o grau em que as dificuldades para alinhar preferências no interior do governo afetam a capacidade de resultar em políticas efetivas. Este estudo apresenta evidências favoráveis nesse sentido, que permitem qualificar os argumentos sobre um mecanismo causal axiomático sobre a capacidade de sucesso presidencial que o controle de agenda oferece.

Ademais, os dados e resultados apresentados instigam novas questões, que em muito podem contribuir para essa agenda de pesquisa. Além de contornar os limites desse trabalho, é possível pensar em outras condições para a sinalização via mídia, tais como: a emissão de sinais cruzados entre presidente e parlamentares e entre presidente ministro; o *shadowing* que os partidos membros do gabinete podem fazer entre si por meio desse recurso; os resultados que a combinação de recursos oferece em termos de aprovação de matérias com o mínimo uso do poder presidencial de veto; entre tantos outros.

Referências Bibliográficas

ALEMÁN, Eduardo; NAVIA, Patricio. **Institutions and the legislative success of strong presidents: An analysis of government bills in Chile.** *The Journal of Legislative Studies*, 15, 401-419. 2009.

ALEMÁN, Eduardo; TSEBELIS, George. **The origins of presidential conditional agenda-setting power in Latin America.** *Latin American Research Review*, 40, 3- 26. 2005.

ALEMÁN, Eduardo; TSEBELIS, George. **Agenda control in Latin American presidential democracies.** Prepared for delivery at 2002 meeting of the Latin American Studies Association. 2002.

ALTMAN, David *et al.* **Partidos y sistemas de Partidos en América Latina: Aproximaciones desde la encuesta a expertos 2009.** *Revista de Ciência Política (Santiago)*/ volumen 29 / nº 3 / 2009 / 775 – 798, 2009.

ARAÚJO, Victor Augusto. **Mecanismos de Preferências em Governos Multipartidários: Controle de Políticas Públicas no Presidencialismo Brasileiro.** Dissertação de Mestrado. Universidade de São Paulo (USP). 2016.

ARROW, Kenneth J. **Social Choice and Individual Values.** New York: Wiley. 1951.

AMORIM NETO, Octavio. **Of Presidents, parties, and ministers: cabinet formation and Legislative decision-making under separation of Powers.** *Dissertation.* San Diego, University of California, 1998.

_____. **Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil.** *Dados*, Rio de Janeiro, v. 43, n. 3, p. 479-519, 2000.

_____. **Presidential Cabinets, Electoral Cycles, and Coalition Discipline in Brazil.** In: *Legislative Politics in Latin America*, Eds. MORGENSTERN, Scott; NACIF, Benito. New York: Cambridge University Press. 2002.

_____. **The Presidential Calculus: Executive Policy-Making and Cabinet Formation in the Americas.** Forthcoming in *Comparative Political Studies*, vol. 39, n. 6, 2006.

AMORIM NETO, Octavio; COX, Garry W., McCUBBINS, Mathew D. **Agenda Power's in Brazil's Câmara dos Deputados, 1989-98.** *World Politics*, v.55, n.4, pp 550-578, 2003.

AMORIM NETO, Octavio; SANTOS, Fabiano. **O segredo ineficiente revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros.** *Dados*. vol.46, no.4, p.661-698, 2003.

ANDEWEG, Rudy B. **Ministers as double agents? The delegation process between cabinet and ministers.** *European Journal of Political Research*, n 37, pp 377–395, 2000.

ANASTASIA, Fátima; MELO, Carlos Ranulfo; SANTOS, Fabiano. **Governabilidade e representação política na América do Sul**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer. 2004.

ARNOLD, Christian; DOYLE, David; WIESEHOMER, Nina. **Presidents, Policy Compromise and Legislative Success**. <http://thedata.harvard.edu/dvn/jop>. 2016.

AXELROD, Robert. **Conflict of Interest: A Theory of Divergent Goals with Application to Politics**. Chicago, Markham, 1970.

BARRETT, Andrew W. **Going Public as a Legislative Weapon: Measuring Presidential Appeals Regarding Specific Legislation**. *Presidential Studies Quarterly*, v. 35, n. 1, 2005.

_____. **Gone public: The impact of going public on presidential legislative success**. *American Politics Research* 32, v. 32, n. 3, pp 338-370, 2004.

CAMERON, Charles M. **Veto Bargaining: Presidents and the Politics of Negative Power**. Cambridge, Cambridge University Press, 2000.

CANES-WRONE, Brandice. **Who Leads Whom? Presidents, Policy Making, and the Mass Public**. Chicago, University of Chicago Press, 2006.

_____. **The President's Legislative Influence from Public Appeals**. *American Journal of Political Science*, v. 45, n. 2, pp. 313-329, 2001a.

_____. **A Theory of Presidents' Public Agenda Setting**. *Journal of Theoretical Politics*, v. 13, n.2, pp. 183-208, 2001b.

CHAISTY, Paul; CHEESEMAN, Nic; POWER, Timothy (2012). **Rethinking the 'presidentialism debate': conceptualizing coalitional politics in cross-regional perspective**. *Democratization*, DOI:10.1080/13510347.2012.710604.

CHEIBUB, José Antonio. **Presidentialism, parliamentarism, and democracy**. Cambridge University Press. 2007

CLINTON, Joshua D; LEWIS, David E.; CELLINI, Stephanie R. WEINGAST, Barry R. **Strategically Speaking: A New Analysis of Presidents Going Public**. *Mimeo*, 2004.

COVINGTON, Cary R. **Staying Private: Gaining Congressional Support for Unpublicized Presidential Preferences on Roll-Call Votes**. *Journal of Politics*, n. 49, pp.737-55, 1987.

COX, Gary W.; MORGENSTERN, Scott. **Latin america's reactive assemblies and proactive presidents**. *Comparative Politics*, 171-189. 2001.

COX, G.; MORGENSTERN, Scott. **Latin American's reactive assemblies and proactive presidents.** In: MORGENSTERN, Scott e NACIF, Benito. **Legislative Politics in Latin America.** Cambridge, Cambridge University Press, 2002.

COX, Gary W.; McCUBBINS, Mathew D. **Setting the Agenda. Responsible Party Government in the U.S. House of Representatives.** Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

ESHBAUGH-SOHA, Matthew; MILES, Tom. **Presidential Speeches and the Stages of the Legislative Process.** *Congress and the Presidency* 38: 301-321. 2011.

EPSTEIN, David, O'HALLORAN, Sharyn. **Delegating Powers: A Transaction Cost Politics.** Cambridge, Cambridge University Press, 1999.

FIGUEIREDO, Argelina. **Formação, Funcionamento e Desempenho das Coalizões de Governo no Brasil.** 5º Encontro ABCP. Belo Horizonte, UFMG, 2007.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Instituições Políticas e Governabilidade: desempenho do Governo e apoio legislativo na democracia brasileira.** In: MELO, Carlos Ranulfo; SÁEZ, Manuel Ancántara (Org.). **A Democracia Brasileira: balanço e perspectivas para o século 21.** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

_____. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

FORTUNATO, David. **Legislative Review and Party Differentiation in Coalition Governments.** (August 6, 2010). *APSA 2010 Annual Meeting Paper.*

HART, Oliver. **Firms, Contracts, and Financial Structure.** Oxford: Clarendon Press. 1995.

HELMKE, Gretchen; LEVITSKY, Steven. **Informal Institutions and Democracy.** Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2006.

HUBER, John D. **Rationalizing parliament.** Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

HUBER, John D. **How Does Cabinet Instability Affect Political Performance: Credible Commitment, Information, and Health Care Cost Containment in Parliamentary Politics.** *American Political Science Review* 92: 577-592. 1998.

INÁCIO, Magna. **Presidencialismo de coalizão e sucesso presidencial na esfera legislativa - 1990-2004.** Tese de Doutorado – UFMG, Belo Horizonte, 2006.

_____. **Mudança procedimental, oposições e obstrução na Câmara dos Deputados.** In: INÁCIO, Magna; RENNÓ, Lucio (Orgs.). **Legislativo Brasileiro em perspectiva comparada.** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.

_____. **Estrutura e funcionamento na Câmara dos Deputados.** In: MELO, Carlos Ranulfo; ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel (Org). **A Democracia Brasileira: balanço e perspectivas para o século 21.** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

_____. **Presidentes e seus agentes: o Poder Executivo por dentro.** Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). 2012.

JENSEN, Michael C.; MECKLING, William H. **Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure.** J. Financial Econ. 3: 303-60. 1976.

LAROCCA, Roger T. **The Presidential Agenda: Sources Of Executive Influence in Congress.** Ohio State University Press, 2006.

LAVER, Michael; SHEPSLE, Kenneth A. **Making and Breaking Governments: Cabinets and Legislatures in Parliamentary Democracies.** Cambridge: New York: Cambridge University Press, 1996.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. **Poder de agenda e políticas substantivas.** In: INÁCIO, Magna; RENNÓ, Lucio (Orgs.). **Legislativo Brasileiro em perspectiva comparada.** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.

LUPIA, Arthur. **Delegation and its Perils.** In: STRØM, Kaare; MÜLLER, Wolfgang C.; BERGMAN, Torbjörn (Ed.). **Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies.** Oxford: Oxford University Press, 2006.

LUPIA, Arthur; STROM, Kaare. **Coalition Governance Theory: Bargaining, Electoral Connections and the Shadow of the Future.** 2003. (Mimeo.)

LUPIA, Arthur; STROM, Kaare. **Bargaining, Transaction Costs, and Coalition Governance.** Electronic copy available at: <http://ssrn.com/abstract=1154643>. Draft. November. 2005.

KERNELL, S. **The Presidency and the People in Nelson** (Ed). The presidency and the political system. Washington, CQ Press, 1984.

KERNELL, Samuel. **Going Public: new Strategies of Presidential Leadership.** Congressional Quarterly Inc., Washington, D.C., 3rd ed.1997.

KREHBIEL, Keith. **Information and Legislative Organization.** Ann Arbor, MI: University of Michigan Press. 1991.

KREHBIEL, Keith. 1990. **Are Congressional Committees Composed of Preference Outliers?** American Political Science Review 84:149-63. 1990.

MAINWARING, S. **Presidentialism, Multipartyism, and Democracy: The Difficult Combination.** Comparative Political Studies, vol 26, n. 2, pp. 198-228, 1993.

MAINWARING, Scott. 1993. SHUGART, Matthew (Eds.). **Presidentialism and Democracy in Latin America**. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
LINZ, Juan J.; VALENZUELA, Arturo. **The Failure of Presidential Democracy: The Case of Latin America**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1994.

MARTIN, L. W.; VANBERG, G. **Coalition policy making and legislative review**. *American Political Science Review*, v. 99, n. 1, feb. 2005.

_____. **Designing Cabinets: Presidential Politics and Ministerial Instability**. *Journal of Politics in Latin America*, 6, 2, pp. 3–38, 2014.

MELO, Carlos Ranulfo. **Nem tanto ao mar, nem tanto a terra: elementos para uma análise do sistema partidário brasileiro**. In: MELO, Carlos Ranulfo; ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel (Org). **A Democracia Brasileira: balanço e perspectivas para o século 21**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

MULLER, W.; STRØM, Kaare. **Coalition Governments in Western Europe**. Oxford: Oxford University Press, 2000.

NEUSTADT, Richard. **Presidential Power: the politics of leadership**. John Wiley & Sons: New York – London, 1960.

NORTH, Douglas. **Institutions, Institutional Change, Economic Performance**. Cambridge University Press: Cambridge, 1990.

O'DONNELL, Guilherme. **Delegative Democracy**. *Journal of Democracy*. V.5, No.1, pp. 55-69, 1996.

PEREIRA, C; MUELLER, B. **Uma Teoria da Preponderância do Executivo: O Sistema de Comissões no Legislativo Brasileiro**. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 15, nº 43, pp. 45-67. 2000.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. **Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: As Relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro**. *Dados*, v.45, n.2, p.265-301, 2002.

POWER, Timothy J., ZUCCO, Cesar Jr. **Estimating Ideology of Brazilian Legislative Parties, 1990 –2005. A Research Communication**. *Latin American Research Review*, Vol. 44, No. 1. 2009.

RIKER, William H. **The Theory of Political Coalitions**. New Haven: Yale University Press. 1962.

RUDALEVIGE, Andrew. **Managing the President's Program: Presidential Leadership and Legislative Policy Formulation**. Princeton: Princeton University Press, 2002.

RUDALEVIGE, Andrew; LEWIS, David. **Parsing the Politicized Presidency: Centralization and Politicization as presidential strategies for Bureaucratic**

Control. Paper prepared for presentation at the 2005 Annual Meeting of the American Political Science Association, Washington, DC, September 1-4.

SAIEGH, Sebastian M. **Government Defeat: Coalitions, Responsiveness, and Legislative Success.** New York: Ph.D Thesis: Philosophy, Department of Politics, New York University. 2004.

SAIEGH, S. "**Political Prowess or Lady Luck? Evaluating Chief Executives' Legislative Success Rates**" *Journal of Politics*, Vol 71, No.4: 1-15, 2009.

SANTOS, Fabiano. **O Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão.** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2003.

SHEPSLE, Kenneth. **Institutional Arrangements and Equilibrium in Multidimensional Voting Models.** *American Journal of Political Science* 23:27-59. 1979.

SHEPSLE, Kenneth; BARRY Weingast. **The Institutional Foundations of Committee Power.** *American Political Science Review* 81:85-104. 1987a.

SHEPSLE, Kenneth; BARRY Weingast. **Reflections on Committee Power.** *American Political Science Review* 81:935-45. 1987b.

SHUGART, Mathew CAREY, John. **Presidents and Assemblies.** Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

STROM, Kaare; MULLER, Wolfgang C; BERGMAN, Torbjorn. **Cabinets and Coalition Bargaining.** Oxford: Oxford University Press, 2010.

TSEBELIS, George. **Processo Decisório em Sistemas Políticos: Veto Players no Presidencialismo, Parlamentarismo, Multicameralismo e Pluripartidarismo.** *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 12, n. 34, pp. 89-117, 1997.

TSEBELIS, George. **Veto Players. How Political Institutions Work.** Princeton, NJ: Princeton University Press. 2002.

TSEBELIS, George; ALEMÁN, Eduardo. **Legislative Institutions and Lawmaking in Latin America.** Oxford University Press. Oxford, 2016.

WEINGAST, Barry; MARSHALL, William. **The Industrial Organization of Congress.** *Journal of Political Economy* 96:132-63. 1988.

VASSELAI, Fabrício. **Nomeações ministeriais e importância Partidária na democracia de 1946-64: Análises comparativas em relação à Democracia atual.** *Perspectivas*, São Paulo, v. 35, p. 173-210, jan./jun. 2009.

VASSELAI, F. **Nomeações de ministros e formação de governo no presidencialismo de coalizão brasileiro: características, padrões e polêmicas.** In: CONGRESSO DA ALACIP, 4., 2008, Costa Rica. *Anais ... Costa Rica: ALACIP*, 2008.

WILLIAMSON, Oliver E. **The Mechanisms of Governance**. USA: Oxford University Press, 1996.

WOOD, B. Dan; BOHTE, John. **Political Transaction Costs and the Politics of Administrative Design**. *The Journal of Politics*, Vol. 66, No. 1, pp. 176-202, 2004.

Apêndice I

1. Cálculo do Grau de Heterogeneidade do Gabinete

Heterogeneidade ideológica do gabinete: indicador obtido pela soma das diferenças das distâncias euclidianas entre o posicionamento ideológico do presidente e o posicionamento ideológico de cada partido que integra o gabinete, ponderado pelo número de cadeiras ocupadas pela mesma sigla na Câmara de Deputados (ARAÚJO, 2016), dado por:

$$\sum_{i=1}^n \left| \frac{x - x_i}{n} \right|$$

Onde,

x = preferência do partido do presidente;

x_i = preferência do partido (x) integrante do gabinete;

n = número de cadeiras ocupadas pelo partido na Câmara dos Deputados, por ano.

2. Cálculo da Taxa de Coalescência anual

Taxa de Coalescência anual do gabinete: indicador para o grau de proporcionalidade entre a força legislativa de cada partido que compõe o gabinete e a distribuição de pastas ministeriais a cada legenda (AMORIM NETO, 2002), medido por ano. O cálculo anual da taxa de coalescência tomou por referência dois critérios, a saber: (i) mudança de gabinete, conforme classificação do CEBRAP; e (ii) na ausência de mudança de gabinete em determinado ano, utilizou-se a data de referência na qual foi identificada maior variação de trocas nas pastas ministeriais entre os partidos da coalizão. Foram considerados os ministérios de primeiro escalão, identificados por meio das Medidas Provisórias que tratam da distribuição de cargos no Executivo. Por fim,

seguindo a orientação de Amorim Neto (2000), considerou-se apenas o Ministério do Exército, entre as pastas destinadas aos militares (Exército, Marinha e Aeronáutica). O índice é dado por:

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

onde,

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

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

3. Regressão Multinomial (efeitos Vis X VDs)

Tabela 9 - Regressão Multinomial para estimar efeitos das VIs sobre a VD

| | Sinalização | Urgência | Urgência + Sinalização |
|--------------------------------|-------------|-----------|------------------------|
| | (1) | (2) | (3) |
| Taxa de Coalescência | 466,962*** | 23,251*** | 181,492*** |
| | (0,00003) | (0,00003) | (0,00005) |
| Grau de Heterogeneidade | 3,620*** | 0,110*** | 1,919*** |
| | (0,00004) | (0,00002) | (0,00003) |
| Força Parlamentar | 1,003*** | 1,002*** | 1,016*** |
| | (0,003) | (0,002) | (0,003) |
| Partido Presidente | 0,972*** | 1,004*** | 0,980*** |
| | (0,009) | (0,007) | (0,010) |
| Pres. Comissões Permanentes | 89,096*** | 4,767*** | 0,017*** |
| | (0,00001) | (0,00001) | (0,00001) |
| Cargos Mesa Diretora | 4,120*** | 0,229*** | 0,027*** |
| | (0,00003) | (0,00002) | (0,00002) |
| Policy Position | 3,019*** | 2,146*** | 4,104*** |
| | (0,0003) | (0,0001) | (0,0002) |

| | | | |
|--------------------------------|-----------|-----------|-----------|
| Aprovação presidencial | 1,000*** | 1,000*** | 1,000*** |
| | (0,00001) | (0,00001) | (0,00001) |
| Área de projeto | 0,898*** | 0,776*** | 0,339*** |
| | (0,00005) | (0,00004) | (0,00003) |
| Governo | 10,573*** | 0,757*** | 0,201*** |
| | (0,0002) | (0,0001) | (0,0001) |
| Constant | 0,0003*** | 0,263*** | 0,170*** |
| | (0,0001) | (0,00003) | (0,0001) |
| AIC | 2.174,100 | 2.174,100 | 2.174,100 |
| *p < ,1; **p < ,05; ***p < ,01 | | | |