

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS – UFMG
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS – FAFICH
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

**Sinalização de preferências no processo legislativo: o uso
informal de programas radiofônicos institucionais pelos
presidentes brasileiros - 1995 a 1998 e 2003**

Alessandra Rodrigues Costa Fonseca

Belo Horizonte, 7 de junho 2011.

Alessandra Rodrigues Costa Fonseca

Sinalização de preferências no processo legislativo: o uso informal de programas radiofônicos institucionais pelos presidentes brasileiros - 1995 a 1998 e 2003

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Área de Concentração: *Instituições Políticas e Democracia*

Orientadora: Professora Dra. Magna Maria Inácio

Folha de aprovação

Dissertação intitulada **Sinalização de preferências no processo legislativo: o uso informal de programas radiofônicos institucionais pelos presidentes brasileiros - 1995 a 1998 e 2003**, de autoria da mestranda Alessandra Rodrigues Costa Fonseca, aprovada pela banca examinadora constituída pelos seguintes professores:

Professora Dra. Magna Maria Inácio – DCP/UFMG – Orientadora

Professor Dr. Carlos Ranulfo Félix de Melo – DCP/UFMG

Professora Dra. Simone Diniz – DCSO/UFSCAR

Professor Dr. Carlos Ranulfo Félix de Melo
Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política FAFICH/UFMG

Belo Horizonte, 7 de junho de 2011

AGRADECIMENTOS

Há muitos a quem eu devo gratidão por concluir essa etapa. À Magna Inácio, um agradecimento especial pela valiosa orientação, pela paciência com minhas limitações, pelo estímulo intelectual e pelo incentivo permanente. A concretização deste trabalho também se deve à colaboração crucial da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas (FAFICH/UFMG), do Departamento de Ciência Política (DCP/UFMG) e do Centro de Estudos Legislativos (CEL-DCP/UFMG), responsáveis pelo financiamento da transcrição das muitas horas de áudio que compõem o banco de dados da pesquisa. O acesso aos arquivos de áudio que permitiram o desenvolvimento da dissertação foi possibilitado graças ao apoio fundamental do Instituto Fernando Henrique Cardoso (IFHC) e da Empresa Brasileira de Comunicação (EBC), em especial de Anelise Borges. Agradeço, ainda, ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), que me proporcionou a bolsa de estudos para a realização do curso de Mestrado.

Meu agradecimento aos amigos que incentivaram e enriqueceram essa empreitada: Raquel Novais, pelo carinho e pelas contribuições valiosas ao longo de todo o percurso; Viviane Petinelli, pela permanente disposição em ajudar; Paulo Magalhães, pelos comentários ao projeto inicial; colegas e professores do DCP, pela interlocução estimulante.

Sou profundamente grata também aos amigos que colaboraram de forma decisiva nos momentos difíceis e souberam apontar alternativas: Gláucia Fonseca, Patrícia Brum,

Rafael Ferreira, Valéria Vieira, Mariana França, Ana Paula Avila, Ramiro Queiroz,
Deividson Babeto.

Aos meus queridos pais, pela compreensão nas constantes ausências, pelo incentivo a cada passo e, sobretudo, por serem os pilares deste e de outros empreendimentos. Por fim, agradeço ao Robson, cúmplice de todos os momentos, cujo apoio, carinho e conforto me conduziram ao final desta etapa.

Dedicatória:
Aos meus pais, Carlos e Edylene,
e ao Robson

RESUMO

O objeto desta pesquisa situa-se no campo dos estudos desenvolvidos sobre a governança das coalizões. O foco recai sobre as discussões recentes da literatura especializada relativas aos mecanismos mobilizados pelos presidentes brasileiros para obter ações coordenadas na arena parlamentar, de forma a alcançar a consecução de sua agenda legislativa. Argumenta-se que os custos envolvidos na coordenação da base governativa envolvem dois momentos relacionados ao processo de formação da agenda, que incluem tanto a arena ministerial, quanto a parlamentar. Sob essa perspectiva, busca-se demonstrar que, embora os presidentes recorram a seus recursos formais nessas duas arenas, alcançar a ação coletiva, ou seja, a aprovação da agenda presidencial, supõe, ainda, outros passos, como a sinalização de preferências à coalizão governativa. O uso da mídia institucional (particularmente, os programas radiofônicos *A Voz do Brasil* e *Palavra do Presidente*) pelos presidentes brasileiros no período entre 1995 e 1998 (Governo Fernando Henrique Cardoso) e 2003 (Governo Luiz Inácio Lula da Silva) constitui o referente empírico desta pesquisa. A análise teve como objetivo testar a hipótese de que a mobilização dessa estratégia presidencial varia de acordo com os custos potenciais de coordenação da coalizão e o potencial conflitivo da proposição legislativa. Os achados sugerem que, de fato, a arena legislativa é crucial para a acomodação dos interesses da base de apoio governativa, sendo que a elevação dos custos de transação intracoalizão nessa arena exige dos presidentes a mobilização de estratégias adicionais para obter ações coordenadas e aprovar sua agenda legislativa.

Palavras-chave:

Democracia; Instituições Políticas; Governança das coalizões

ABSTRACT

The object of this research lies on the study field of coalition governance. It focuses on the studies that discuss the mechanisms mobilized by the Brazilian presidents in order to achieve coordinated actions in the congress arena, so as to reach the approval of a given legislative agenda. It is argued that the costs involved in coordinating the coalition involve two basic moments in the process of formation of the coalition agenda, which includes both the ministerial arena, as well as the congress one. From this perspective, we aim at proving that although the presidents use their formal resources to achieve collective action in these two arenas, the approval of a given agenda also involves other aspects, such as the signalization of preferences regarding the governance coalition. The use of institutional media by the Brazilian presidents between 1995 and 1998 (Fernando Henrique Cardoso's term) and 2003 (Luiz Inácio Lula da Silva's term) constitutes the empirical reference of this research. The analysis aimed to test the hypothesis that the mobilization of such a presidential strategy varies according to the potential costs of coalition coordination and the potential conflict regarding a given legislative proposal. The findings suggest that, in fact, the legislative arena is crucial for the accommodation of the interests of the governmental support base and the costs of intra-coalition transactions require presidents to carry out additional coordinated strategies for the approval of a given legislative agenda.

Keywords:

Democracy; Political Institutions; Coalition Governance.

ÍNDICE

INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO 1 Governos de coalizão no Brasil	4
<i>Formação e dinâmica de governos de coalizão</i>	10
<i>Recursos institucionais da Presidência</i>	17
<i>Lidando com o conflito: a presidência e as barganhas intracoalizão na arena legislativa</i>	21
CAPÍTULO 2 O going public sob a perspectiva dos governos de coalizão no Brasil	36
<i>Do going public à sinalização de preferências para a coalizão governativa</i>	37
<i>A mídia institucional como recurso para a sinalização</i>	44
<i>A montagem das coalizões nos dois governos</i>	50
<i>A agenda legislativa dos presidentes</i>	55
CAPÍTULO 3 A estratégia presidencial de sinalização de preferências à coalizão governativa via mídia institucional	62
<i>Caracterização dos dados</i>	65
<i>Analisando a estratégia</i>	66
<i>A sinalização de preferências como ação coordenada</i>	80
CAPÍTULO 4 Tipo de coalizão como determinante da sinalização de preferências dos presidentes à base de apoio governativa	95
<i>Distribuição da força parlamentar da coalizão:</i>	96
<i>Distanciamento ideológico intracoalizão</i>	102
<i>Ativos institucionais: o controle de postos legislativos</i>	106
<i>O tipo de coalizão montada importa?</i>	111
<i>Testando a hipótese</i>	117
CAPÍTULO 5 O grau de conflito como determinante da sinalização de preferências dos presidentes à coalizão governativa	126

<i>O impacto das “agendas difíceis”</i>	128
<i>A tramitação das emendas nos dois Governos</i>	130
<i>Distribuição de preferências e potencial conflitivo na CCJC</i>	143
<i>O grau de conflito</i>	146
<i>O comportamento dos partidos nas votações</i>	154
<i>O grau de conflito realmente importa?</i>	156
<i>Modelos restritos</i>	162
<i>O conflito sob a perspectiva da dimensão temporal</i>	168
<i>O efeito de variáveis de controle sobre a sinalização de preferências: modelos completos</i>	179
<i>Conclusões</i>	184
CONCLUSÃO	186
Referências Bibliográficas	192
ANEXOS	200

Lista de gráficos

Gráficos 1: Distribuição da ocorrência da sinalização de preferências pelos presidentes à coalizão governativa nos programas radiofônicos A Voz do Brasil e Palavra do Presidente	67
Gráficos 2: Tempo de duração das inserções semanais (frequência da sinalização de preferências) no programa A Voz do Brasil (segundos)	70
Gráficos 3: Distribuição das participações de ministros nos programas radiofônicos ...	90

Lista de tabelas

Tabela 1: Coalizões de Governo e força parlamentar da coalizão governativa - 1995-1998/2003	53
Tabela 2: Produção legal com origem no Executivo Brasil 1995-1998/2003.....	58
Tabela 3: Distribuição dos casos analisados por coalizão e por proposição	66
Tabela 4 : Distribuição da ocorrência da sinalização/coalizão e matéria – % (N)	68
Tabela 5 : Distribuição das participações diretas e indiretas por localização e por proposição legislativa (% sobre total de programas analisados).....	70
Tabela 6: Medidas descritivas da duração das inserções.....	72
Tabela 7 : Média de duração das inserções/por coalizão e por matéria legislativa.....	72
Tabela 8 : Média do tempo das participações diretas nas inserções (segundos)/semana	73
Tabela 9 : Distribuição das inserções segundo características das notícias nos programas radiofônicos por dia de programação (% na coluna).....	77
Tabela 10: Composição dos ministérios partidários 1995-1998/2003	83
Tabela 11: Distribuição de participações diretas e indiretas de presidentes e ministros nos programas radiofônicos/total de semanas analisadas.....	90
Tabela 12: Distribuição de participações diretas e indiretas de presidentes e ministros	91
Tabela 13 : Média do tempo das participações diretas nas inserções (segundos) por coalizão.....	92
Tabela 14: Média do tempo das participações diretas nas inserções (segundos) por coalizão e por PEC	92
Tabela 15: Distribuição da força parlamentar das coalizões governativas (%) Câmara dos Deputados 1995-1998/2003	101
Tabela 16 : Força Parlamentar e Potencial de Alianças da Oposição Governos FHC e Lula (1995-2006	105
Tabela 17 : Composição partidária da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados-Brasil, 1995-1998/2003.....	109
Tabela 18: Presidência das Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados segundo total de membros da coalizão e fora da coalizão – Brasil, 1995-2003	111

Tabela 19 : Teste Gama G para ocorrência da sinalização de preferências (N por semana) x Força Parlamentar da coalizão	114
Tabela 20: Teste de proporção - inserções X distância ideológica (N por semana).....	115
Tabela 21 : Teste Gama G -ocorrência das inserções x ativos institucionais (N por semana).....	116
Tabela 22 : Razão de chances de modelos logísticos na estimação da ocorrência da sinalização de preferências	122
Tabela 23 : Modelo de regressão linear múltiplo restrito para frequência da sinalização de preferências.....	123
Tabela 24: Distribuição de cargos e vagas na CCJC por coalizão governativa Câmara dos Deputados 1995-1998/2003	144
Tabela 25 : Requerimentos apresentados na CCJC*	148
Tabela 26 : Votações na CCJC sobre as PECs e proporção de votos favoráveis ao posicionamento do Governo (%).....	151
Tabela 27: Ocorrência de inserções durante as semanas de tramitação na CCJC Câmara dos Deputados. 1995-1998; 2003	156
Tabela 28: Intensidade da sinalização de preferências durante as semanas de tramitação na CCJC. Câmara dos Deputados. 1995-1998; 2003	157
Tabela 29 : Razão de chances de modelos logísticos na estimação da ocorrência da sinalização de preferências	160
Tabela 30 : Modelo de regressão linear múltiplo restrito para frequência da sinalização de preferências.....	161
Tabela 31 : Modelos logísticos restritos para relação entre as variáveis independentes (índices custos potenciais de coordenação da coalizão e grau de consenso) e a ocorrência da sinalização de preferências nos programas radiofônicos	163
Tabela 32 : Modelos lineares restritos para relação entre as variáveis independentes (índices custos potenciais de coordenação da coalizão e grau de conflito) e a frequência da sinalização de preferências nos programas radiofônicos.....	166
Tabela 33 : Resultados das votações em dois turnos das PECs Câmara dos Deputados 1995-1998/2003.....	174
Tabela 34 : Comparação de médias Frequência da sinalização/tempo Reforma da Previdência	176
Tabela 35: Comparação de médias Reforma Tributária Frequência da sinalização.....	176

Tabela 36 : Comparação de médias Intensidade da sinalização/tempo Reforma da Previdência	177
Tabela 37 : Comparação de médias Intensidade da sinalização/tempo Reforma Tributária	177
Tabela 38 : Modelos logísticos completos para relação entre as variáveis independentes e a ocorrência de sinalização de preferências nos programas radiofônicos	181
Tabela 39 : Modelos lineares completos para relação entre as variáveis independentes e a frequência de sinalização de preferências nos programas radiofônicos	183

Lista de quadros

Quadro 1: Comparativo das regras institucionais do processo decisório – PEC/ PL.....	56
Quadro 2: Tempo (em dias) de tramitação na CCJC das PECs.....	146

INTRODUÇÃO

A formação de coalizões governativas estáveis tem sido a regra no Brasil do período pós-1988. O formato atual pouco se assemelha ao sistema político que vigorou nos anos de 1946 a 1964. Entre uma experiência democrática e outra, novas formas de relação entre os Poderes Executivo e Legislativo foram consolidadas. O País deixou para trás uma democracia presidencialista cujas alianças eram formadas *ad hoc*, os partidos eram indisciplinados e pouco coesos e o equilíbrio entre os poderes era maior, ampliando a dinâmica de separação de poderes (Figueiredo e Limongi, 1999; 2007; Santos, 2007).

O atual marco regulatório dotou presidentes e lideranças partidárias de poderes de agenda, reconfigurando o sistema político brasileiro. Ao longo das mais de duas décadas em que tal sistema político vigora, a literatura especializada migrou do “dilema institucional” (Abranches, 1988) para uma perspectiva centrada nas mudanças institucionais como determinantes de coalizões estáveis e que apresentam resultados a contento (Amorim Neto, 1998; 2000; Figueiredo e Limongi, 1999; 2007; Santos, 2007). Estudos recentes reiteram que recursos institucionais capazes de centralizar o processo decisório operam como incentivos à formação de coalizões e, ao mesmo tempo, mitigam os problemas de coordenação advindos da política aliancista (*Idem*).

Pensar a dinâmica de governos de coalizão requer movimentos analíticos que possam avançar e propor novas perspectivas. Assim o fizeram as análises sobre as diferentes estratégias utilizadas pelos presidentes na conformação das coalizões e seus impactos sobre a atuação das oposições (Inácio, 2006) e o posicionamento dos atores nas diversas arenas do jogo político (Melo e Anastasia, 2005). Que outras variáveis poderiam ser

inseridas em um cenário no qual os recursos institucionais, as características da coalizão e o contexto político explicam a história do sistema político brasileiro recente – ou parte dela?

O enfoque desta dissertação concentra-se em outros mecanismos que se encontram à disposição dos presidentes brasileiros para lidar com os custos de transação (Epstein e O'Halloran, 1999) envolvidos na coordenação intracoalizão, particularmente a sinalização de preferências presidenciais à sua base parlamentar via mídia institucional. O estudo contempla dois governos distintos: o primeiro mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-1998) e o primeiro mandato do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006). São examinadas as Propostas de Emenda à Constituição (PECs) da Reforma da Previdência e da Reforma Tributária de cada período. As PECs apresentaram alto grau de conflito dentro e fora da coalizão, além de elevada centralidade nas agendas de governo.

Para desenvolver o argumento, dois programas radiofônicos institucionais veiculados no período em tela são tomados como base empírica para a investigação sobre o uso das mídias institucionais para a sinalização de preferências pelos presidentes à coalizão governativa. São eles: o noticiário produzido pelo Executivo no programa radiofônico oficial dos Poderes da República, *A Voz do Brasil*, e o programa *Palavra do Presidente*, transmitido durante o Governo de Fernando Henrique Cardoso.

O ponto de partida da dissertação é a discussão sobre a formação e a dinâmica dos governos de coalizão no Brasil, que envolve a mobilização dos mecanismos formais à disposição dos presidentes para a coordenação da coalizão, tratados no primeiro

capítulo. Em seguida, ao longo do segundo capítulo, o foco recai sobre os espaços abertos aos chefes do Executivo brasileiro para que sejam introduzidos mecanismos informais de coordenação da coalizão, com ênfase nas mídias institucionais. A análise é amparada, especialmente, na literatura sobre o *going public*. A fim de caracterizar o contexto em que a estratégia presidencial de sinalização de preferências é acionada, traça-se, ainda, um perfil das coalizões montadas no período investigado e das agendas legislativas em questão. No capítulo 3, desenvolve-se o argumento de que a sinalização de preferências à coalizão governativa é uma ação coordenada entre presidentes e ministros. Além disso, procede-se a uma análise exploratória sobre o comportamento do fenômeno investigado nesta dissertação, apresentado-se os resultados encontrados sobre a sinalização de preferências presidenciais à coalizão governativa. O quarto capítulo traz a argumentação relativa à primeira variável independente deste estudo: as características da coalizão montada por cada governo. No quinto capítulo, o potencial conflitivo das proposições legislativas investigadas é analisado como a segunda variável independente. Por fim, as conclusões sintetizam os resultados encontrados.

CAPÍTULO 1

Governos de coalizão no Brasil

As primeiras análises sobre o sistema político brasileiro na atual experiência democrática não eram nada otimistas. 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 e Valenzuela, 1994; Mainwaring e 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 e Valenzuela, 1994).

Uma perspectiva divergente indicou a viabilidade desse formato institucional para o enfrentamento dos problemas relativos à interação entre os atores onde há separação de poderes (Deheza, 1998; Figueiredo e Limongi, 1999; Amorim Neto, 1998; Altman, 2000; Chasquetti, 2000). Nos países da América do Sul, a formação de alianças majoritárias em sistemas que combinam presidencialismo e multipartidarismo tornou-se recorrente, evidenciando o funcionamento de um presidencialismo de coalizão (*Idem*).

Abranches (1988) foi o primeiro a observar que o desenho político-institucional brasileiro requer a formação de coalizões de governo. A análise do autor, contudo, indica um formato instável e de alto risco, resultante da lógica de composição da base parlamentar de apoio ao Presidente: “o cálculo relativo à base de sustentação política do Governo não é apenas partidário-parlamentar, mas também regional” (Abranches, 1988:

22). Essa característica seria responsável por conferir singularidade à política coalizacional brasileira, dado que a composição da base de apoio parlamentar aos presidentes não poderia estar restrita ao critério partidário, como usualmente ocorre em governos de coalizão (Limongi, 2006). É nesse aspecto que Abranches identifica o *dilema institucional* entre a necessidade de formar coalizões e, ainda assim, lidar com as dificuldades para obter apoios consistentes à agenda governamental.

O contexto analisado por Abranches foi alterado com a promulgação da Carta Magna de 1988, que introduziu novos elementos à realidade política do País, particularmente no que se refere à base constitucional da Presidência. Os chefes do Executivo passaram a contar com amplos poderes de legislar¹. Entre eles, o monopólio na iniciação de projetos (nas áreas tributária, orçamentária e administrativa), o recurso de solicitar urgência, 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 do direito de impor restrições a emendas orçamentárias e de propor emendas constitucionais. 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.

Analisando os poderes institucionais dos presidentes, Figueiredo e Limongi (1999) concluíram que estes obtêm sucesso legislativo porque estão ancorados em um sólido e consistente apoio partidário. Os especialistas brasileiros inovaram ao demonstrar que a base constitucional da Presidência, que garante considerável poder de agenda ao chefe

¹ CF/88, artigos 61; 62; 63; 64; 66; 84.

do Executivo, associada à disciplina parlamentar derivada dos direitos e recursos disponíveis aos líderes partidários, conforma um cenário conducente à formação de maiorias estáveis. Assim, concluem os autores, o arranjo institucional do país não leva à ingovernabilidade. Ao contrário, tal desenho cria incentivos para uma interação cooperativa entre os atores, garantindo o sucesso do Presidente na arena legislativa.

Shugart e Carey (1992) já haviam assinalado a existência de tais incentivos em sistemas presidencialistas. O limite para esses formatos cooperativos, segundo os autores, estaria nas variações existentes do regime, que configura o problema relativo à extensão e à natureza dos poderes presidenciais na arena legislativa. Tais poderes definem a escolha dos chefes do Executivo entre governar por medidas unilaterais ou buscar o apoio político por meio de negociações com os partidos. Regimes nos quais os chefes do Executivo detêm mais poderes não levariam à busca pela cooperação com o Legislativo, uma vez que a vontade presidencial pode ser imposta (*Idem*).

Contrariamente, Figueiredo e Limongi (1999; 2007) argumentam que os poderes conferidos ao Presidente pela Constituição de 1988 determinam o poder de agenda deste, ou seja, “a capacidade do Executivo de influir diretamente nos trabalhos legislativos e assim minorar os efeitos da separação dos poderes, o que pode induzir os parlamentares à cooperação” (Figueiredo e Limongi, 1999: 23). Não se trata, segundo os autores, de uma usurpação do Poder Legislativo. O equilíbrio é resultado dos incentivos institucionais para a composição de maiorias estáveis sob a forma de um presidencialismo de coalizão.

Essa dinâmica é resultado de um processo de fortalecimento dos partidos no interior do Legislativo brasileiro. Santos (2003) identifica duas formas de presidencialismo de coalizão no Brasil. A primeira, que vigorou entre os anos de 1946 a 1964, foi chamada “presidencialismo de coalizão faccionalizado”. Segundo o autor, o Executivo buscava apoio em membros da oposição porque, mesmo formando uma coalizão formal, não poderia contar com a adesão coesa da base, uma vez que os partidos não eram disciplinados. Por sua vez, destaca o especialista, a democracia pós-88 caracteriza-se por um “presidencialismo de coalizão racionalizado”, em que o monopólio do Executivo em iniciativa de matérias orçamentárias “força” os legisladores a se organizarem em partidos, dado que essa é a melhor estratégia para que os parlamentares fortaleçam seu poder de barganha com o Executivo.

Assim, o cenário político brasileiro é formado, de um lado, por um Executivo institucionalmente forte, que concentra poder; e de outro, por partidos disciplinados na arena legislativa, em que prevalece o padrão centralizado de distribuição de recursos e direitos 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 separado² (Figueiredo e Limongi, 2007). Ou seja, independente da instância, as lideranças partidárias controlam o processo decisório na Casa, seja no papel de “autoridades institucionais ou como agentes de seus partidos ou do Governo” (Inácio, 2007: 209).

Assim, como agentes de seus partidos, os líderes contam com recursos que permitem às legendas sinalizar suas posições e monitorar o comportamento individual dos parlamentares (Inácio, 2007: 212). As regras de organização interna da Câmara dos Deputados dotam os partidos da capacidade de estruturar o jogo político, de forma a oferecer os “pilares da estabilização do comportamento parlamentar em linhas partidárias” (Inácio, 2007: 209).

Nas palavras de Figueiredo e Limongi (2007):

Essas regras dão ao Executivo e aos líderes partidários meios para neutralizar o comportamento individualista dos parlamentares. Ainda que possa ser verdade que a legislação eleitoral gere incentivos para que os parlamentares procurem construir bases pessoais de apoio eleitoral, a distribuição de direitos legislativos em favor do presidente e dos líderes partidários impede que tais objetivos sejam alcançados. (Figueiredo e Limongi, 2007: 156)

Significa que a estrutura centralizada da Câmara dos Deputados cria incentivos para que os parlamentares cooperem com os líderes, haja vista que a disciplina partidária é considerada a melhor estratégia para obter acesso à arena decisória e aos recursos políticos. Em suma, há incentivos para que os parlamentares ajam de forma disciplinada, devido particularmente às recompensas e punições resultantes da adesão ou não às orientações dos líderes, gerando uma estrutura “racionalizada”, na qual os deputados delegam aos líderes (Santos, 2003).

² RICD, Capítulo IV, Art. 9º e Art. 10º.

A dinâmica interna do Legislativo favorece, dessa forma, a coordenação dos parlamentares pelos partidos. Os problemas de ação coletiva na arena parlamentar, especialmente no que se refere à condução da agenda legislativa, são resolvidos internamente. Presidentes e líderes partidários da coalizão atuam de forma coordenada (Figueiredo e Limongi, 2007) e interagem na utilização de seus poderes de agenda, influenciando a tomada de decisões de maneira a abrandar a atuação dos demais órgãos da Casa (Inácio, 2007).

Analisado sob a perspectiva do institucionalismo da escolha racional, o caso brasileiro insere-se em um contexto no qual os incentivos institucionais induzem à formação de coalizões estáveis. As instituições presentes conformam um cenário em que os problemas de ação coletiva são mitigados em razão das regras que estruturam o jogo político (Hall e Taylor, 2003).

A formação de coalizões governativas majoritárias deixa, portanto, de ser um “dilema institucional”, tratado como um “problema” inevitável diante das características do sistema político brasileiro. Ao montar sua base de apoio legislativo, os presidentes encontram nos mecanismos institucionais presentes um ambiente favorável para cimentar coalizões partidárias estáveis e perseguir sua agenda.

Novas perspectivas foram apresentadas a esse debate por Inácio (2006). A autora demonstrou que a governança das coalizões envolve outras variáveis, associadas às características que definem a base governativa composta. Tais atributos estão relacionados à força parlamentar da coalizão (número de cadeiras legislativas ocupadas por seus membros); à distância ideológica dos partidos que compõem o gabinete; e ao

controle de ativos institucionais, compreendidos como os recursos de poder advindos da estrutura institucional dos Poderes Legislativo e Executivo e “definidos por referência à capacidade assimétrica dos atores para mobilizar os recursos e as vantagens derivadas de suas posições institucionais de forma a influenciar o processo legislativo” (Idem: 61).

A formação de maiorias legislativas melhora a posição de barganha dos presidentes na arena parlamentar, uma vez que amplia o apoio à sua agenda, potencializa os ganhos informacionais em relação às preferências dos legisladores e as suas vantagens estratégicas no processo legislativo (Inácio, 2006:76). Ao mesmo tempo, a política aliancista implica a coordenação de partidos com diferentes preferências em relação à agenda governamental e cujo repertório de estratégias abertas aos parlamentares é mais amplo. A próxima seção dirige o foco para esse debate.

Formação e dinâmica de governos de coalizão

A montagem de governos de coalizão supõe a distribuição de cargos e recursos aos partidos que compõem a base de apoio. O desafio interposto ao formador é coordenar a coalizão em um cenário de *mixed motive game* (Lupia e Strom, 2003; Muller e Strom, 2000; Martim e Vanberg, 2005), em que os membros da coalizão têm incentivos para cooperar com o governo ao mesmo tempo em que podem se aproveitar dos cargos e recursos que controlam para perseguirem políticas mais próximas de sua preferência (Inácio, 2006:70). Esse ponto remete ao problema que os estudos mais recentes têm enfrentado: a cadeia de relações de delegação subjacente à política de coalizão (Inácio, 2009).

A teoria da delegação desenvolvida por Epstein e O'Halloran (1999) é referência importante para a discussão em tela. Analisando governos divididos na experiência estadunidense, os autores desenvolvem um modelo analítico relativo aos problemas envolvidos na relação *principal* (reconhecido aqui por mandante) e agente. Uma parte (mandante) delega poderes à outra parte (agente), na expectativa de que este trabalhe em benefício daquele.

Ao delegar poderes a um agente, o mandante escolhe aquele que pode realizar as suas preferências. Entretanto, há um risco envolvido na relação: o agente pode agir em favor dos interesses do mandante, mas pode ainda se aproveitar da posição estratégica que ocupa para promover seus próprios interesses. O problema existe porque o contexto que emerge é de informação incompleta – o mandante não dispõe de informações completas sobre o agente. Essa dinâmica envolve problemas de agenciamento e monitoramento das ações do agente (Epstein e O'Halloran, 1999).

Dado esse cenário, o mandante se vê diante de uma escolha dicotômica, caracterizada por Epstein e O'Halloran (1999) como um problema político que pode ser comparado ao que descreve a Teoria da Firma nas relações de mercado: *make or buy decision*. Ou seja, a escolha dos atores é entre delegar (comprar) e não delegar (produzir). Nas palavras dos especialistas:

Where oversight and monitoring problems do not exist, legislators would happily delegate authority to the executive branch (...). But given that delegation implies surrendering at least some residual rights of control over policy, legislators will be loath to relinquish authority in politically sensitive policy areas where they cannot be assured that the executive will carry out their intent. (Epstein e O'Halloran, 1999: 48)

Em suma, os autores argumentam que as políticas podem ser produzidas pelos legisladores ou por meio de delegação ao Executivo (*make or buy decision*). A escolha está centrada no comportamento racional dos parlamentares, que pode ser traduzido na maximização de suas preferências, entendidas, nesse caso, como as chances de reeleição. Ambas as opções, ainda de acordo com o modelo de Epstein e O'Halloran, implicam “custos de transação”, conceito transposto das teorias econômicas para o modelo de delegação política, e definidos como “*any costs that collective decision-making bodies (...) confront in reaching, implementing, and enforcing policy decisions*” (Epstein e O'Halloran, 1999: 52). Os custos de produzir internamente as políticas estão associados à ineficiência do sistema comissional; já a delegação envolve problemas de supervisão e controle. Esse último ponto é de especial interesse para a discussão aqui desenvolvida.

Segundo Epstein e O'Halloran (1999), a questão da delegação pode ser descrita como um *hold-up problem*³ político. Isso significa que há riscos de o Executivo abusar de seu poder discricionário, resultando em custos de transação aos legisladores, na medida em que o monitoramento das ações do agente apresenta-se como uma tarefa difícil. Assim, as perdas de agenciamento (*agency losses*) decorrentes da incapacidade de controle dos agentes pelo mandante podem ser interpretadas como custos de transação política do ponto de vista dos parlamentares.

Epstein e O'Halloran (1999) observam, ainda, que a delegação política ocorrerá quando (1) os custos para tal ação forem menores do que a produção de políticas diretamente

³ O conceito é baseado nas teorias econômicas, que definem o *hold-up problem* 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 do poder discricionário para ampliar os benefícios de sua posição, em detrimento das preferências do mandante (Epstein e O'Halloran, 1999).

pelo mandante (ou seja, os custos decorrentes da barganha são menores quando há delegação); e (2) quando o monitoramento das ações do agente é mais simples. Ou seja, enquanto atores racionais, que buscam maximizar as chances de reeleição e minimizar os custos de transação política para alcançar este fim, os parlamentares delegam ao Executivo quando custos de transação externos são menores que os custos de transação internos no processo de produção de políticas públicas.

No caso brasileiro, essa dinâmica é alterada pela lógica da política coalizacional. A formação de maiorias estáveis pressupõe que as políticas serão produzidas pelo chefe do Executivo, juntamente com os partidos que compõem a base de sustentação governativa. Os partidos são convertidos em agentes do governo (Inácio, 2009), pois, ao distribuir portfólios entre as legendas que compõem a coalizão, o presidente delega a agenda de governo aos ministros que, por sua vez, tornam-se agentes tanto do chefe do Executivo quanto do seu partido (Andeweg, 2000; Inácio, 2009).

Diferentemente do caso estadunidense, a questão que se coloca aos presidentes brasileiros, no papel de formadores da coalizão, não deriva de uma escolha dicotômica *make or buy decision*. O desafio interposto aos chefes do Executivo reside na capacidade de sustentar a sua agenda no Legislativo, resultando em sua aprovação. Para tanto, os presidentes precisam lidar com os problemas relativos à delegação de tarefas e com o complexo contexto de barganhas inerente aos governos de coalizão.

Nesse sentido, contribuição relevante partiu de Muller e Strom (2000). Analisando democracias parlamentares em treze países da Europa Ocidental, os autores inovaram ao trazer para a agenda de pesquisa a conexão entre os processos de formação e de término

das coalizões para a análise da durabilidade desses governos, colocando a governança das coalizões no centro do debate.

Parte da literatura anterior a Muller e Strom (2000) concentrou a atenção nos determinantes da formação das coalizões. Duas vertentes podem ser identificadas nessa questão: *office-orientation* e *policy-orientation*.

Uma agenda de pesquisa inicial foi introduzida por Riker (1962), cujos estudos indicam que os incentivos para a composição de coalizões encontram-se no comportamento racional dos atores, que perseguem cargos (*office-seekers*). Os partidos, orientados pela busca de cargos, vêm-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, embora contribua para a compreensão da racionalidade da formação das coalizões (Muller e Strom, 2000), não considera uma variável importante: a distância ideológica dos partidos. Esta contribuição partiu dos teóricos da vertente denominada *policy-orientation*, segundo a qual os partidos são orientados por preferências políticas (Axerold, 1970; Laver e 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 a coordenação desta.

Axerold (1970) não chega a ignorar a importância do critério numérico na formação das coalizões, mas propõe acrescentar a essa variável o posicionamento dos partidos no *spectrum* ideológico. Segundo o autor, as alianças serão compostas pelo menor número de partidos 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.

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. O tamanho da coalizão, em termos do contingente legislativo controlado pela mesma, e a distância de preferências políticas entre seus membros, compõem dimensões que caracterizam a aliança montada (Inácio, 2006). A depender dessas características, os custos de coordenação podem ser ampliados, conforme será discutido ao longo desta dissertação.

A escolha dos agentes a serem constituídos e das tarefas que lhes serão designadas tem consequências sobre o grau em que as relações de delegação resultam em *agency losses*⁴ (Inácio, 2009: 353). Esse fato decorre da dinâmica concorrencial da formação da agenda em governos de coalizão, ponto que será tratado mais detidamente nas seções seguintes

⁴ Nesse sentido, três elementos são apontados pela autora: (a) o tipo da coalizão formada, em termos das preferências políticas dos participantes e dos recursos controlados por eles; (b) as condições políticas e institucionais que facultem ao Presidente centralizar e coordenar a execução de sua agenda, limitando a discricionariedade dos partidos nos ministérios; e (c) a capacidade de as oposições afetarem os *walk-away values* dos partidos da coalizão (Inácio, 2009: 353).

deste capítulo. Embora os problemas advindos de um “contrato incompleto”⁵ sejam mitigados na presença da coalizão governativa, uma vez que a formação destas capacita o mandante a monitorar o agente e induzi-lo a agir de acordo com suas expectativas, a permanência de barganhas já na arena congressual, relevantes para ajustar a agenda legislativa da coalizão, expressam problemas de coordenação advindos de um *mixed motive game*.

As *agency losses* decorrentes da dificuldade de controlar os agentes serão maiores quanto mais distante for o resultado do que era esperado pelo mandante (Lupia, 2006; Strom, 2006). Como destaca Strom, “*if the agent has interests and incentives that are not perfectly compatible with those of the principal, delegation may generate agency problems*” (Strom, 2000: 270). Assim, os processos de delegação envolvem problemas de ação coletiva (Strom, 2006), que serão mitigados na presença de mecanismos capazes de reduzir os incentivos para comportamentos individuais que levam a *resultados subótimos* (Olson, 1965).

Tais mecanismos podem assumir duas formas: recursos e poderes formais do chefe do Executivo, que se encontram nas regras que estruturam o jogo político, revistas acima; e o uso informal de determinados recursos que permitem movimentos estratégicos dos presidentes, tal qual a utilização informal da mídia institucional, como os programas radiofônicos aqui investigados, para a sinalização de preferências à coalizão governativa. Na próxima seção, será tratada a primeira dessas formas.

⁵ Este conceito é baseado na seguinte definição: “*when significant transaction cost exist (...) and individuals are boundedly rational, contracts will in general be incomplete; that is, they you have missing provisions and ambiguous clauses (...) When contracts are incomplete, the process of negotiation never really ends, as parties to a contract will be continuously adjusting their actions in response to changing circumstances*” (Epstein e O’Halloran, 1999: 37-38). Ressalte-se que o problema é analisado em uma dinâmica agente-mandante livre de instituições.

Recursos institucionais da Presidência

Na primeira seção deste capítulo, a discussão sobre as bases institucionais dos governos de coalizão no Brasil apontou para o papel central que a literatura especializada tem atribuído aos poderes e recursos formais da Presidência para a formação e a governança das coalizões (Amorim Neto, 1998; Figueiredo e Limongi, 1999; 2006; 2007; Pereira e Mueller, 2002; Santos, 2003). Esses mecanismos institucionais adquirem um duplo efeito na medida em que incentivam a composição de maiorias legislativas e, ao mesmo tempo, mitigam os problemas de coordenação advindos da política aliancista.

A coordenação do Governo supõe a “cooperação dos partidos que integram a coalizão governativa em todo o ciclo de execução do programa presidencial” (Inácio (2006:76). Isso significa que alcançar a ação coletiva (ou seja, a aprovação da agenda presidencial) exige que os chefes do Executivo contornem os problemas de coordenação na arena legislativa; mas não apenas isso. “Os problemas relativos ao agenciamento e coordenação das ações dos partidos incorporados a estrutura executiva (ministérios, agências estatais, etc.) requerem estratégias específicas” (*Idem*).

O argumento da autora remete ao problema da discricionariedade ministerial, que está associado aos poderes de agenda e de veto dos membros da coalizão. Ao compor uma aliança governativa, com a distribuição de portfólios, e delegar tarefas de governo aos membros da coalizão, os presidentes dotam os ministros de certo grau de discricionariedade. Essa questão é tratada por uma literatura que, embora esteja direcionada a sistemas parlamentaristas, em muito beneficia a compreensão da coordenação da coalizão no sistema presidencialista brasileiro.

Segundo Laver e Shepsele (1996), as políticas de coalizão são implementadas pelos ministros e estes, em determinados momentos, são capazes de impor agendas de acordo com seu ponto ideal ou de seu partido. Os autores argumentam que o monitoramento dos agentes não é uma tarefa trivial, dado que a capacidade de supervisão e de coordenação da coalizão pelo partido-formador é reduzida, especialmente quando os membros do gabinete têm preferências divergentes. Essa é a noção de discricionarieidade ministerial tratada pelos especialistas, de forma a enfatizar os poderes de agenda dos membros da coalizão.

Muller e Strom (2000) problematizam o argumento, fazendo referência aos estudos de casos reunidos na obra organizada pelos autores (2000:19-23), nos quais são apresentadas informações a respeito da existência de mecanismos institucionais voltados para a supervisão da coalizão e liderança na execução da agenda do Executivo em sistemas parlamentaristas. Segundo os especialistas, o Governo pode mitigar a discricionarieidade ministerial através de acordos prévios formais e documentados de coalizão, além de gabinetes internos e da nomeação de ministro-júnior que, quando de outro partido da base, traduz-se em um mecanismo que “divide” os portfólios entre os partidos membros da coalizão e reduz a autonomia ministerial.

No caso brasileiro, a coordenação dos partidos da coalizão na esfera do Executivo, assim como na arena legislativa, é facultada pelos poderes presidenciais, tais como as prerrogativas de alocar recursos e tarefas de governo e a possibilidade de recompor ministérios (Inácio:2006:83). Contudo, estratégias mais complexas, que combinam a formação de gabinetes multipartidários com centralização decisória nas estruturas da Presidência (através do redesenho de suas estruturas e competências, aumento da

especialização funcional e melhoria do ambiente informacional para que a agenda presidencial seja construída e reformulada, como as Secretarias Especiais e os Conselhos vinculados à Presidência), têm sido mobilizadas pelos presidentes brasileiros (Idem:79).

Relativamente à centralização do *policy-making* na Presidência, análise relevante foi desenvolvida por Rudalevidge (2002) sobre as relações do Presidente com o Legislativo e a burocracia na experiência estadunidense. O autor identifica um fortalecimento da estrutura presidencial em detrimento da arena ministerial e das burocracias públicas. O argumento se contrapõe aos achados da literatura anterior sobre o tema, por verificar que a centralização no âmbito presidencial não é linear, como propõem Mayer (1999) e Moe (1985)⁶, mas contingencial.

Rudalevidge propôs que a centralização de poder na estrutura da Presidência ocorre em momentos específicos, para reduzir custos de transação em agendas cuja cooperação do Legislativo e das burocracias é mais complexa; e reduzir custos de informação associados ao processo de elaboração e implantação dessa agenda. Dessa forma, o autor chama a atenção para o fato de que tal centralização é mais provável quando se trata de um novo *issue* ou de políticas que envolvem a participação de vários ministérios, bem como nas situações em que os custos informacionais para a formulação e implementação de políticas são elevados.

⁶ Segundo Moe (1985), ao contrário da centralização de poder no partido (ou coalizão) majoritário em países parlamentaristas, nos sistemas presidencialistas os chefes do Executivo precisam enfrentar uma relação conflitiva com a burocracia. Essa dinâmica oferece incentivos institucionais aos presidentes para politizar a burocracia e centralizar o controle na estrutura presidencial. Mayer (1999) segue a mesma direção ao propor que a centralização das decisões na Presidência, através das *Executive Orders*, é um processo linear que se inicia como resposta ao crescimento da demanda da sociedade e da expectativa quanto à capacidade dos presidentes para responder a essas demandas.

Cabe ressaltar que a literatura estadunidense sobre o fortalecimento da estrutura do Executivo está informada por cenários de governos divididos nos EUA, que ocorreram entre os anos de 1950 a 1990. Ou seja, o argumento é mobilizado para pensar os problemas de coordenação em um contexto distinto do presidencialismo de coalizão brasileiro.

Recorrer às análises de Rudalevidge para observar o caso brasileiro requer, portanto, atentar para as especificidades. Primeiro, porque não se trata de governos divididos, mas de um presidencialismo de coalizão, que se aproxima mais da experiência europeia que da estadunidense, dado que as coalizões envolvem problemas de coordenação. Segundo, esta distinção faz com que o fortalecimento da estrutura presidencial no contexto brasileiro aponte para o “problema da congruência entre preferências políticas do Presidente e dos legisladores” (Inácio, 2006: 79).

A questão de Rudalevidge ganha contornos específicos no caso brasileiro, pois novas dimensões devem ser incluídas na análise, a saber, distância entre as preferências políticas dos atores que compõem a coalizão, agenciamento dos partidos e alocação de postos ministeriais (Inácio, 2006: 79). Assim, observando os governos brasileiros entre 1990 e 2004, a autora constata que:

A criação e o fortalecimento de mecanismos de articulação e coordenação dessas arenas indicam que a dinâmica dos governos de coalizão tem ampliado as bases institucionais da Presidência, particularmente no que se refere aos recursos disponíveis para a execução da agenda presidencial. No entanto, as variações observadas no período, no que tange ao ritmo, aos movimentos de centralização/descentralização da estrutura da Presidência evidenciam o impacto dos problemas de coordenação enfrentados pelas diferentes coalizões e as suas conseqüências em termos dos mecanismos utilizados. (Inácio, 2006: 84)

Esses achados indicam que, a depender das características da coalizão, os presidentes recorrem a estratégias complexas para implementar sua agenda (Inácio, 2006). Tal análise remete à discussão que interessa particularmente a esta pesquisa. Em governos de coalizão, diversos recursos e estratégias são mobilizados pelo Presidente.

Diferentemente do foco de Rudalevidge (2002) sobre a capacidade de formação da agenda pelo Presidente, interessa à investigação aqui apresentada a aprovação de sua agenda no Legislativo. Argumenta-se que as vantagens do chefe do Executivo de sua posição de *first-mover* (Cox e Morgenstern, 2002) no processo legislativo não eliminam a necessidade de mobilizar estratégias adicionais já nessa fase para mitigar os problemas intracoalizão e alcançar ações coordenadas na arena parlamentar. Esse fato decorre do processo de formação da agenda, que envolve momentos complementares, porém distintos, de barganhas para a acomodação de interesses dos membros da coalizão, como elucidada a discussão da próxima seção.

Lidando com o conflito: a presidência e as barganhas intracoalizão na arena legislativa

A governança das coalizões requer dois movimentos: conter os problemas de ação coletiva no interior dos partidos e coordenar a ação das legendas que compõem a base de sustentação governativa no Legislativo. No primeiro caso, é preciso atentar para aos micro-fundamentos do comportamento parlamentar dos legisladores brasileiros. Afinal, por que eles vão cooperar? O contexto oferece incentivos para comportamentos racionais de não convergência com as preferências do Executivo, dado que não existe um imperativo para que os legisladores votem com o Presidente. Ou seja, a cooperação apenas se dará se for racional para os atores envolvidos. Se houver incentivos para não aderirem às expectativas presidenciais, os parlamentares poderão atuar de forma a

aumentar os custos de transação para se chegar à ação coletiva – que, no caso dos governos de coalizão, refere-se à implantação da agenda.

Toma-se por referência o argumento de que os partidos supõem a superação dos problemas de ação coletiva intrapartidários. Como observam Cox e McCubbins (2005), em análise sobre a literatura comparada, “*legislators form political parties to bind themselves together in durable coalitions. Gains from legislative trade that could not be accrued without parties are thus accrued*” (Idem:18). Laver e Schofield (1990) demonstraram que, de fato, os problemas de ação coletiva são superados pelas lideranças partidárias, cujo interesse, do ponto de vista racional, seria no comportamento coeso da coletividade de seu partido *vis-à-vis* as demais legendas.

Em suma, os partidos são instituições criadas para promover a convergência das ações dos legisladores; de forma semelhante, as coalizões governativas pressupõem a congruência dos partidos membros. O jogo político, contudo, é conduzido por atores racionais que buscam maximizar suas preferências.

As questões relativas a comportamentos de não-convergência dos partidos com as expectativas do governo se dão por duas vias: primeiro, a política coalizacional envolve um *mixed motive game* dos partidos; segundo, ao compor gabinetes majoritários, o chefe do Executivo delega tarefas aos membros da base governativa, conforme discutido anteriormente. Essa dinâmica envolve problemas de agenciamento que podem assumir graus distintos, a depender das condições sobre as quais a competição política se estrutura na arena legislativa, impactando a capacidade de liderança dos presidentes (Inácio, 2009).

As escolhas sobre o tipo de coalizão governativa montada têm consequências sobre a estrutura da competição política, tanto no que se refere à relação Executivo/Legislativo, quanto à interação governo/oposição (Inácio, 2006). Sendo assim, as condições sobre as quais a base de apoio governativa opera dependem, de um lado, da “atratividade da coalizão”; e, de outro, da “competitividade das oposições” (*Idem*). Tais características são definidas por referência a três dimensões: a distribuição da força parlamentar da coalizão e da oposição, a distribuição de direitos e de recursos institucionais e a distância entre as preferências políticas dos membros da coalizão. A análise da autora destaca que os incentivos envolvidos na adesão e na retenção do apoio político ao Governo variam conforme a interação dessas dimensões.

A combinação desses três elementos em cada governo multipartidário configura diferentes cenários para a governança da coalizão. Sobretudo porque a agenda levada ao Congresso pode envolver rodadas de barganha para a acomodação de interesses dos membros da base de apoio parlamentar *durante* o processo legislativo. E como é formada essa agenda? A literatura especializada tem dedicado atenção aos processos que envolvem a formação da agenda que chega ao Legislativo.

Em texto recente, Limongi e Figueiredo (2009) problematizam a noção do que é a agenda do Executivo. Os autores negam a existência do que convencionam chamar “agenda dual”, ou seja, agendas independentes e excludentes dos Poderes Legislativo e Executivo⁷. Para os especialistas, há uma fusão das agendas, formando uma que representa as preferências da maioria (ou agenda de governo). Isso ocorre porque, segundo os autores, o Executivo antecipa as preferências da maioria, aprovando uma

⁷ Sobre o argumento das agendas independentes, ver Ames (2003:242).

agenda que, de fato, é da maioria, o que sugere uma negociação prévia, apenas na arena ministerial.

É fato que “a agenda efetivamente submetida pelo Executivo ao Legislativo é a agenda da maioria, cuja elaboração se dá no interior da coalizão de Governo da qual, por definição, participam membros do Executivo e do Legislativo” (Limongi e Figueiredo, 2009: 86). A questão para a qual se pretende chamar a atenção é que essa agenda da maioria implica custos de transação relativos à coordenação da coalizão **também na arena parlamentar.**

Diniz (2005) atenta para o fato de que a agenda governamental “não é algo fixo e pré-determinado” (*Idem*:341), na medida em que pode ser reconstituída a depender de questões conjunturais.

Ela (*a agenda do Executivo*) vai se formando ao longo do processo. Questões conjunturais, muitas vezes, forçam o Executivo a tomar iniciativas não previstas em sua agenda. Uma matéria considerada prioritária, em um determinado momento, poderá deixar de sê-la, em face de outras questões que possam ter surgido no decorrer do processo (Diniz, 2005:341).

Tal processo, que determina a formação da agenda do Executivo, pode exigir o uso de ações estratégicas. Segundo a autora, o conteúdo das propostas que os presidentes realmente desejam aprovar (considerando-se que o envio de uma proposição ao Legislativo não significa, necessariamente, que aquela é a preferência sincera do Executivo) pode ser radicalizado com o intuito de deixar brechas para ceder na negociação (*Idem*: 340). Assim, a especialista conclui que a apresentação de proposições também serve como instrumento de negociação para a definição de

políticas. Se as barganhas ocorrem após o envio de projetos ao Congresso, significa que elas existem com o processo legislativo em curso.

Esta pesquisa considera que os partidos da base de sustentação concorrem pela definição da agenda em dois níveis: na arena ministerial e na arena legislativa (Inácio, 2009). Ou seja, as barganhas com os membros da coalizão não terminam nas portas do Congresso. Embora os acordos possam ser firmados previamente, na arena ministerial, a agenda que chega ao Parlamento está sujeita a negociações durante o processo legislativo.

Uma vez que as barganhas podem continuar na arena legislativa, de forma a ampliar a capacidade dos partidos da coalizão de concorrerem pela definição da agenda, não é possível supor que as negociações sejam necessariamente encerradas na arena ministerial. Portanto, o argumento segue direção oposta à teoria do cartel elaborada por Cox e McCubbins (2005). Analisando o caso dos EUA, cujo sistema é bipartidário, os autores defendem que a cartelização da agenda se dá pelo partido majoritário. No Brasil, isso seria feito pela coalizão governativa, de forma que o cartel seria liderado pelo Presidente (Amorim Neto, Cox e McCubbins, 2003).

Segundo os autores, a definição de cartel legislativo está associada a um mecanismo que assegura um primeiro momento de elaboração da agenda legislativa, em que qualquer membro poderia vetar a inclusão de itens, favorecendo, assim, as barganhas pela acomodação de interesses dos membros da coalizão; e outra etapa em que a agenda negociada na arena ministerial seria levada ao Plenário. Com isso, os acordos chegariam

à Casa Legislativa estabelecidos e as chances de derrota do Governo seriam baixas, graças ao controle exercido pelo cartel de cargos relevantes para a definição da agenda.

A cartelização da agenda, contudo, não impede que barganhas para acomodação de interesses ocorram em um processo contínuo, que passa da arena ministerial para a parlamentar. Ademais, o argumento dos teóricos do cartel não explora os problemas relativos à coordenação da coalizão. Há um elemento concorrencial que não é considerado pelos autores: os membros da base governativa vão maximizar suas chances de vencer as eleições, o que traria um cenário no qual os aliados seriam, no futuro, concorrentes (Inácio, 2009). Sendo assim, a dinâmica concorrencial de formação da agenda exige dos presidentes o uso de estratégias para a coordenação da coalizão com o processo legislativo em curso, em determinados contextos.

Considera-se que a arena legislativa é “decisiva para a acomodação de interesses da coalizão, na medida em que faculta a calibragem recíproca das propostas legislativas defendidas por seus membros” (Inácio, 2009: 11). A autora afirma que os poderes institucionais e de nomeação de gabinetes são, portanto soluções contingenciais. Isso porque

os poderes legislativos do presidente podem ser mobilizados para centralizar em suas mãos a definição da agenda evitando o compartilhamento da mesma, o gabinete ministerial pode ser partidariamente enviesado, e as vantagens informacionais podem ser utilizadas estrategicamente pelo presidente e pelos partidos que ocupam os ministérios. (Inácio, 2009: 361)

A contribuição dessa análise foi trazer para o centro do debate os custos de transação envolvidos na coordenação da coalizão *durante o processo legislativo*. Significa afirmar que o fluxo legislativo permite um “jogo sequencial” de sinalização de posições

políticas (Inácio, 2009), no qual os conflitos intracoalizãõ são resolvidos e os interesses são acomodados.

Portanto, a agenda efetiva da coalizãõ, nos termos de Inácio (2009), pode ser moldada ao longo do processo legislativo, ainda que as negociações prévias ocorram. É preciso atentar para as condições que definem o jogo político nessa arena. São elas que, em certa medida, permitirãõ a acomodação desses interesses.

Primeiramente, interessa aos membros da coalizãõ limitar a concorrência pela definição da agenda, ou seja, bloquear a introdução de agendas alternativas pelas oposições (Inácio, 2009). Segundo Cox e McCubbins (2005), esse procedimento se daria por meio da cartelização da agenda pelo Presidente e líderes da base governativa. Para os autores, o cartel estabelece quais propostas irãõ à sessão plenária, pelo controle de cargos e recursos legislativos que garante aos seus membros o poder de veto sobre o encaminhamento de determinadas propostas ao Plenário.

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. (Amorim Neto, Cox e McCubbins, 2003: 553-554)

Nessa perspectiva, os partidos membros do cartel teriam baixas taxas de atropelamento (*roll rate*), ou seja, seriam raros os momentos em que o veto de um parceiro da coalizãõ seria mal-sucedido⁸. Assim, se a maioria de um partido do cartel vota contra uma lei, dificilmente ela passará; caso contrário, o partido terá sido “atropelado”. Tomando como referência as taxas de atropelamento em sistemas parlamentares e entre os

⁸ *Operationally, if a majority of a party votes against a bill that nonetheless passes, we say that the party has been rolled* (Amorim Neto, Cox e McCubbins, 2003: 555)

partidos majoritários do Senado nos EUA a partir do século 19, os autores concluem que um cartel apresentaria *roll rates* inferiores a 5%.

Figueiredo (2007) observa, através de uma análise de série histórica mais longa (quinze coalizões de governo) e considerando a inclusão formal do partido na base governativa (com a alocação de *portfólios*), que a “taxa de derrota” (expressão que a autora declara preferir ao termo “taxa de atropelamento”) pode, em alguns casos, ser bastante superior aos 5% aceitáveis para um partido que participa de um cartel legislativo. “Fatores intrapartidários não podem deixar de ser considerados na análise do funcionamento dos governos de coalizão, como já apontado há muito tempo por estudiosos desses tipos de governo no parlamentarismo” (Figueiredo, 2007: 14).

Tomadas por esse viés, as taxas de derrota sugerem que a cartelização da agenda não pressupõe a inexistência de problemas de coordenação, sinalizando para a importância de se considerar a “competitividade das oposições” na arena legislativa. A depender da forma como se estrutura a competição política, os partidos membros da coalizão podem ampliar os seus *walk-away values*, ou seja, seus ganhos de deixar a mesa de negociação e sair da coalizão (Lupia e Strom, 2003).

Walk-away value is what a negotiator, such a party leader, can gain without any new collective agreement, i. e., what he or she secures by walking away from the bargaining table. The more easily a party can walk away from the bargaining table and still end up in a good situation, the more concerned the other parties have to be about satisfying that party's demands. (Lupia e Strom, 2003: 10)

Em governos de coalizão, um partido pode se colocar em posição de vantagem no interior da base governativa quando controla cargos e recursos, ampliando seus *walk-away values*. Da mesma forma, tais ganhos podem ser aumentados a depender da

competitividade das oposições, especialmente quando provocam “movimentos estratégicos dos membros da coalizão, no sentido de sinalizar, ameaçar e, eventualmente, se levantar da mesa de negociações com o Governo (Inácio, 2006: 152)⁹.

Assim, a formação da agenda efetiva da coalizão implica, de um lado, as barganhas horizontais para a acomodação de interesses de seus membros; e, de outro, o bloqueio de agendas concorrentes da oposição, por meio da mobilização dos recursos disponíveis aos presidentes e líderes partidários da base governativa. “Se essas condições estão presentes, deixar a mesa de negociação com o Governo pode ter um apelo muito limitado” (Inácio, 2009: 356).

Considerando-se que os partidos buscam conciliar os interesses de sua *constituency* aos da coalizão partidária (Lupia e Strom, 2003), apoiar o Governo torna-se mais custoso em decisões sobre temas impopulares. Se as oposições recorrerem a estratégias procedimentais que forcem o posicionamento público, os custos de transação intracoalizão se elevam. Em determinadas ocasiões, tais custos podem ser reduzidos por meio da “proteção política” (Huber, 1996).

Analisando a experiência da V República Francesa sobre o *package vote*, estabelecido pela Constituição de 1958 daquele país, Huber argumenta que, por meio desse dispositivo, os governos podem proteger a sua base de sustentação de se exporem em pontos polêmicos de determinadas políticas. Ou seja, as decisões tomadas referem-se ao

⁹ Inácio (2006:152) alerta para o fato de que o tipo da coalizão formada – segundo a sua força parlamentar, o distanciamento ideológico de seus membros e os ativos institucionais controlados pelos partidos membros, bem como os movimentos das oposições, no sentido da atratividade desta para os membros da base – afeta os *walk-away values* dos partidos da coalizão.

conteúdo total da proposição, evitando que a oposição force o debate e a votação sobre pontos específicos que sejam impopulares.

No Brasil, os presidentes têm à disposição alternativas institucionais semelhantes para reduzir os custos de transação intracolizão. O poder de editar Medidas Provisórias (MPs) desempenha um papel importante em governos de coalizão, na medida em que opera como instrumento para resolver problemas de “barganha horizontal”, protegendo a sua base de sustentação parlamentar e preservando acordos estabelecidos com seus membros (Figueiredo e Limongi, 2006; 2007)¹⁰.

Com a edição da Emenda Constitucional nº32 (EC32/2001), essa dinâmica foi alterada, uma vez que a nova regulamentação proibiu a reedição das MPs por mais de uma vez e fixou que estas devem ser votadas pelo Congresso em um prazo determinado (120 dias), sob pena de haver trancamento de pauta, ou seja, as decisões sobre outras matérias legislativas que estejam tramitando na Casa não podem ocorrer no plenário até que a MP seja apreciada. A mudança, segundo Inácio (2009: 364), “ampliou o espaço de atuação das oposições, com efeito direto sobre as condições de coordenação da coalizão nessa arena”. De acordo com a autora, “o trancamento de pauta por MPs torna mais complexo o ambiente em que as barganhas legislativas ocorrem, pois potencializa as

¹⁰ 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.

estratégias das oposições voltadas para provocar barganhas seqüenciais com a coalizão de Governo” (Idem: 375)¹¹.

Além da edição de MPs, os chefes do Executivo do período atual dispõem das vantagens de iniciar o processo de alteração do *status quo* (por meio do monopólio em matéria orçamentária, tributária e administrativa) e de controlar o *timing* do fluxo legislativo, seja por meio da solicitação de urgência constitucional ou regimental (através dos líderes da coalizão governativa). 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 e 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).

Em outras palavras, a depender do contexto, os chefes do Executivo podem optar por oferecer “proteção política” por meio das MPs; em outros, podem abreviar o processo legislativo de projetos de lei ordinária através da urgência constitucional ou do requerimento de tramitação urgente, que deve ser apresentado pelos líderes e aprovado pela Casa. Ressalte-se que a urgência viabiliza, ainda, uma “blindagem” contra

¹¹ Embora o cenário sobre a edição de MPs tenha sido significativamente alterado pela EC 32, essa prerrogativa do Executivo permanece como instrumento institucional relevante para coordenar a coalizão, na medida em que reduz os custos associados à adesão dos membros da base governativa à agenda presidencial, operando como uma ação conjunta entre o Governo e a sua maioria no Legislativo (Figueiredo e Limongi, 2007: 153). Após a nova regulamentação, variações foram encontradas no uso das reedições, como era de se esperar, dado o controle imposto a esse procedimento, mas não na edição de MPs originais. Ao contrário, a média mensal desta última saltou de 4,4 para 5,6 (Idem: 165). Nesta dissertação, o período investigado contempla o primeiro mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-1998) e o primeiro mandato do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006). No primeiro caso, foram editadas 156 MPs originais; no segundo, quando a reedição de MPs já havia sido vedada, esse número subiu para 240 (Inácio, 2009: 363).

modificações, uma vez que a proposição é levada à apreciação do Plenário antes que o parecer das comissões seja concluído nessa instância, reduzindo o tempo disponível para a apreciação da proposta ou mesmo suspendendo a deliberação desta na fase comissional. Isso é ainda maior no caso da “urgência urgentíssima”, que prevê a inclusão da matéria na Ordem do Dia mesmo que a Sessão já tenha sido iniciada¹² (Inácio, 2007).

A base constitucional da Presidência permite, ainda, outros movimentos estratégicos, como a literatura tem demonstrado. É o caso, por exemplo, da apresentação de propostas que servem como mera sinalização ao público (Figueiredo e Limongi, 2007: 158) ou como instrumento de negociação ou de pressão (Diniz, 2005: 349). Constam, ainda, do leque de escolhas presidenciais, a apresentação de dois ou mais projetos que tramitam simultaneamente, mas cujo conteúdo é semelhante, de forma que quando um é aprovado, o outro pode ser retirado (Diniz, 2005).

Esses argumentos sustentam que as taxas de sucesso e derrota presidencial devem ser tomadas a partir dessas considerações. Mas indicam, também, que tais movimentos revelam estratégias distintas de negociação das preferências presidenciais na arena legislativa. Esses movimentos podem incluir estratégias mais complexas, como a sinalização de preferências à coalizão governativa, investigada nesta dissertação.

¹² No primeiro mandato de Fernando Henrique, dos 115 projetos apresentados pelo Executivo e aprovados no Legislativo em tramitação ordinária, mais de 77% obedeceram ao rito de urgência. Essa proporção se mantém no período Lula (73,4%), segundo dados apresentados por Figueiredo e Limongi (2007: 167). Ainda segundo os autores, a média mensal de leis de iniciativa do Executivo, sancionadas após a Constituição de 1988, quando as prerrogativas presidenciais de iniciar legislação em áreas relevantes e editar MPs foram ampliadas, é bastante superior ao período democrático anterior (1946-1964).

Argumenta-se que o processo decisório, embora estruturado pelos poderes de agenda dos presidentes e dos líderes, não elimina a necessidade de estratégias adicionais, que podem ser acionadas por meio do uso informal de recursos específicos. Especialmente em contextos nos quais o potencial conflitivo das proposições e as características da coalizão elevam os custos para que ações coordenadas sejam alcançadas na arena legislativa.

Na condição de *first-mover* (Cox e Morgenstern, 2002), os presidentes são compelidos a considerar as preferências dos parlamentares, mas não porque antecipam suas reações em um jogo bilateral de veto. Não se trata de uma antecipação prévia ao jogo parlamentar, mesmo que essa ação seja “racional e politicamente motivada”, levando à “formação do Governo, isto é, a agenda política do Poder Executivo” (Limongi e Figueiredo, 2009: 88).

As preferências dos membros da coalizão são consideradas na medida em que a agenda efetiva da coalizão pode ser moldada ao longo do processo legislativo. Se a antecipação fosse prévia, por que os presidentes teriam que sinalizar preferências à sua base de apoio durante o jogo legislativo? E essa sinalização, de fato, ocorre, por meio de mecanismos distintos.

Partindo desse argumento, as seguintes hipóteses foram desenvolvidas:

Hipótese geral:

A ocorrência e a frequência da sinalização de preferências pelo Presidente à sua coalizão governativa, por meio da mídia institucional, variam conforme os custos potenciais de coordenação da coalizão e o grau de conflito da matéria.

Hipótese 1:

Quanto maiores os custos potenciais de coordenação da coalizão, maiores serão a ocorrência e a frequência da sinalização de preferências pelos presidentes, por meio dos programas radiofônicos analisados.

Os custos potenciais de coordenação estão atrelados ao perfil da coalizão, segundo sua força parlamentar, distância ideológica e controle de ativos institucionais. Tais dimensões indicam maiores custos de coordenação da coalizão quando a força parlamentar e o controle de ativos institucionais por esta são menores; e a distância ideológica entre seus membros é maior. Daí, decorrem as seguintes sub-hipóteses:

Hipótese 1.1: Quanto menor a força parlamentar da coalizão, maior a sinalização de preferências pelo Presidente à aliança governativa, por meio da mídia institucional.

Hipótese 1.2: Quanto maior a distância ideológica entre os membros da coalizão governativa, maior a sinalização de preferências pelo Presidente à aliança governativa, por meio da mídia institucional.

Hipótese 1.3: Quanto menor o controle de ativos institucionais pelos membros da coalizão, maior a sinalização de preferências pelo Presidente à aliança governativa, por meio da mídia institucional.

Hipótese 2:

Quanto maior o grau de conflito da proposição legislativa, maiores serão a ocorrência e a frequência da sinalização de preferências do Presidente para a coalizão governativa nos programas radiofônicos.

Hipótese 2.1: Nas matérias com elevado potencial conflitivo, a proximidade da passagem final da proposição no processo legislativo intensifica o conflito político, aumentando a ocorrência e a frequência da sinalização de preferências pelo Presidente à coalizão governativa.

O capítulo seguinte discute o uso de estratégias adicionais mobilizadas pelos presidentes brasileiros para a governança das coalizões na arena legislativa, particularmente a utilização da mídia institucional como um recurso disponível para a sinalização de preferências, tomando como referência a literatura sobre o *going public* na experiência dos EUA. São apresentadas, ainda, as características das coalizões nos períodos analisados e a agenda legislativa dos presidentes tratados neste estudo.

CAPÍTULO 2

O *going public* sob a perspectiva dos governos de coalizão no Brasil

A questão pertinente a este capítulo está relacionada ao uso informal de determinados recursos, como a mídia institucional, que pode ser mobilizada pelos presidentes brasileiros para a sinalização de preferências à coalizão governativa, com o intuito de obter ações coordenadas na arena legislativa. Conforme discutido no capítulo anterior, no Brasil, os dispositivos constitucionais asseguram aos chefes do Executivo um leque de prerrogativas que facultam a coordenação entre os membros da base de sustentação parlamentar. Os recursos que serão mobilizados dependem de uma escolha estratégica dos presidentes. Tais escolhas incluem a sinalização de preferências aos membros da base de apoio parlamentar.

O ambiente legislativo oferece oportunidades para que essa estratégia seja levada a cabo. Uma delas é o encaminhamento de voto pelos líderes partidários nos processos de votação¹³, que permite a manifestação do posicionamento do Governo no processo decisório para os parlamentares da base. A possibilidade de indicar parlamentares para exercerem a liderança do Governo¹⁴ potencializa as oportunidades para a sinalização de preferências. Isso porque os líderes de Governo expressam as expectativas do chefe do Executivo tanto para os parlamentares, quanto para as demais lideranças.

Não obstante, as oportunidades disponíveis aos presidentes para sinalizar suas preferências à coalizão governativa vão além da mobilização de lideranças. O

¹³ RICD, Art. 10, IV.

¹⁴ RICD, Art. 11.

argumento desenvolvido nesta dissertação é que as mídias institucionais – particularmente os programas radiofônicos *A Voz do Brasil* e *Palavra do Presidente* – embora representem um recurso altamente institucionalizado, são utilizadas informalmente pelos chefes do Executivo, com vistas a obter ações coordenadas na arena legislativa, especialmente quando os custos de transação intracoalizão e o grau de conflito das matérias legislativas são maiores.

Do going public à sinalização de preferências para a coalizão governativa

Assim como as análises institucionalistas sobre o Brasil, parte da literatura dedicada ao caso estadunidense se debruçou sobre a estrutura formal da Presidência para compreender a dinâmica das relações entre Executivo e Legislativo no País. O poder de veto presidencial ganha centralidade nesses estudos, por se caracterizar um dos principais recursos disponíveis aos presidentes dos EUA, em um universo limitado de poderes constitucionais para ampliar as chances de aprovação de sua agenda¹⁵.

As análises sobre a estrutura formal da Presidência estadunidense, entretanto, não atentam para a existência de mecanismos informais que podem ser mobilizados pelos chefes do Executivo para controlar a agenda. Clinton, Lewis, Cellini e Weingast (2004) destacam que os presidentes têm à disposição uma variedade de estratégias, que vão além de seus poderes formais, para influenciar o processo legislativo.

O ponto dos autores insere-se em uma agenda de pesquisas não tão recente nos EUA, embora tenha ganhado mais robustez a partir dos anos de 1980. As análises que

¹⁵ Além do poder de veto, a base constitucional da Presidência dos EUA envolve as *Executive Orders*, assim definidas por Mayer (2001:34): *directive issued by the president, 'directing the executive branch in the fulfillment of a particular program', target at executive branch personnel and intended to alter their behavior in some way, and published in the Federal Register.*

perseguem essa investigação buscam demonstrar que o controle da agenda pelos chefes do Executivo pode se dar através da mobilização do público em favor das preferências presidenciais por meio da mídia, de forma a pressionar o Congresso a votar segundo as expectativas presidenciais.

A habilidade dos presidentes de atrair a atenção pública por meio de discursos ou outras formas de utilizar a retórica já fora observada por Schattschneider (1960). Estudos posteriores dirigiram o foco para o mesmo ponto, ao analisarem a capacidade dos chefes do Executivo de alcançar objetivos políticos pela publicização, através das mídias, de políticas de sua preferência (Hutchings, 1998; Kollman, 1998 apud Canes Wrone, 2001). A estratégia de ativar os eleitores pode ser bem-sucedida na medida em que provoca uma reação dos congressistas que, atentos às preferências dos eleitores, vêm-se pressionados a atuar na direção que o Executivo deseja.

Nesse sentido, as aparições públicas, especialmente na mídia, são observadas como uma das estratégias adicionais que podem ser mobilizadas pelos chefes do Executivo para alcançar seus objetivos políticos. Desde os anos de 1980, esse fenômeno é chamado de *going public*, termo cunhado por Kernell (1997), e definido como

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)

O *going public* é, portanto, caracterizado como uma estratégia em que os presidentes fazem aparições em público para promover as políticas de sua preferência, transmitindo

mensagens diretamente à sociedade, através de veículos de comunicação ou outros recursos direcionados a ativar os eleitores para que estes pressionem o Legislativo. Essa ação pode influenciar as preferências dos cidadãos e mobilizar os eleitores no sentido de pressionar o Congresso em momentos de deliberação.

A tese desenvolvida por Kernell tornou-se referência para outros estudos (Covington, 1987; Barrett, 2004, 2005; Canes-Wrone, 2001a, 2001b, 2006; Clinton, Lewis, Cellini e Weingast, 2004; Laroca, 2006). A maioria se dedica às causas e efeitos do *going public*, mas não sem muitas controvérsias nesses quesitos¹⁶.

Kernell enfatiza que a estratégia dificulta as barganhas entre Executivo e Congresso e, portanto, não leva ao sucesso legislativo dos presidentes. Em direção oposta, seguem as análises sobre as quais o *going public* pode (1) elevar a capacidade de barganha com o Congresso, seja por afetar o comportamento do legislador ao mobilizar públicos desatentos (Arnold, 1990), ampliando a saliência de um *issue* e exigindo dos parlamentares um comportamento mais responsivo à sua *constituency* (Hutchings, 1998; Kollman, 1998 apud Canes-Wrone, 2001); (2) tornar críveis as ameaças de veto dos presidentes, por meio de compromissos públicos, o que lhes impõe custos futuros para aceitar legislações que não estão próximas de suas preferências (Ingberman e Yao, 1991); (3) ou ainda se os efeitos dessa estratégia dependem da agenda que será promovida em público (Canes-Wrone, 2001a, 2001b; Clinton, Lewis, Cellini e Weingast, 2004).

¹⁶ Em texto mais recente, Baum e Kernell (2006) analisam que o *going public* perdeu impacto com a difusão das TVs a cabo (canais fechados), apontadas como responsáveis pelo fim de uma “era de ouro” para os presidentes norte-americanos, que faziam uso constante dessa mídia com vistas a mobilizar a população. Os autores concluem: *In recent years, as the number of television households receiving cable has swelled, along with the programming alternatives it offers, the number of viewers who reach for their remote at the first sight of the president has grown steadily* (Idem: 323)

Tais estudos, embora revelem divergências sobre a estratégia que motiva os presidentes a recorrerem ao *going public* e as consequências dessa decisão, são convergentes no tocante ao significado que essa escolha assume. No caso dos EUA, as análises se voltam para o uso da mídia e de outras formas de aparição pública para provocar mobilização externa e formatar uma base de apoio a determinados *issues* via *going public*¹⁷.

Além dos modelos desenvolvidos sobre a experiência dos EUA, estudos sobre a América do Sul, onde é recorrente a formação de governos de coalizão, também indicam que os presidentes recorrem a mecanismos informais para alcançar sucesso legislativo. A observação de Siavelis (2006) sobre o presidencialismo no Chile chama atenção para o uso estratégico de determinadas regras com vistas a coordenar a coalizão. Analisando a aliança partidária dominante no País entre 1990 e 2010 (*Concertación*), o autor atenta para a existência de instituições informais criadas com o intuito de “*solve the problems associated with Chile’s extreme presidentialism*” (Idem: 36). Entre elas, o chamado “partido transversal”, que se traduz em um grupo de líderes que atuam como conselheiros do Presidente e promovem encontros permanentes entre membros da coalizão, inclusive com os ministros. O objetivo das reuniões seria discutir as principais políticas a serem executadas. Nesse sentido, o “partido transversal” facilitaria a comunicação entre os ministros da coalizão, contribuindo para a produção do consenso no interior da base governativa. Além disso, como interlocutores do Presidente, estes líderes seriam capazes de disciplinar seus partidos, em função do poder e da influência que detêm (Idem: 45-46).

¹⁷ Um ponto inovador é apresentado por Clinton, Lewis, Cellini e Weingast (2004), segundo os quais a estratégia pode ser utilizada mesmo quando as preferências dos atores estão alinhadas e, portanto, as chances são favoráveis à vitória presidencial na arena legislativa. Para os autores, os presidentes podem ir a público com o objetivo de obter “crédito político”, ou seja, visibilidade, na medida em que essas vitórias podem ser identificadas com a noção de influência e prestígio.

Ressalte-se que o “partido transversal”, assim como as demais instituições informais analisadas pelo autor¹⁸, representam regras não estabelecidas formalmente, mas que ganham saliência no contexto do País. Segundo ele, a centralidade das instituições informais no Chile é reconhecida pelos atores envolvidos, em função do discernimento sobre a ameaça de um retorno ao autoritarismo. A violação dos acordos informais poderia fazer ruir os governos de coalizão e, por conseguinte, a própria democracia (Siavelis, 2006: 55).

O estudo do caso chileno e as teses sobre o *going public* são analiticamente relevantes para a análise do fenômeno da sinalização de preferências presidenciais à base governativa via mídias institucionais no Brasil. O ponto para o qual se pretende chamar a atenção é que os presidentes brasileiros utilizam-se informalmente de recursos específicos, como as mídias institucionais, ao mesmo tempo em que atuam no Legislativo por meio de seus direitos e prerrogativas constitucionais. Ambos são instrumentos importantes e que podem interagir para que os chefes do Executivo alcancem seus objetivos, maximizando suas preferências e promovendo a coordenação intracoalizão na arena legislativa.

No Brasil, o uso desse tipo de estratégia é, portanto, diferente do que ocorre nos EUA. Esse fato está relacionado às características do presidencialismo em cada um desses países. Primeiro, a dinâmica do sistema político no Brasil se aproxima da experiência parlamentarista europeia, dado o desenho institucional conducente à formação de coalizões no País. A composição de maiorias legislativas em um sistema multipartidário exige do chefe do Executivo a capacidade de lidar com a ausência de um imperativo que

¹⁸ Além do “partido transversal”, o autor destaca outras duas instituições informais: o *cuoteo*, e a *democracia de los acuerdos*.

garanta a cooperação dos parlamentares da base, como foi discutido no capítulo anterior. Diferentemente, nos EUA, a composição de maiorias é facilitada pelo bipartidarismo.

Em segundo lugar, e por referência ao ponto anterior, a formação de alianças partidárias conduz a uma interação entre os Poderes que não comporta a contraposição de duas agendas autônomas e excludentes, uma do Executivo e outra do Legislativo (Limongi e Figueiredo, 2009). Nos EUA, o “presidencialismo puro” delimita as relações entre os poderes, alterando esse cenário.

Por fim, é preciso atinar para o fato de que não são poucas as divergências entre os dois países quanto aos poderes atribuídos aos presidentes. Nos EUA, os chefes do Executivo são institucionalmente mais frágeis que no Brasil, contando com limitados recursos e poderes constitucionais para barganhar com os membros do Congresso e aprovar sua agenda¹⁹. Por sua vez, os presidentes brasileiros, “podem propor e têm prerrogativa exclusiva para tanto em certas áreas de legislação. Seus campos de ações estratégicos com vistas a obter resultados políticos, obviamente, são bem maiores” (Diniz, 2005: 342).

A reflexão que este trabalho busca empreender aponta para o fato de que os presidentes brasileiros podem prescindir do *going public*. A afirmação não sugere a inexistência desse fenômeno na experiência brasileira, mas sustenta que os casos são eventuais. O

¹⁹ Entre os principais recursos disponíveis aos presidentes norte-americanos, estão o poder de veto e as executive orders.

episódio do Referendo das Armas²⁰ ilustra um momento importante em que o Presidente recorreu a essa estratégia na tentativa de pressionar o Congresso através da opinião pública. Em entrevista à imprensa e declarações públicas, o Presidente Lula reforçou sua posição sobre o tema, evidenciando a centralidade desse *issue* na agenda presidencial. O episódio marca um momento na história da política brasileira em que o chefe do Executivo mobilizou seus recursos formais – através do fortalecimento da estrutura da Presidência (Inácio, 2006); e estratégias informais, como o *going public*. Embora o resultado obtido não tenha contemplado as preferências presidenciais²¹, o Referendo das Armas demonstrou que os presidentes brasileiros mobilizam recursos e estratégias diferentes na tentativa de aprovar sua agenda.

Levar o *issue* a público representou uma dessas alternativas naquele contexto. Contudo, no Brasil, o uso das mídias, em especial dos veículos de comunicação institucionais, tem um objetivo diferenciado, relacionado à sinalização direta para os membros da coalizão, com vistas a promover ações coordenadas; não à mediação dos eleitores na relação do Executivo com o Legislativo. Sobretudo porque não se trata de uma estratégia para garantir apoio em agendas específicas. Governos de coalizão pressupõem uma base de sustentação ampla e permanente e, portanto, envolvem maior complexidade para alcançar o consenso.

Mais crucial que ativar a sociedade via *going public* é a estratégia presidencial de sinalizar preferências à coalizão em governos formados por alianças partidárias. Em

²⁰ Referendo realizado no Brasil em outubro de 2005, em que a população foi convocada a decidir sobre a supressão ou não do artigo 35 do Estatuto do Desarmamento, sobre o comércio legal de armas de fogo e munições no País.

²¹ Para análises sobre o resultado do Referendo das Armas, consultar: INÁCIO, Magna; NOVAIS, Raquel; ANASTASIA, Fátima (Org.). *Democracia e Referendo no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

outras palavras, a questão premente que se apresenta aos chefes do Executivo no Brasil é que, no papel de formadores da coalizão, eles precisam promover a coordenação de seus membros, tarefa que será tanto mais complexa quanto maiores os custos de coordenação de seus membros e o grau de conflito da agenda em questão. O processo legislativo pode afetar a proporção que tais custos assumem, já que permite a acomodação de interesses dos partidos membros da base de apoio parlamentar. Essa dinâmica exige a mobilização de recursos diversos, a depender das estratégias presidenciais em cada momento.

A cadeia com a qual se trabalha retira o foco dos cidadãos e lança luz à relação entre Presidente e coalizão. Não se trata, portanto, de uma ação do chefe do Executivo para mobilizar a sociedade em favor de determinada política e, assim, pressionar o Legislativo. Mas, antes, de utilizar as mídias institucionais disponíveis ao Presidente para ativar a coalizão governativa. A próxima seção traz elementos para a análise desses veículos como recurso para a estratégia presidencial de sinalização de preferências.

A mídia institucional como recurso para a sinalização

No Brasil, o período de redemocratização foi acompanhado de novas alternativas à comunicação institucional dos Poderes²², com o surgimento, a partir da década de 90, de canais de TV e de rádio estatais, além dos portais de notícias na Internet. Assim foram criadas, por exemplo, as rádios e TVs Assembléia, rádio e TV Câmara e Senado (no caso das TVs, ambas operam via cabo e pleiteiam sinais abertos de transmissão), TV Justiça, NBR (TV do Poder Executivo), além da TV Brasil, cujo projeto foi inspirado na criação de uma TV Pública. É fácil constatar, portanto, que os veículos de comunicação

²² O Art. 223 da Constituição Federal prevê a existência do sistema estatal de comunicação, bem como dos sistemas público e privado.

institucional do país não são poucos. Segundo a Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (Abert), a rede de radiodifusão governamental e educativa alcança um total de 648 emissoras, entre TVs e rádios²³.

Não obstante, os presidentes brasileiros mantêm no ar o noticiário de rádio oficial mais antigo do país (e também o mais polêmico), *A Voz do Brasil*, criado na década de 1930²⁴, durante o Governo constitucional de Getúlio Vargas²⁵. Além disso, outros programas de rádio, voltados exclusivamente para o Presidente, passaram a coexistir com *A Voz do Brasil*. O presidente José Sarney, em 1986, criou o *Conversa ao Pé do Rádio*, programa de transmissão obrigatória por todas as emissoras do país até o final de seu mandato. Por sua vez, o presidente Fernando Henrique Cardoso, quatro meses depois de assumir o primeiro mandato (29 de abril de 1995), lançou o programa semanal *Palavra do Presidente*, com cerca de cinco minutos de duração e transmitido pelas emissoras em horários disponíveis. Seguindo as pegadas de seus antecessores, o presidente Lula, em 2003, coloca no ar o programa *Café com o Presidente*, com seis minutos de duração (que se mantém no governo de Dilma Rousseff, com o nome *Café com a Presidenta*).

A comunicação institucional dos poderes da República é antes um mecanismo democrático legítimo que deve gerar transparência, prestar contas dos atos dos políticos e possibilitar a fiscalização do Governo por parte dos cidadãos. Para alguns autores, tais

²³ Artigo publicado em www.abert.org.br (27/01/2011), de autoria do presidente da Amirt (Associação Mineira de Rádio e Televisão), Agostinho Rezende. Acesso em 01/03/2011.

²⁴ O programa foi criado em 1939, pelo Decreto Lei 1.915, com o objetivo de “Centralizar, coordenar, orientar e superintender a propaganda nacional, e servir como elemento auxiliar dos ministérios, entidades públicas na parte que interessava à propaganda nacional”.

²⁵ O noticiário foi criado com o nome *A Hora do Brasil* e desde 1939 é transmitido em caráter obrigatório por todas as emissoras do país. À época de sua criação, o programa atendeu aos objetivos de propagar a ideologia do novo modelo de Estado inaugurado por Vargas, pautado pela busca do desenvolvimento econômico a partir do incentivo ao setor industrial, do protecionismo e do intervencionismo (Perosa, 1995).

mídias, especialmente quando direcionadas ao Presidente, servem ainda para ativar a sociedade em favor das políticas governamentais (Perosa, 1995).

O que se pretende nesta pesquisa é avançar no quadro analítico e trabalhar a noção do uso estratégico dos veículos institucionais como evidência de que os presidentes recorrem à sinalização, por meio dessa mídia, com o intuito de reduzir os custos associados à governança das coalizões. Como base empírica, trabalha-se, particularmente, com o noticiário produzido pelo Executivo n’*A Voz do Brasil* e o programa radiofônico *Palavra do Presidente*, veiculado durante o Governo de Fernando Henrique Cardoso.

A Voz do Brasil é transmitida de segunda a sexta-feira, entre 19h e 20h, em caráter obrigatório por todas as emissoras de rádio do Brasil, conforme estabelece o Código Brasileiro de Telecomunicações²⁶. O noticiário do Poder Executivo, utilizado nesta pesquisa para investigar o fenômeno da sinalização de preferências presidenciais, ocupa os 25 primeiros minutos do programa²⁷.

Ainda são raros os estudos sobre o noticiário. No que se refere ao seu formato, Perosa (1995) argumenta que *A Voz do Brasil* atravessou governos de tonalidades diversas e chegou à nova ordem democrática brasileira praticamente intacta. As mudanças no

²⁶ CBT, 1962, art.38, alínea E.

²⁷ O programa, com duração total de 1 hora, é composto por noticiários independentes, produzidos pelos três Poderes e veiculados conjuntamente da seguinte forma: de 19h às 19h25, notícias do Executivo; de 19h25 às 19h30, informativo do Judiciário; de 19h30 às 19h40, notícias do Senado Federal; e de 19h40 às 20h, informativo da Câmara dos Deputados. Às quartas-feiras, é transmitido o “Minuto TCU”, que ocupa 1 minuto da parte cabível ao Poder Executivo (previsto por convênio assinado entre o Tribunal de Contas da União e a Radiobrás, em 10 de outubro de 2005). Ressalte-se que, somente em 1967, por meio do Decreto nº 52.795, os demais Poderes ganharam espaço no programa que, até então, era ocupado apenas pelo noticiário do Executivo.

formato e nos objetivos alteraram pouco a essência da informação veiculada, apesar de as relações entre sociedade e Estado serem bastante diferentes nos dias atuais (Idem).

Em 1995, o debate sobre a obrigatoriedade de transmissão do programa colocou em lados opostos as emissoras de rádio privadas e o Estado, a partir da campanha “Liberdade na *Voz do Brasil*”, liderada pela Rádio Eldorado (São Paulo). A polêmica permanece e nesses 16 anos de reivindicações, segundo a Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (Abert)²⁸, mais de 800 emissoras conseguiram, por meio de liminares obtidas na Justiça, a flexibilização do horário de veiculação do programa oficial.

A alegação dessas empresas é que a obrigatoriedade é inconstitucional por agredir os artigos 5 e 220 da Constituição de 1988, que tratam da liberdade de comunicação e informação jornalística. Argumenta-se, ainda, que a audiência do programa é baixa. De acordo com a Empresa Brasileira de Comunicação (EBC), responsável pela produção do noticiário do Executivo e pela sua veiculação para todo o país, não há pesquisas de audiência recentes²⁹.

A discussão sobre a obrigatoriedade ecoou no Congresso Nacional. Entre 1995 e 2007, foram apresentados ao Congresso Nacional 25 Projetos de Lei sobre o programa³⁰.

²⁸ Informação publicada em www.abert.org.br. Acesso em 21/12/2010.

²⁹ Segundo informação da Gerência da EBC Serviços. Contato realizado em dezembro de 2010.

³⁰ Fonte: portal da Câmara dos Deputados (www.camara.gov.br). Acesso em 1/5/2011. C.f. Anexo 5

Desse total, 10 são referentes à flexibilização do horário de veiculação³¹; e três propunham o fim da obrigatoriedade de transmissão.

Segundo Bucci (2008), o noticiário do Poder Executivo passou pela maior reformulação de sua história – em termos de projeto editorial e de linguagem jornalística – em setembro de 2003. Nas palavras do autor, então presidente da Radiobrás: “aos poucos, o horário do Executivo, sem abrir mão dos acontecimentos relacionados ao Governo, conseguiu-se firmar como um noticiário comprometido com os fatos” (*Idem*: 160). A nova proposta tinha como marco a mudança de paradigma na cobertura dos fatos, passando a tratar a notícia como direito do cidadão e não como uma forma propagandística das ações de Governo (*Idem*). Embora criticada pelos próprios membros do Executivo, a ideia se firmou e manteve-se ao longo dos dois mandatos do Governo Lula. Destaque-se, ainda, o apoio pelo fim da obrigatoriedade de retransmissão por parte da direção da Radiobrás, fato inédito na história do programa.

A questão que interessa a esta pesquisa é investigar se, de fato, as mídias institucionais – em particular, os programas radiofônicos *A Voz do Brasil* e *Palavra do Presidente* – são utilizadas pelos presidentes para sinalizar preferências à coalizão governativa. Argumenta-se que os presidentes recorrem a tal estratégia com vistas a obter ações coordenadas na arena legislativa, uma vez que esta é uma arena decisiva para a

³¹ A ação mais recente é relativa ao PL 595/2003, de autoria da deputada Perpétua Almeida (PC do B), aprovado, por unanimidade, no dia 24/5/2011, na Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI) da Câmara. O projeto já passou pelo Senado e aguarda o parecer da Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) e a aprovação em Plenário da Câmara dos Deputados. Pela proposta, a *Voz do Brasil* poderá ser transmitida pelas emissoras de rádio entre 19h30 e 00h30, sem interrupção, e mantendo a duração de uma hora do programa. O projeto, que originalmente não diferenciava as emissoras pelo tipo, criando a flexibilização para todas, foi alterado no Senado, que limitou a obrigatoriedade de horário às emissoras educativas. Fonte: www.camara.gov.br/radiocamara (acesso em 25/5/2011).

acomodação de interesses (Inácio, 2009), na qual as barganhas ainda podem ocorrer. A disponibilidade das mídias, como recurso institucional, pode incentivar a sua utilização de forma informal pelos chefes do Executivo.

Essa ação, contudo, não ocorre indiscriminadamente, mas em contextos específicos. Ou seja, a estratégia presidencial de sinalização de preferências, assim como a centralização decisória nas estruturas da Presidência (Rudalevidge, 2002; Inácio, 2006), é contingencial. A mobilização de tal estratégia varia e essa flutuação está relacionada a duas variáveis apontadas neste estudo: os custos de coordenação da coalizão, segundo as características desta; e o grau de conflito da agenda em questão.

A fim de analisar essa variação, o estudo aqui desenvolvido contempla dois governos que se diferenciam quanto ao tipo de coalizão formada, quais sejam, o primeiro mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-1998); e o Governo de Luiz Inácio Lula da Silva, também em seu primeiro mandato (2003-2006). As coalizões são analisadas no contexto de decisões que implicam maiores custos de coordenação da coalizão, dado o elevado potencial conflitivo das matérias legislativas, a saber, as Propostas de Emenda à Constituição sobre a previdência e o sistema tributário. As duas seções seguintes trazem uma descrição geral das coalizões montadas nos governos em tela e das proposições legislativas investigadas, de forma a fornecer elementos para uma análise exploratória do fenômeno da estratégia presidencial de sinalização de preferências à aliança governativa, variável dependente deste estudo.

A montagem das coalizões nos dois governos

A estratégia presidencial de sinalização de preferências à coalizão governativa via mídias institucionais varia nas coalizões analisadas? Espera-se encontrar essa variação nos governos investigados, como será analisado no capítulo seguinte, uma vez que o tipo de coalizão montada – segundo o número de cadeiras ocupadas por seus membros, a distância ideológica dos partidos e o controle de recursos institucionais – é tomado como indicador dos custos potenciais de coordenação, impactando positivamente no uso de tal estratégia. Essa seção dirige o foco para o contexto sobre o qual as coalizões aqui analisadas foram montadas, com vistas a respaldar a análise sobre a sinalização de preferências nos programas radiofônicos.

A montagem de coalizões majoritárias tem sido uma estratégia levada a efeito pelos presidentes do período pós-constitucional, com exceção do Governo de Fernando Collor, que não contou com maioria na Câmara dos Deputados em nenhum de seus três gabinetes (Figueiredo e Limongi, 2007: 178)³². Ao contrário da experiência democrática anterior (1946-1964), em que a regra era a formação de coalizões *ad hoc*, em um contexto de “presidencialismo de coalizão faccionalizado” (Santos, 2003)³³, no pós-1988, a coalizão governativa é montada em bases partidárias, fortalecendo o apoio à agenda legislativa dos presidentes e proporcionando elevadas taxas de sucesso na arena congressual (Figueiredo e Limongi, 1999, 2007; Limongi, 2003; Diniz, 2005; Inácio, 2006).

³² Em 2002, com a saída do PFL da base governativa, o último gabinete do segundo mandato de FHC deixou de ser majoritário, 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).

³³ Segundo o autor, o Executivo buscava apoio em membros da oposição porque, mesmo formando uma coalizão formal, não poderia contar com o apoio coeso da base, uma vez que os partidos não eram disciplinados. Por sua vez, destaca o autor, a democracia pós-88 caracteriza-se por um “presidencialismo de coalizão racionalizado”, em que o monopólio do Executivo em iniciativa de matérias orçamentárias “força” os legisladores a se organizarem em partidos, dado que essa é a melhor estratégia para que os parlamentares fortaleçam seu poder de barganha com o Executivo.

Por referência à literatura especializada (Amorim Neto, 1998; Figueiredo e Limongi, 1999, 2007; Muller e Strom, 2000), os critérios operacionais adotados para diferenciar as coalizões nesta dissertação referem-se a: (1) mudança de mandato e mudança na composição partidária do ministério (saída ou entrada de ministro de um novo partido formalmente membro da coalizão); (2) início de nova legislatura ou de bloco parlamentar, alterando o percentual de cadeiras da coalizão. Tais critérios, segundo Muller e Strom (2000: 12), demarcam o início e o fim de uma coalizão governamental.

Conforme destaca Inácio (2006: 46), a formação de coalizões majoritárias em bases partidárias no Brasil, observada no período mais recente, se dá em dois momentos: no eleitoral e no pós-eleitoral. A estratégia de ampliar o contingente legislativo após o pleito foi utilizada com vigor nos governos em tela.

Tanto Lula quanto FHC venceram as eleições sem, contudo, obter maioria na Câmara dos Deputados. 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 cadeiras³⁴.

Não obstante as estratégias utilizadas para ampliar o contingente legislativo sejam diferentes nos dois governos, FHC e Lula foram os presidentes que mais mobilizaram o recurso à 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 56,3% de representação na Câmara dos Deputados. A adesão do PPB

³⁴ Fonte: Banco de Dados digital, disponível em jairnicolau.iesp.uerj.br.

no ano seguinte 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). Ressalte-se que a incorporação do PPB ocorreu em um momento crucial para o Governo, ampliando a maioria necessária à aprovação da Reforma da Previdência, em 1996.

A ampliação da base de apoio parlamentar no Governo Lula foi baseada apenas na migração de parlamentares para os partidos da base governativa, perfazendo um percentual inferior a 50% de representação, insuficiente não apenas para a aprovação de reformas constitucionais, como também de leis ordinárias. Embora a aliança contasse com maior número de partidos, em relação ao primeiro gabinete de FHC, no primeiro ano de mandato, a coalizão de Lula era formada pelas pequenas e médias legendas que compuseram a aliança 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 pela aliança governativa, somente ocorreu no segundo ano de mandato, quando o PMDB foi incorporado à coalizão (com a formação do segundo gabinete do Governo Lula, em 23/01/2004, que obteve 62,38% das cadeiras).

Assim, observa-se que, no período analisado, correspondente à tramitação das reformas da Previdência e Tributária, há dois gabinetes distintos no primeiro mandato FHC e um no primeiro ano do Governo Lula (**Tabela 1**). Em ambos os gabinetes de FHC, a coalizão governativa detinha mais de 50% das cadeiras legislativas, enquanto Lula não obteve status majoritário na formação do primeiro gabinete³⁵.

³⁵ Nas demais coalizões do Governo Lula, classificadas em mais quatro gabinetes até o dia 31/01/2007, o percentual de cadeiras na Câmara é superior a 50% (Figueiredo e Limongi, 2007: 178).

Tabela 1: Coalizões de Governo e força parlamentar da coalizão governativa - 1995-1998/2003

<i>Gabinete presidencial</i>	<i>Partido do presidente</i>	<i>Partidos nas coalizões de Governo</i>	<i>Data de início da coalizão</i>	<i>Data do término da coalizão</i>	<i>% cadeiras legislativas no início da coalizão</i>	<i>Status majoritário da coalizão</i>
FHC I 1	PSDB	PSDB-PFL-PTB-PMDB	01/01/1995	25/04/1996	56,14	Sim
FHC I 2	PSDB	PSDB-PFL-PTB-PMDB-PPB*	26/04/1996	31/12/1998	77,19	Sim
Lula I 1	PT	PT-PL-PC do B-PSB-PTB-PPS-PV-PDT	01/01/2003	22/01/2004	42,88	Não

Fonte: Figueiredo e Limongi (2007)

* O PP fundiu-se ao PPR em 1995, dando origem ao PPB. Seus deputados incorporaram-se, em 1996, à bancada de apoio de Fernando Henrique. Em 2003, o partido passou a se chamar PP.

A caracterização das coalizões, no entanto, não se limita à distribuição de cadeiras entre os partidos (Axerold, 1970; Laver e Scholfield, 1990). A distribuição de preferências entre os membros da coalizão é variável relevante para distinguir as coalizões (Amorim Neto, 2000; Inácio, 2006). Nesse sentido, a estratégia de montagem da base de apoio difere muito nos períodos investigados (esse ponto será tratado mais detidamente no capítulo 4).

Os gabinetes montados por Fernando Henrique contavam com partidos de centro (PMDB e PSDB, legenda do Presidente) e de direita (PTB, PFL e PPB/PP) no espectro ideológico. A estratégia de formação de coalizões de Lula manteve a aliança eleitoral, que reunia partidos localizados à esquerda do *espectrum* ideológico (PC do B, PSB, PV e o próprio PT, partido formador da coalizão) e legendas de centro-direita (PTB e PL). Além de heterogênea, em termos da distância ideológica entre seus membros, a coalizão

de Lula caracterizou-se por ser notadamente fragmentada, agregando pequenos e médios partidos.

As diferenças, contudo, não afetaram os níveis de disciplina observados no período. O índice de apoio dos membros das coalizões governativas à agenda legislativa dos presidentes manteve-se alto, variando entre cerca de 86% nos dois gabinetes de FHC e 93% no primeiro gabinete de Lula (Figueiredo e Limongi, 2007: 181). Elevadas taxas de sucesso presidencial também foram a regra, ficando em 78,72% no primeiro mandato de FHC e 81,47% no Governo Lula (Figueiredo e Limongi, 2007: 157).

Melo (2007: 287) chama a atenção para as variações existentes no comportamento das bancadas entre um Governo e outro. A “troca de lugares” resultante das eleições 2002, que levaram o PT ao Governo e PSDB e PFL à oposição, refletiu-se nas taxas de disciplina desses partidos, que “caíram de modo expressivo de um período a outro” (Melo, 2007: 287).

Fenômeno semelhante pode ser observado em relação à coesão partidária, ou seja, aos votos semelhantes de parlamentares do mesmo partido. Ao longo do primeiro mandato de FHC, o PFL apresentava 91,3% de coesão nas votações nominais sobre matérias legislativas de interesse do Governo; a taxa de coesão caiu para 70,7% no Governo Lula; o PSDB passou de 87% para 73,3%; e o PT saiu de 98,4% no primeiro caso para 92,3% no segundo (Figueiredo e Limongi, 2007: 170).

No caso do PT é possível dizer que a chegada ao Governo e a consequente adoção de uma agenda política moderada gerou tensões entre a bancada e nas relações desta com o Governo, a militância e o eleitorado mais próximo. Como resultado, o partido viu sua coesão diminuída e seus líderes tiveram

que em algumas ocasiões lançar mão dos instrumentos disciplinares disponíveis para manter a bancada alinhada no apoio ao Governo. Já os casos do PFL e PSDB revelam a dificuldade de líderes em manter o nível de disciplina dos deputados uma vez destituídos dos importantes recursos disponíveis aos partidos governativas. (Melo, 2007: 287)

Em que medida esses perfis das coalizões, em contextos de agendas mais conflitivas, exigem dos presidentes a mobilização de estratégias mais complexas de coordenação, como a sinalização de preferências à aliança governativa através das mídias institucionais? Para os fins desta pesquisa, além de comparar as diferenças relativas ao perfil das montadas, é necessário contrastar as agendas legislativas dos presidentes, como será apresentado na próxima seção.

A agenda legislativa dos presidentes

Em que contextos o perfil da agenda exige dos presidentes a mobilização de estratégias mais complexas de coordenação? Em temas com elevado potencial conflitivo, os custos para obter ações coordenadas na arena legislativa são ampliados, como será tratado no capítulo 5. A depender da natureza da agenda, tais custos serão ainda maiores, em função das próprias regras do processo decisório. Esse fato explica a relevância de se comparar a natureza da agenda legislativa dos governos em tela.

As exigências para a apreciação de cada tipo de iniciativa legal impõem diferentes fluxos e ritmos de trabalho legislativo na Câmara dos Deputados, bem como revelam o uso estratégico de regras e procedimentos decisórios por parte dos legisladores, objetivando influenciar as decisões finais na direção de sua preferência (Inácio, 2007: 214). Assim, a disputa entre os congressistas que apóiam determinada matéria e os que

são contrários a esta passa pelo embate sobre o uso de normas e procedimentos que regulam a tomada de decisões (Figueiredo e Limongi, 1999: 197).

Nesse sentido, as diferenças entre as regras institucionais têm impactos nada triviais sobre o processo decisório. O **Quadro 1** traz o comparativo entre as Propostas de Emenda à Constituição (PECs) e os Projetos de Lei Ordinária (PL).

Quadro 1: Comparativo das regras institucionais do processo decisório – PEC/ PL

	PEC	PL
Poder de iniciar matéria legislativa	- Executivo - 1/3 dos deputados (171 parlamentares)*	- Executivo - Parlamentar individual ou iniciativa coletiva**
Processo de votação	Votação nominal	Votação simbólica, sendo adotado o processo nominal apenas quando há pedido de verificação de votação por seis centésimos dos membros da Casa ou líderes que representem esse número
Quórum para aprovação	Maioria qualificada (3/5 dos deputados)	Maioria simples
Turnos de votação	Dois turnos de votação em cada Casa Legislativa (e para cada alteração realizada)	Votação em turno único
Fluxo legislativo	Passagem obrigatória pela Comissão Especial	Passagem apenas pelas Comissões temáticas
Prerrogativa de requerimento de urgência	Inexistência de urgência constitucional ou regimental	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

Fontes: Regimento Interno da Câmara dos Deputados; Constituição Federal (1988); Figueiredo e Limongi (1999)

* As assembleias legislativas também detêm iniciativa da apresentação, mas válida apenas se contar com o apoio de mais da metade das assembleias da Federação, cada uma tendo tomado a decisão por deliberação da maioria de seus membros (art. 60, inciso III, Constituição Federal).

** Podem ser apresentados, ainda, pelas comissões da Câmara, do Senado ou das duas Casas em conjunto. O presidente da República dispõe de iniciativa concorrente com a dos parlamentares sobre temas em geral, mas detém competência privativa para a apresentação de projetos sobre certas matérias definidas pela Constituição Federal (art. 60, § 4º, Constituição Federal).

No processo de tomada de decisões sobre emendas constitucionais apresentadas pelo Executivo, a atuação do Governo na Câmara dos Deputados é limitada pelas regras do Regimento Interno: a proposição não pode ser retirada da Comissão Especial por meio de procedimentos de urgência solicitados pelos líderes; o parecer desta comissão é condição para que a matéria vá a Plenário; toda votação deve ser nominal, obrigando os parlamentares a se manifestarem publicamente sobre os temas; a base parlamentar precisa reunir maioria qualificada para aprovar a matéria, bem como as emendas e DVS (Destaques para Votação em Separado) apresentadas ao texto³⁶.

Dessa forma, quando se trata de uma proposta que requer alteração constitucional, as regras institucionais a que esta é submetida elevam os custos do processo decisório. Como destacam Figueiredo e Limongi, “as exigências para a aprovação de emendas constitucionais são as maiores entre todas as decisões legislativas” (1999: 197). Isso porque “matérias constitucionais são, por definição, protegidas por uma regulamentação que visa justamente a tornar lentas e difíceis as alterações do texto constitucional” (Figueiredo e Limongi, 1999: 197).

Para o período investigado nesta dissertação, nota-se que o patamar de sucesso do Executivo é alto, reiterando os argumentos da literatura especializada sobre o sucesso e a dominância dos presidentes na arena legislativa. A **tabela 2** apresenta os dados.

³⁶ A apresentação de DVS é uma das principais estratégias da oposição para impor custos à coalizão. Esse recurso (que, como veremos adiante, foi amplamente utilizado pela oposição na Reforma da Previdência de FHC), amplia os custos de aprovação da matéria ao forçar a votação nominal de itens em separado, expondo ainda mais os parlamentares da base governativa quando se trata de medidas impopulares.

Tabela 2: Produção legal com origem no Executivo Brasil 1995-1998/2003

	<i>Leis Ordinárias com origem no Executivo (sancionadas)</i>	<i>Participação sobre o total de Leis sancionadas (%)</i>
1995	196	71,2
1996	139	78,5
1997	129	77,7
1998	124	69,7
2003	146	74,1

Fonte: Inácio (2006: 110)

Contudo, a variação existente mostra que há algumas diferenças no tipo de apoio legislativo aos presidentes. Essa flutuação está associada à natureza da agenda presidencial, que configura diferentes cenários no tocante à adesão dos membros da coalizão (Inácio, 2006: 114).

Nesse sentido, cabe observar as matérias legislativas votadas pelo método nominal³⁷ no período, que exigem a manifestação pública dos parlamentares. Inácio (2006) observa que o total de votações nominais ocorridas no primeiro mandato de FHC e no primeiro de Lula foi maior em relação aos demais presidentes do período pós-constitucional. Entre 1995 e 1998, a Câmara dos Deputados deliberou, nominalmente, por 442 vezes, sendo que o maior volume está concentrado na vigência da segunda coalizão de Fernando Henrique. No Governo Lula, esse número cai para 300; a maioria das votações ocorreu durante seu primeiro gabinete (Inácio, 2006: 116; Portal Câmara dos Deputados³⁸). Os dados indicam que parte considerável da agenda dos dois presidentes é composta por proposições legislativas que só podem ser decididas através de votações nominais.

³⁷ Se seis centésimos dos membros da Casa ou Líderes que representem esse número apoiarem um pedido de verificação de votação, requerido por qualquer parlamentar, será feita a votação através do sistema nominal (RICD, art. 185).

³⁸ Dados referentes ao ano de 2006, período não contemplado na pesquisa de Inácio (2006). Coletados em 23/02/2011, no link <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/plenario/resultadoVotacao>. Foram encontradas 106 votações nominais no período.

Utilizando o posicionamento do Governo, indicado pelo encaminhamento de voto do Líder do Governo nas votações nominais, como *proxy* da agenda presidencial, Inácio (2006: 116) constata que “o foco da atenção presidencial tende a se concentrar sobre o tipo de iniciativa legislativa que ele utiliza para implementar a sua agenda”. Assim, pode-se afirmar que a ênfase nas alterações constitucionais é um traço do período FHC, que totaliza 274 encaminhamentos de voto sobre PECs em seus dois mandatos.

A maioria desses encaminhamentos ocorreu no primeiro Governo, período que interessa particularmente a essa dissertação. Foram 199 encaminhamentos sobre PECs (59% do total no período), contra 88 encaminhamentos relativos a projetos de lei ordinária, apenas 21 em projetos de lei complementar e 11 em medidas provisórias. Movimento semelhante pode ser notado no primeiro gabinete de Lula (que inclui o período analisado nesse trabalho). Do total de 110 encaminhamentos do Líder do Governo, 52 (ou seja, 47,3%) referiram-se a PECs.

Contudo, no tocante à natureza da agenda presidencial, os governos FHC e Lula apresentam diferenças consideráveis – especialmente quanto ao número de PECs enviadas ao Legislativo. Fernando Henrique pautou sua agenda nas mudanças constitucionais. Já no primeiro ano de governo (1995), o Presidente encaminhou 16 PECs ao Legislativo³⁹.

Poucos dias após assumir o mandato, em janeiro de 1995, FHC deu início ao seu projeto de reformas constitucionais. Em princípio, as reformas chamadas de “ordem

³⁹ Segundo Melo (2007: 252), 1995 foi o ano do “big bang constitucional de Cardoso, com uma grande concentração de emendas”. Elas representaram a metade de todas as emendas propostas pelo seu Governo. Em 1996, esse número caiu para cinco PECs; em 1997 e 1998, foram 3 a cada ano. Fonte: <http://www.camara.gov.br/sileg>. Acesso em 24/02/2011.

econômica” obtiveram maior atenção do Governo, tais como as propostas de emendas sobre monopólio estatal na distribuição de gás canalizado, abertura para embarcações estrangeiras à navegação marítima de cabotagem e a flexibilização das telecomunicações. O chefe do Executivo também priorizou as reformas da Previdência e Tributária, cujas PECs foram enviadas à Câmara dos Deputados, respectivamente, em março de 1995 (PEC 33) e em agosto do mesmo ano (PEC 175).

Diferentemente, no Governo Lula, as alterações constitucionais não representaram o foco da agenda presidencial. Apenas duas PECs foram enviadas ao Congresso no primeiro ano de governo: as reformas da Previdência e Tributária⁴⁰. As duas proposições foram encaminhadas ao Congresso Nacional conjuntamente, em abril de 2003. Ao contrário de seu antecessor, o presidente petista “inaugurou” a agenda de Governo no Legislativo com as PECs da Previdência (PEC 40) e Tributária (PEC 41).

Segundo Melo, M. (2007: 248-249), “o traço mais marcante do Governo Lula (...) é a perda de ativismo constitucional”⁴¹. Do total de 53 emendas constitucionais apresentadas até janeiro de 2007⁴², 35 foram promulgadas ao longo dos dois mandatos de FHC; no período de seu sucessor, esse número caiu para 13⁴³ (Idem: 251).

O cenário investigado nesta dissertação inclui agendas cuja natureza é conflitiva e os perfis das coalizões diferem. Espera-se encontrar que a estratégia presidencial de

⁴⁰ Ao longo de todo primeiro mandato, Lula enviou oito PECs ao Congresso Nacional Fonte: <http://www.camara.gov.br/sileg>. Acesso em 24/02/2011.

⁴¹ Como variáveis explicativas, o autor destaca, além do estilo de liderança presidencial, os custos de coordenação intracoalizão, que seriam ampliados, de acordo com ele, pela heterogeneidade ideológica dos partidos membros da base de sustentação parlamentar: “A variável central é, com efeito, a perda de uma agenda reformista em função do arco de alianças montado pelo Governo” (Melo, 2007: 53).

⁴² Sem contar as seis emendas de revisão constitucional apresentadas no período.

⁴³ Esse dado é relativo ao primeiro mandato do Presidente Lula (2003-2006).

sinalização de preferências à coalizão governativa ocorra, a depender dos graus que os custos de coordenação assumem nestes contextos. O próximo capítulo tem por objetivo descrever *se e como* essa estratégia é levada a efeito pelos presidentes.

CAPÍTULO 3

A estratégia presidencial de sinalização de preferências à coalizão governativa via mídia institucional

O objetivo deste capítulo é explorar os dados coletados nos programas radiofônicos *Voz do Brasil* e *Palavra do Presidente* para a operacionalização da variável dependente deste estudo, qual seja, a sinalização de preferências dos presidentes à base de apoio governativa. Busca-se identificar o comportamento dessa variável no período em tela, de forma a verificar *se e como* a estratégia presidencial de sinalização via mídia institucional ocorre.

Para tanto, a variável dependente deste estudo é analisada segundo duas dimensões. A primeira delas diz respeito à *ocorrência da sinalização de preferências*, associada à presença das inserções (notícias) sobre as reformas investigadas nos programas radiofônicos. Considera-se que a *ocorrência da sinalização* será mais **intensa** quando houver a participação de presidentes e/ou ministros em tais inserções (este ponto será tratado mais detidamente na próxima seção, especialmente no que se refere à participação dos ministros no contexto da estratégia de sinalização). Entende-se, por “participação”, todo tipo de manifestação sobre os temas, seja direta – quando há depoimentos ou entrevistas dos presidentes e ministros (sonoras⁴⁴); ou indireta – quando os repórteres citam os presidentes ou ministros como fontes, mas não há sonoras. A medida dessa dimensão consiste em duas variáveis *dummies*, sendo (1) *dummy* para

⁴⁴ O termo *sonoras* é empregado no ambiente jornalístico para designar a presença de depoimentos (entrevistas) em reportagens de TV e rádio.

captar a presença ou não de cada tema sob investigação nos programas analisados; e (2) *dummy* para captar a participação (direta ou indireta) de presidentes e/ou ministros.

A segunda dimensão refere-se à *frequência da sinalização de preferências*, ou seja, à duração das inserções e das participações de presidentes e/ou ministros, quando ocorrem, nessas inserções. A medida utilizada concentrou-se em variáveis contínuas, relativas ao tempo, em segundos, ocupado pelas inserções e pelas participações. Ressalte-se que a duração das manifestações de presidentes e/ou ministros refere-se apenas às participações diretas, uma vez que só é possível considerar o tempo quando há sonoras. Cabe destacar, ainda, que as participações ocorrerão apenas nos programas em que há inserções sobre os temas, ou seja, as entrevistas ou as citações dos repórteres aos comentários dos presidentes e dos ministros são parte das inserções.

Assim, considera-se que a estratégia presidencial de sinalizar preferências à coalizão governativa por meio dos programas radiofônicos ocorre quando os temas (Reforma da Previdência e Reforma Tributária) surgem nas inserções dos noticiários e é intensificada quando há participações de presidentes e/ou ministros. O argumento sustenta-se no fato de que tais veículos de comunicação são institucionais e, portanto, podem ser mobilizados não apenas como arena pública de debate (Manin, 1995) ou para ativar a sociedade em favor de políticas governamentais (como argumentam os teóricos do *going public* para o caso dos EUA), mas ainda como espaço para a sinalização de preferências presidenciais, cuja intensidade é maior na presença de manifestações diretas, ou seja, quando as inserções são compostas por depoimentos (sonoras) e pronunciamentos de presidentes e de ministros.

Observar a sinalização de preferências pelos presidentes à coalizão governativa requer atentar para essas duas dimensões (*ocorrência e frequência*). No caso d'*A Voz do Brasil*, o tempo dos noticiários é preenchido com reportagens sobre diversos assuntos. É relevante analisar se os temas investigados são pautados ou não nos programas e, se aparecem, quanto tempo eles ocupam. A presença de presidentes e/ou ministros nessas reportagens (aqui chamadas inserções) potencializa a importância associada ao tema. Com relação ao *Palavra do Presidente*, programa **temático** e no qual apenas o **chefe do Executivo** conduz o noticiário, a *ocorrência* e a *frequência* da sinalização terão valores idênticos, pois sempre que os temas surgirem haverá a participação do Presidente; e sempre que essa participação ocorrer, ela terá o mesmo tempo de duração que o programa (cinco minutos).

O referencial empírico desta pesquisa consiste em um total de 250 horas de programas radiofônicos direcionados ao Poder Executivo (*A Voz do Brasil* e *Palavra do Presidente*), produzidas durante o primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-1998) e o primeiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva, particularmente em seu primeiro ano de Governo (2003). Especificamente, a análise concentra-se no período de tramitação das reformas da Previdência e Tributária em cada período, a partir do momento em que as proposições chegam à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) da Câmara dos Deputados.

Sendo assim, o período em foco compreende os quatro anos do primeiro mandato de FHC, iniciando-se em 28 de março de 1995 e compreendido até dezembro de 1998. Por impossibilidade de acesso aos arquivos d'*A Voz do Brasil* produzidos entre agosto de 1996 e dezembro de 1998, foram utilizados os programas semanais *Palavra do*

Presidente, veiculados entre os dias 6 de agosto de 1996 e 22 de dezembro de 1998⁴⁵. No caso do Governo Lula, a análise concentra-se no primeiro ano de mandato (2003), entre os meses de maio e setembro, período no qual as PECs tramitaram⁴⁶. A próxima seção traz a caracterização dos dados investigados.

Caracterização dos dados

A unidade de análise deste estudo refere-se aos programas, agregados por semana. Note-se que *A Voz do Brasil* é transmitida de segunda a sexta-feira, exceto quando há feriados; ao passo que o *Palavra do Presidente* contava com uma edição inédita por semana (excluindo-se, também, algumas semanas nas quais havia feriado). Isso significa que, na mesma semana, há, em geral, cinco edições do primeiro e apenas uma do segundo.

A análise totalizou 318 casos (ou seja, 318 semanas de programas), sendo 117 relacionados ao período de tramitação da Reforma da Previdência de FHC; 157 relativos à Reforma Tributária do mesmo Governo; 20 da emenda previdenciária de Lula e 24 da PEC tributária. Ressalte-se que, como as PECs tramitaram em períodos semelhantes em cada Governo, há casos em que a **mesma semana aparece duas vezes no banco de dados**, sendo cada uma relativa a determinada emenda constitucional. No que se refere ao programa *A Voz do Brasil*, parte do conjunto não pôde ser acessado, por inexistência dos arquivos de áudio ou impossibilidade de acesso aos mesmos, configurando-se como “perdas” (19 casos)⁴⁷.

⁴⁵ O *Palavra do Presidente* não foi veiculado durante os meses de julho, agosto, setembro e outubro de 1998, em função do período de campanha eleitoral, quando o presidente FHC era candidato à reeleição.

⁴⁶ Cf. **Anexo 2** para detalhamento sobre fontes de informação, procedimento de coleta de dados, período da coleta e adversidades na coleta.

⁴⁷ Cf. **Anexo 3** com calendários do período analisado, discriminando os programas que não puderam ser acessados.

Na **Tabela 3**, as informações desta pesquisa estão detalhadas, levando-se em conta o programa radiofônico analisado, a matéria legislativa e a coalizão pesquisados. Os dados discriminados abaixo, referente às semanas, programas e horas analisadas, representam os totais para cada matéria legislativa, haja vista que os dados se repetem pelo fato de as emendas constitucionais terem tramitado em período semelhante em cada Governo. Convém ressaltar que os programas *Palavra do Presidente* investigados concentram-se no período da segunda coalizão de FHC (identificados com * na **Tabela 3**). É relevante reiterar, ainda, que os noticiários do Executivo n’A *Voz do Brasil* tinham a duração de 30 minutos até o dia 26 de abril de 1996 e que, a partir dessa data, o programa passou a contar com 25 minutos. Já o *Palavra do Presidente* durava cinco minutos.

Tabela 3: Distribuição dos casos analisados por coalizão e por proposição

	<i>FHC I 1</i>		<i>FHC I 2</i>		<i>LULA</i>	
	Reforma Previdência	Reforma Tributária	Reforma da Previdência	Reforma Tributária	Reforma Previdência	Reforma Tributária
Semanas analisadas	61	41	56	116	20	24
Programas analisados	242	158	69 40*	65 102*	82	102
Horas analisadas	121	79	30 3*	27 8h30*	34	42h30

Fonte: Banco de dados da pesquisa

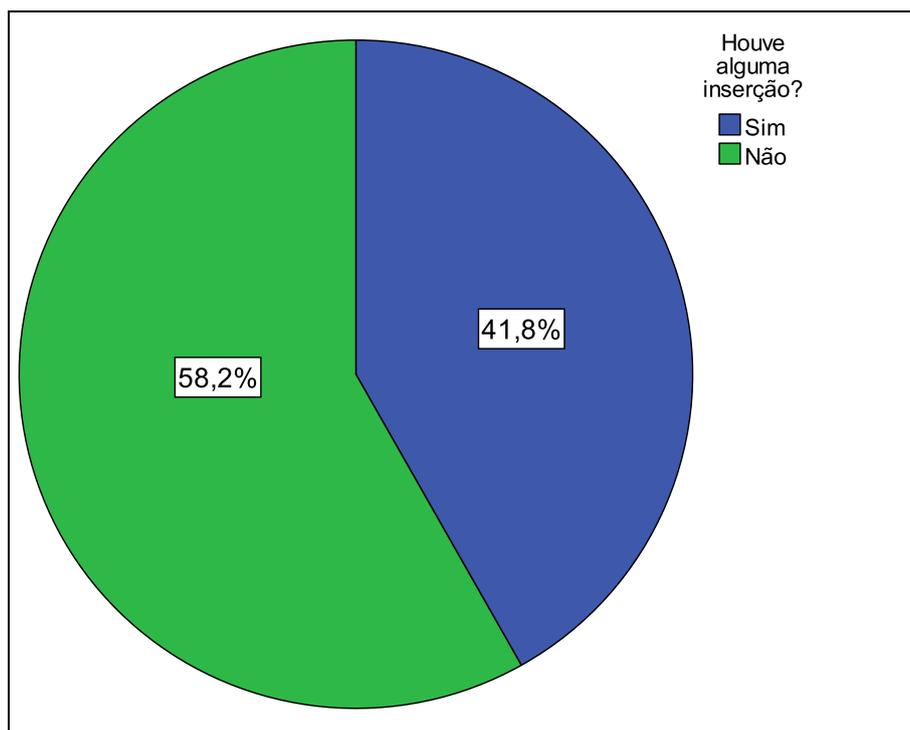
* Relativo aos programas *Palavra do Presidente*

Analisando a estratégia

Nesta seção, são apresentados os dados relativos à sinalização de preferências pelos presidentes à coalizão governativa, via mídia institucional, segundo as duas dimensões especificadas anteriormente.

A *ocorrência da sinalização de preferências* consiste na observação sobre a presença dos temas nos noticiários e a participação (direta ou indireta) de presidentes e/ou ministros nas inserções. O **Gráfico 1** sintetiza as informações sobre o primeiro ponto.

Gráficos 1: Distribuição da ocorrência da sinalização de preferências pelos presidentes à coalizão governativa nos programas radiofônicos A Voz do Brasil e Palavra do Presidente



Fonte: Banco de dados da pesquisa

Do total de 318 casos, em 133 deles, o que corresponde a 41,8%, foram observadas inserções sobre a Reforma da Previdência ou a Reforma Tributária. Os temas, portanto, ocuparam a pauta dos noticiários em boa parte do período investigado, o que sugere a mobilização dos governos em torno das propostas legislativas em tramitação.

A **Tabela 4** apresenta a distribuição da *ocorrência da sinalização de preferências* pelos presidentes em cada período investigado. Os dados estão agregados de forma a considerar os dois programas analisados (*A Voz do Brasil e Palavra do Presidente*).

Tabela 4 : Distribuição da ocorrência da sinalização/coalizão e matéria – % (N)

	<i>FHC I 1</i>		<i>FHC I 2</i>		<i>LULA</i>	
	Reforma Previdência	Reforma Tributária	Reforma da Previdência	Reforma Tributária	Reforma Previdência	Reforma Tributária
Tempo de tramitação (dias)*	393	117	493	808	105	133
Semanas em que houve inserções % (N)	73,8 (45)	46,3 (19)	28,6 (16)	9,5 (11)	100 (20)	91,7 (22)
Nº total de inserções	183	51	45	19	80	59
Média de inserções por semana de programa	4,07	2,68	2,81	1,73	4,00	2,68

Fontes: Banco de dados da pesquisa e portal Câmara dos Deputados

* Considera-se o tempo de tramitação em dias na Câmara dos Deputados (não incluindo o processo legislativo no Senado), a partir da data de entrada na CCJC.

É preciso atentar, primeiramente, para a diferença no período de tramitação das emendas constitucionais em cada Governo. As duas PECs foram apresentadas pelo Executivo no primeiro ano de mandato de FHC e tramitaram durante os quatro anos de Governo do Presidente, sendo que a Reforma da Previdência passou duas vezes pela Câmara dos Deputados (na segunda, para a votação do Substitutivo do Senado, assunto que será tratado mais detidamente no capítulo 5); e a Tributária sequer chegou ao Plenário da Casa⁴⁸. Por sua vez, Lula logrou aprovar as propostas em menos de um ano, obtendo uma vitória importante da agenda presidencial logo no início do mandato (em 2003, quando assumiu o cargo).

Ao longo da tramitação das proposições, observa-se que a proporção de semanas analisadas em que houve inserções é bastante superior no Governo Lula, alcançando 100% do período analisado sobre a Reforma da Previdência. No período FHC, os dados

⁴⁸ A Reforma Tributária (PEC 175) foi retirada em agosto de 2003, já no Governo Lula, menos de um mês antes de a nova proposta presidencial sobre o tema ir a plenário.

indicam que o uso da estratégia foi mais recorrente na primeira coalizão governativa. Outra conclusão é que a Reforma da Previdência foi prioridade em ambos os governos, ao menos no que tange ao uso da estratégia.

Necessário destacar que há vários casos em que foram encontradas mais de uma inserção sobre determinada reforma no mesmo programa⁴⁹: até três, relativas à emenda tributária, em ambos os governos; até cinco sobre a Reforma da Previdência no período Lula e até seis no período FHC. Essa informação ajuda a compreender os dados sobre a média de inserções por semana de programa, apresentados acima, na **Tabela 4**. Esta média varia de 1,69 (FHC) a 1,73 (Lula) para as emendas previdenciárias; e de 1,38 (FHC) a 1,30 (Lula) para as tributárias, indicando a prioridade da primeira sobre a segunda.

Mas quão intensa foi essa mobilização em torno das emendas constitucionais? A *ocorrência da sinalização de preferências* será intensificada na presença de participações de presidentes e/ou ministros, sejam elas diretas ou indiretas, nas inserções. Obviamente, o fato de haver a manifestação desses atores potencializa a estratégia presidencial, uma vez que, nesse caso, não se trata apenas de “informar” o posicionamento do Governo, mas de manifestá-lo de forma direta, sem intermediações.

Na **Tabela 5**, são apresentadas as proporções do total de participações (diretas e indiretas) de presidentes e/ou ministros nos programas analisados, ao longo dos 133 casos em que foram observadas inserções sobre os temas em análise. Ressalte-se que essas participações só poderão ocorrer quando há inserções, uma vez que são introduzidas no conteúdo da notícia (ou seja, nas inserções).

⁴⁹ Esses casos referem-se apenas ao noticiário do Executivo n'A *Voz do Brasil*.

Tabela 5 : Distribuição das participações diretas e indiretas por localização e por proposição legislativa (% sobre total de programas analisados)

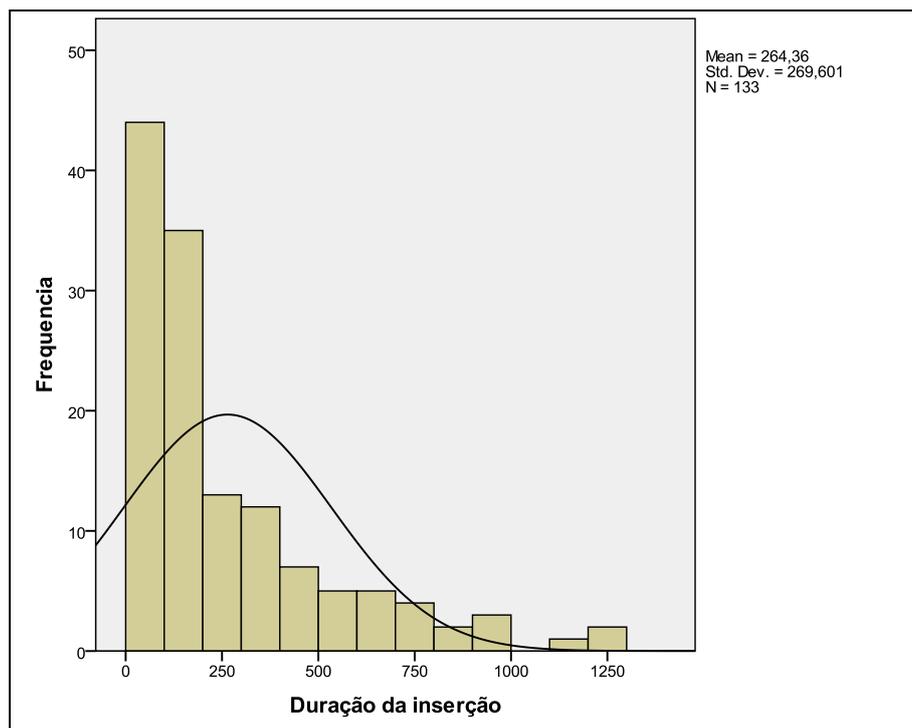
	<i>FHC I 1</i>		<i>FHC I 2</i>		<i>LULA</i>	
	Reforma Previdência	Reforma Tributária	Reforma da Previdência	Reforma Tributária	Reforma Previdência	Reforma Tributária
Participações diretas e indiretas (% total de programas)	72,1% (44)	43,9% (18)	25% (14)	9,5% (11)	85% (17)	58,3% (14)

Fonte: Banco de dados da pesquisa

Os resultados seguem a mesma direção do que foi encontrado para a presença das inserções. Ou seja, durante o Governo Lula, as manifestações são mais recorrentes, em comparação com ambas as coalizões de seu antecessor. No caso de FHC, a ênfase nas emendas constitucionais concentrou-se no primeiro gabinete. E, em ambos os governos, a Reforma da Previdência esteve em destaque.

Em relação à frequência da sinalização de preferências, conforme descrito acima, são observadas a duração das inserções e das participações de presidentes e/ou ministros, considerando-se apenas as semanas em que houve ao menos uma inserção (133 semanas). A distribuição do tempo total das inserções está descrita no **Gráfico 2**.

Gráficos 2: Tempo de duração das inserções semanais (frequência da sinalização de preferências) no programa A Voz do Brasil (segundos)



Fonte: Banco de dados da pesquisa

O gráfico mostra uma distribuição assimétrica dos dados, com maior concentração nos valores menores. Isso significa que a frequência da duração das inserções tende para a região onde se encontram os valores mais baixos, que variam entre 0 até 250 segundos, não havendo uma distribuição equilibrada. A variabilidade dos dados é alta, chegando a valores extremos, de 1000 a 1250 segundos, que estão relacionados ao tempo de duração dos programas *Palavra do Presidente*. Conforme dito anteriormente, trata-se de um programa temático e conduzido apenas pelo chefe do Executivo. Ou seja, sempre que os temas em investigação (Reforma da Previdência e Reforma Tributária) surgirem, a inserção terá 3.000 segundos, o que corresponde ao tempo total do programa (cinco minutos).

A **tabela 6** apresenta uma média do tempo de duração das inserções em torno de 264 segundos. Embora a distribuição dos dados não seja equilibrada, esse resultado sugere algumas interpretações, que são detalhadas pelas informações da **tabela 7**.

Tabela 6: Medidas descritivas da duração das inserções

<i>Medidas descritivas</i>	
N	133
Mínimo	15
Máximo	1275
Média	264,4
Desvio-padrão	269,6

Fonte: Banco de dados da pesquisa

Na **tabela 7**, a média de duração das inserções foi analisada diferenciando-se por gabinete e por matéria legislativa.

Tabela 7 : Média de duração das inserções/por coalizão e por matéria legislativa

	<i>FHC I 1</i>		<i>FHC I 2</i>		<i>LULA</i>	
	Reforma Previdência	Reforma Tributária	Reforma da Previdência	Reforma da Tributária	Reforma Previdência	Reforma Tributária
Média de tempo das inserções p/ semana (segundos)	325,7 (45)	181,4 (19)	194,2 (16)	110,3 (11)	378,3 (20)	235,1 (22)

Fonte: Banco de dados da pesquisa

Os dados sugerem que, em relação à proposição legislativa, a estratégia presidencial foi mobilizada com maior ênfase para a Reforma da Previdência. Já no que se refere às coalizões formadas, os resultados das médias do tempo de duração das inserções sugerem que no Governo Lula essa estratégia foi mais recorrente. Entre as duas coalizões de FHC analisadas, a primeira concentra as inserções mais longas.

A pergunta que se segue é: os mesmos resultados são observados no que se refere ao tempo das participações de presidentes e ministros? Ou seja, são esses também os casos

em que a frequência da sinalização de preferências será intensificada pela presença dos chefes do Executivo e de membros do gabinete?

Os dados apresentados na **Tabela 8** sugerem que a resposta é positiva. Considerando-se a duração das participações diretas de presidentes e ministros nas inserções, a tendência encontrada nas análises anteriores se confirma. A Reforma da Previdência se sobressai com as maiores médias de duração das participações diretas, sobretudo no gabinete de Lula. Também a primeira coalizão de FHC apresenta maior duração dessas manifestações que a segunda.

Tabela 8 : Média do tempo das participações diretas nas inserções (segundos)/semana

	<i>FHC I 1</i>		<i>FHC I 2</i>		<i>LULA</i>	
	Reforma da Previdência	Reforma Tributária	Reforma da Previdência	Reforma Tributária	Reforma Previdência	Reforma Tributária
Participações diretas de presidentes e/ou ministros	55,1 (61)	21,4 (41)	14,8 (56)	3,4 (116)	69,7 (20)	22,6 (24)

Fonte: Banco de dados da pesquisa

No primeiro gabinete de FHC, a duração de tais manifestações relativas à Reforma Tributária alcançou uma média semelhante à coalizão de Lula. Até então, a única coincidência encontrada havia sido na média de inserções por semana de programa (**Tabela 4**), no qual as emendas tributárias e previdenciárias da primeira coalizão de FHC e a de Lula apresentaram valores próximos (2,7 e 4). Por meio da análise do conteúdo do programa *A Voz do Brasil*, é possível constatar que, sobretudo no primeiro semestre de 1995, os temas ocuparam a atenção do Governo, que se preocupou em vincular as reformas ao sucesso do Executivo na aprovação das emendas de ordem econômica.

Os dados sugerem a relevância do *issue* previdenciário nos dois governos analisados. Tais achados corroboram os argumentos da literatura sobre a saliência do tema nas agendas dos presidentes, em detrimento da Reforma Tributária, cuja questão perdeu centralidade na política reformista dos dois chefes do Executivo (Melo e Anastasia, 2005; Azevedo e Melo, M., 1997). Ademais, as primeiras análises dos dados dessa pesquisa apontam para o maior uso da sinalização de preferências pelo presidente Lula, cuja agenda reformista foi centrada nas emendas constitucionais previdenciária e tributária ao longo do primeiro mandato.

A análise descritiva dos dados concentrou-se, ainda, nas características das inserções veiculadas sobre as reformas em tela. Esse movimento mostra-se relevante para a investigação proposta, pois fornece evidências sobre o público a quem se destina a sinalização de preferências. Ao longo da dissertação, tem-se argumentado que essa estratégia presidencial é direcionada aos parlamentares da base de apoio governativa, diferenciando-se do *going public*, haja vista que o objetivo, no caso brasileiro, não é mobilizar os cidadãos.

Nesse sentido, onze categorias foram desenvolvidas:

- (1) Esclarecimentos sobre o conteúdo do projeto: reúne os casos em que a informação noticiada nas inserções é direcionada ao teor das matérias legislativas, de forma a esclarecer as mudanças propostas;
- (2) Informações sobre estágio de tramitação da matéria: refere-se às inserções nas quais o foco noticioso é a fase do processo legislativo em que as proposições se encontram, sem explorar, contudo, questões ligadas à eventuais polêmicas;

- (3) Destaque para relevância da aprovação da matéria: quando as inserções destacam a importância das reformas constitucionais para o País, com ênfase no papel do Congresso Nacional para promover as mudanças consideradas pelo Governo como necessárias;
- (4) Apoios obtidos entre os congressistas: engloba as inserções em que são ressaltados os apoios de parlamentares e/ou de partidos à agenda presidencial, bem como as notícias que enfatizam a expectativa do Governo de que a base parlamentar mantenha-se unida;
- (5) Negociações com o Congresso: refere-se às inserções em que são enfatizadas as negociações do Governo com o Legislativo, incluindo os partidos membros da coalizão governativa;
- (6) Expectativa de aprovação: trata-se das inserções nas quais são noticiadas as expectativas presidenciais de sucesso da agenda reformista, com um discurso otimista em relação ao posicionamento do Legislativo;
- (7) Posicionamento do Governo: quando as inserções noticiam, explicitamente, o posicionamento do Governo frente às reformas constitucionais;
- (8) Apoios obtidos entre governadores e outros: inserções que informam sobre apoios já alcançados entre governadores, prefeitos, centrais sindicais e outros segmentos da sociedade civil organizada;
- (9) Manifestações de setores da sociedade: refere-se às notícias sobre atos e outras formas de manifestação organizadas pela sociedade;
- (10) Negociações com governadores e outros: inserções que informam sobre negociações em andamento com governadores, prefeitos, centrais sindicais e outros segmentos da sociedade civil organizada;

- (11) Outro: inclui os casos em que as inserções são relativas a informes publicitários sobre as emendas constitucionais e reportagens com entrevistas de populares (“povo fala”).

Note-se que a sinalização das preferências presidenciais ao Legislativo é mais enfática nas **categorias 3, 6 e 7**, enquanto as **categorias 4, 5, 8 e 10** se apresentam como situações nas quais o Governo demonstra a adesão à sua agenda, tornando-a mais competitiva na arena parlamentar. As duas primeiras **categorias (1 e 2)** são vinculadas às inserções com conteúdo noticioso mais informativo, embora não se possa descartar a presença das preferências governativas nessas reportagens, o que pode indicar uma forma de sinalização para os eleitores. A **Tabela 9** traz a distribuição dessas categorias em cada coalizão pesquisada.

Tabela 9 : Distribuição das inserções segundo características das notícias nos programas radiofônicos por dia de programação (% na coluna)

	<i>FHC I 1</i>		<i>FHC I 2</i>		<i>LULA</i>	
	Reforma da Previdência N=182	Reforma Tributária N=48	Reforma da Previdência N=50	Reforma Tributária N=21	Reforma Previdência N=79	Reforma Tributária N=59
	3,3	0	4	0	7,6	11,9
Conteúdo do projeto	11,5	8,3	22	9,5	10,1	15,3
Estágio de tramitação	14,3	20,8	26	33,3	8,9	8,5
Relevância aprovação da matéria	6,6	4,2	0	0	1,3	0
Apoios entre congressistas	20,3	12,5	12	14,3	19	15,3
Negociações Congresso	6,6	12,5	6	9,5	2,5	0
Expectativa aprovação	20,9	27,1	26	28,6	8,9	15,3
Posicionamento do Governo	2,7	6,3	0	0	3,8	3,4
Apoio governadores e outros	0	0	0	4,8	22,8	1,7
Manifestações	6,6	8,3	0	0	13,9	28,8
Negociações governadores e outros	7,1	0	4	0	1,3	0
Outro						

Fonte: Banco de dados da pesquisa

A categoria “posicionamento do Governo” aparece entre as mais frequentes nas três coalizões deste estudo e em ambas as matérias legislativas. A única exceção é a Reforma da Previdência de Lula que ganhou mais destaque no programa com notícias relacionadas às diversas manifestações (22,8%) – na maioria, contrárias, ao projeto. Uma explicação possível é a mudança na linha editorial promovida pelo então presidente da Radiobrás, Eugênio Bucci, que, como já mencionado, objetivou abrir

espaço para fatos relevantes do ponto de vista jornalístico, ainda que estes fossem desfavoráveis ao Governo. Importante ressaltar, também, que as negociações com o Congresso envolvem o segundo tema mais recorrente nesse caso (19%), o que permite concluir que houve uma opção pela sinalização de preferências aos membros da coalizão parlamentar.

Chama atenção o fato de que a categoria “negociações com governadores e outros” cresce consideravelmente no período Lula, especialmente quando se observa a Reforma Tributária (28,8%). Esse dado confirma a importância dada pelo Presidente à estratégia de articulação com os governadores (Melo e Anastasia, 2005), inclusive por meio da sinalização de preferências, via mídia institucional, a estes atores.

No tocante ao período FHC, percebe-se que, durante o segundo gabinete, houve uma intensificação das notícias cujo conteúdo enfatizou as preferências do Presidente. Isso ocorre nas inserções sobre as duas emendas. É possível notar, também, a tendência desse Governo em manifestar-se para a base de apoio de forma incisiva nos programas, haja vista que as categorias “posicionamento do Governo” e “relevância da aprovação da matéria” são as duas mais frequentes em ambas as coalizões. A sinalização de forma direta para os parlamentares da aliança governativa esteve em destaque apenas durante a primeira fase de tramitação da Reforma da Previdência (na primeira coalizão). Fato esse que não causa estranheza, uma vez que durante a maior parte desse período a proposição esteve nas comissões. A estratégia, ao que tudo indica, foi ampliar a ênfase das notícias na fase de discussão e votação em Plenário.

Os resultados apresentados nesta seção permitem concluir que os chefes do Executivo, de fato, recorrem aos programas radiofônicos institucionais para sinalizar preferências à base de apoio parlamentar. Isso indica que os recursos e poderes institucionais, embora façam parte do repertório de possibilidades dos presidentes, não contam toda a história. Obter ações coordenadas na arena legislativa exige outros movimentos, que serão acionados estrategicamente pelos formadores das coalizões, especialmente quando se tratar da agenda presidencial.

Esta seção demonstrou, contudo, que há variações no uso da estratégia de sinalização de preferências. Ao longo das duas coalizões do primeiro mandato de Fernando Henrique, a mobilização do Presidente foi maior – no que se refere à ocorrência e à frequência da sinalização de preferências – e mais intensa na vigência da primeira aliança governativa. A comparação com o Governo Lula revela que o uso informal da mídia institucional foi ainda maior.

A estratégia presidencial de sinalização de preferências à coalizão governativa envolve uma ação coordenada entre presidentes e ministros. Ou seja, a tarefa de sinalização de preferências é compartilhada pelo chefe do Executivo com membros do gabinete. Assim sendo, prevalece a afirmativa, já mencionada anteriormente, de que as barganhas com a base de apoio parlamentar, embora ocorram previamente na arena ministerial, continuam na arena legislativa. Este é o argumento desenvolvido na próxima seção.

A sinalização de preferências como ação coordenada

O argumento central desta dissertação é que os presidentes recorrem à sinalização de preferências como estratégia adicional para obter ações coordenadas na arena legislativa. A ação de sinalizar, contudo, não está restrita ao chefe do Executivo.

Considera-se que a sinalização de preferências ocorre de forma coordenada entre Presidente e ministros da coalizão favoráveis à proposição legislativa. A sinalização, portanto, irá ocorrer tanto diretamente, por meio das participações dos chefes do Executivo, quanto mediada pelos ministros. Isso significa que a estratégia é *mobilizada* pelos presidentes, mas a ação pode se dar de forma coordenada com os ministros da aliança governativa.

Todos os ministros estariam envolvidos na estratégia de sinalização? Uma vez que a política de coalizão resulta em problemas relacionados à delegação de tarefas aos partidos aliados e na necessidade de desenvolver mecanismos de controle da discricionariedade ministerial (Inácio, 2006; 2009; Laver e Shepsle, 1996; Muller e Strom, 2000), a suposição básica é de que a congruência entre as preferências do Presidente e dos ministros em relação à *issue* é condição para que a sinalização ocorra de forma coordenada. Trata-se, assim, do quão intenso é o apoio dos chefes dos gabinetes ministeriais à agenda presidencial.

Ao montar gabinetes multipartidários, os presidentes sacrificam postos ministeriais na expectativa de alcançar políticas mais próximas de sua preferência (Cheibub,

Przeworski e Saiegh, 2004)⁵⁰. Assim, a divisão de poder, por meio da distribuição das pastas ministeriais, torna-se um dos principais instrumentos para que o partido formador (ou seja, o partido do Presidente) possa cimentar o apoio no Legislativo (Idem).

Diferentes estratégias de montagem dos governos de coalizão têm sido utilizadas, com impactos também distintos sobre o componente partidário na alocação das pastas entre os partidos membros da base aliada. A proporcionalidade entre as cotas ministeriais e o peso parlamentar das legendas, definida por Amorim Neto (1998; 2000) como “coalescência”, é condição para que os acordos de coalizão resultem em um comportamento disciplinado na arena legislativa, segundo os argumentos do autor.

Dados apresentados por Amorim Neto (2007) demonstram que a distribuição das pastas ministeriais varia de 0,57, no primeiro gabinete de FHC, a 0,60 no segundo. No primeiro gabinete de Lula, o valor é o mais alto dos três (0,64) – e também o maior entre os 19 ministérios formados desde 1985 (Amorim Neto, 2007: 58). Como explicar esse resultado se o partido do Presidente controlou a maioria dos ministérios (60%)⁵¹? Para o autor, a questão é que os partidos da aliança governativa eram pequenos e, assim, “a consignação de apenas uma pasta para cada um deles foi suficiente para garantir uma alocação relativamente proporcional do conjunto de pastas” (Amorim Neto, 2007: 58).

A ponderação serve para sustentar o argumento do especialista, segundo o qual a base política de Lula era “profundamente desbalanceada e fragmentada”. Contrariamente,

⁵⁰ Segundo os autores, esse é o fato que justifica a formação de coalizões, em contextos nos quais pode haver uma aliança de oposição no Parlamento ou quando a fragmentação partidária é maior. Em sistemas presidencialistas, o “ponto de reversão” é a recomposição da coalizão ou o retorno a um Governo unipartidário.

⁵¹ Considerando-se apenas ministérios, excluindo as secretarias com pastas ministeriais. Segundo Inácio (2006: 92), o partido do Presidente Lula concentrou entre 50% e 52% dos postos ministeriais, sem contar os cargos com status ministerial.

Figueiredo (2007) avalia que a inclusão de ministros independentes na fórmula para o cálculo da taxa de coalescência afeta os resultados. Assim, a autora constata que “a desproporcionalidade, que no Governo Lula se deve à alocação maior de pastas ao PT, no Governo FHC se deve principalmente à escolha, pelo presidente, de ministros não partidários” (Figueiredo, 2007: 5).

A análise comparada dos governos dos dois presidentes, empreendida pela especialista, aponta outros critérios relevantes para a alocação dos *portfólios*. Entre eles, o volume de recursos orçamentários controlados pelos ministérios e a destinação destes, além do “valor” atribuído pelos partidos às pastas ministeriais, que não é o mesmo para todos os integrantes da coalizão.

Esse último ponto é de especial interesse para esta pesquisa. Para o formador da coalizão, o desafio é a escolha de *quem* ocupa *qual* pasta ministerial. Além de definir os critérios de distribuição de postos da estrutura do Poder Executivo, o Presidente, na montagem dos gabinetes multipartidários, escolhe as tarefas de Governo que serão atribuídas a cada membro da coalizão (Inácio, 2006; 2009). Essas decisões são tomadas com foco na agenda presidencial. Em suma, a estratégia adotada para a formação de governos de coalizão depende da natureza dessa agenda (Inácio, 2006; 2009).

Os ministérios mais relevantes para a implantação das políticas centrais para os chefes do Executivo tendem a ser controlados pelo partido formador da coalizão (Figueiredo e Limongi, 2009: 98). Ressalte-se que esses cargos podem ser preenchidos, ainda, por critérios técnicos e não partidários (como ocorreu no Governo Collor). No período investigado, contudo, a alocação dos postos ministeriais foi, majoritariamente,

partidária. Por esse critério de recrutamento, foram distribuídas mais de 60% das pastas no Governo Fernando Henrique; e quase 80% na primeira coalizão de Lula (Inácio, 2006: 89).

Observa-se que, nos três gabinetes analisados nesta dissertação, há proporcionalidade entre o número de cadeiras legislativas e o total de portfólios controlados pelo partido. As informações sobre a composição dos ministérios no período investigado foram reunidas na **Tabela 10**.

Tabela 10: Composição dos ministérios partidários 1995-1998/2003

<i>Ministérios</i>	<i>Ano</i>				
	1995	1996	1997	1998	2003
Agricultura e Abastecimento	PTB	PTB	PTB	PTB/PPB	NP
Bem-Estar Social	PFL	PFL	PFL	PFL	PT
Casa Civil	IN	IN	IN	IN	PT
Ciência	NP	NP	NP	NP	PSB
Comunicações	PSDB	PSDB	PSDB	PSDB	PDT
Cultura	NP	NP	NP	NP	PV
Defesa	NP	NP	NP	NP	NP
Economia	PSDB	PPB	PPB	PPB	IN
Educação	PSDB	PSDB	PSDB	PSDB	PT
Minas e Energia	PFL	PFL	PFL	PFL	PT
Esportes*	NP	PPS	PPS	PPS	PC do B
Fazenda	PSDB	PSDB	PSDB	PSDB	PT
Interior	IN	IN	IN	IN	PPS
Justiça	PMDB	PMDB	PMDB	PMDB	NP
Meio Ambiente	PFL	PFL	PFL	PFL	PT
Planejamento e Orçamento	PSDB	PSDB	PSDB	PSDB/PTB**	PT
Previdência	PFL	PFL	PFL	PFL	PT
Relações Exteriores	NP	NP	NP	NP	NP
Reforma Agrária	NP	PPS	PPS	PPS	PT
Reforma do Estado	PSDB	PSDB	PSDB	PSDB	IN
Saúde	NP	PSDB	PSDB	PSDB	PT
Seguridade Social	IN	IN	IN	IN	PT
Trabalho	PTB	PTB	PTB	PTB/NP	PT
Transporte	PMDB	PMDB	PMDB	PMDB	PL
Turismo	IN	IN	IN	IN	PTB

Fonte: Elaboração própria. Dados em www.presidencia.gov.br/informacoespresidenciais; Figueiredo e Limongi (2009: 97).

* Antes de 1999, era parte do Ministério da Educação e do Desporto.

** Os dois partidos estão representados no mesmo espaço porque houve mudança no decorrer do mesmo ano.

NP = Não partidário; IN = ministério não existente no período, significando que foi criado posteriormente ou abolido no mandato seguinte.

Os ministérios da Fazenda e do Planejamento são os mais estratégicos em qualquer Governo, dado o controle que exercem sobre a política econômica. Pode-se observar, pela **Tabela 10**, que, nas coalizões analisadas, essas pastas foram prioritariamente ocupadas pelos respectivos partidos formadores. Apenas no final do Governo FHC, a pasta do Planejamento foi concedida ao PTB, quando o ministro anterior, José Serra, deixou o cargo para disputar a Prefeitura de São Paulo.

A agenda reformista de Fernando Henrique e a preocupação do Governo com o “ajuste fiscal” do País foram traduzidas em uma distribuição dos portfólios ministeriais que privilegiou o partido do Presidente. O PSDB assumiu uma posição central na implementação das agendas governamentais prioritárias.

Além de ocupar o Ministério da Fazenda nas duas coalizões, o PSDB foi o titular da pasta criada exclusivamente para a reforma do Estado (Ministério da Administração e Reforma do Estado-MARE). Também o Ministério da Economia esteve nas mãos de ministros filiados ao partido do Presidente, tendo sido concedido ao PPB em 1996, quando este foi incorporado à coalizão governativa.

O controle de ministérios chave das políticas governamentais 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. Nas palavras de Figueiredo e Limongi (2009: 98):

As ações dos ministérios econômicos propiciaram a defesa do Plano Real, carro-chefe da ascensão do partido à presidência. Nas políticas sociais que desenhou e implementou, o partido jogou suas chances de continuar no poder. Não por acaso, os ministros da Educação e da Saúde disputaram a indicação do partido à sucessão presidencial Figueiredo e Limongi (2009: 98).

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, 2007: 12).

Em relação ao gabinete montado por Lula, a centralidade da agenda social, apresentada, inclusive, na proposta de Governo do Presidente durante as eleições, revelou-se na estratégia de manter ministérios das áreas sob controle do partido formador da coalizão. Dessa forma, o PT ocupou os Ministérios da Saúde, Educação, Trabalho, Reforma Agrária, Previdência e Seguridade Social.

O controle da política econômica também esteve nas mãos do partido do Presidente. Ao longo do primeiro mandato de Lula, o coordenador do programa de Governo, Antônio Palocci, assumiu o Ministério da Fazenda, tornando-se um dos principais articuladores da Reforma Tributária desse Governo.

A estratégia de Lula não se limitou ao controle, pelo seu partido, da maioria dos ministérios. O PT assumiu órgãos decisivos vinculados à Presidência, incluindo Casa Civil, Secretaria-Geral, Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica,

Secretaria de Coordenação Política e Assuntos Institucionais⁵². Isso revela um movimento de centralização da coordenação política do Governo, que perdurou ao longo das duas primeiras coalizões do Presidente (Inácio, 2006: 95).

No que se refere ao escopo desta pesquisa, alguns pontos devem ser observados. Em primeiro lugar, é preciso atentar para a permanência dos ministros nas pastas responsáveis pelas reformas em tela.

O Ministério da Previdência foi ocupado pelo PFL⁵³ no Governo de Fernando Henrique, principal aliado político do PSDB na composição da aliança. Durante praticamente todo o primeiro mandato do Presidente, a pasta foi controlada por Reinhold Stephanes (substituído em abril de 1998 pelo senador baiano Waldeck Vieira Ornélas). Ambos, com extensa experiência parlamentar e *expertise* na área (Figueiredo e Limongi, 2009: 98). Assim, durante praticamente todo o período de tramitação da Reforma da Previdência, Stephanes esteve à frente do Ministério. Seu sucessor assumiu quando a Câmara dos Deputados votava, em 1º turno, o Substitutivo do Senado à emenda constitucional. À essa altura, o Governo já havia enfrentado as maiores dificuldades do processo, como será detalhado no capítulo 5.

No período Lula, a pasta da Previdência foi comandada por Ricardo Berzoini, filiado ao PT e vice-líder do partido na Câmara dos Deputados. O ministro permaneceu no cargo ao longo de todo o período de tramitação da Reforma da Previdência, sendo substituído em janeiro de 2004 pelo senador Amir Francisco Lando.

⁵² Estabelecido pela MPV nº103, editada no dia da posse de Lula, em 01/01/2003.

⁵³ Segundo Figueiredo e Limongi (2009:98), “tendo em vista a natureza do projeto de reforma previdenciária do Governo, a posição de ministro da Previdência pode ser vista mais como ônus do que um bônus” (Idem). O incentivo para o partido, de ideologia liberal, seria “desatar esse nó para as contas públicas” (Idem).

Em ambos os governos, o Ministério da Fazenda foi ocupado por membros do partido do Presidente. Pedro Malan controlou a pasta durante todo o primeiro mandato de FHC. No Governo Lula, o cargo permaneceu com Antônio Palocci pelo período de tramitação da Reforma Tributária. Em março de 2006, o ministro foi substituído por Guido Mantega, após o escândalo da quebra de sigilo bancário do caseiro Francenildo dos Santos Costa.

Outra questão relevante para esta pesquisa diz respeito ao comportamento dos partidos na arena legislativa. A divisão de poder, por meio da distribuição de pastas ministeriais, resultou em um comportamento disciplinado dos partidos que integraram a coalizão nas votações nominais das reformas?

No que se refere à emenda previdenciária, os resultados são semelhantes. A regra, nos dois períodos, foi a baixa taxa de disciplina dos partidos da base aliada. A disciplina média ficou em 77,1% no período FHC (Figueiredo e Limongi, 1999) e 80,7% no Governo Lula (Melo e Anastasia, 2005: 317). Esse fato pode ser explicado pelas votações de pontos polêmicos e impopulares das reformas, nas quais é de se esperar que a disciplina seja menor. A oposição manteve um posicionamento marcado quanto à reforma constitucional no primeiro caso, votando contra as preferências presidenciais e utilizando-se de recursos procedimentais para dificultar a aprovação da agenda do Executivo. Lula, por sua vez, contou com o apoio de governadores do PFL e do PSDB, “além do apoio formal deste último nas votações do Congresso” (Melo e Anastasia, 2005: 314) e do comportamento indisciplinado de parlamentares do PFL (Idem, 2005: 314).

O fato é que, em ambos os governos, os presidentes contaram com o apoio dos líderes cujos partidos compunham a base parlamentar. Segundo Figueiredo e Limongi (1999: 212), os conflitos na coalizão ocorreram, em geral, nas votações substantivas em que o Governo não tinha posição firmada. Nas questões mais relevantes e que concentravam a atenção do Governo, o apoio das lideranças e das bancadas foi unânime (Idem: 215).

O Presidente Lula, por sua vez, enfrentou divergências com a liderança do PDT, que encaminhou posição contrária ao Governo nas votações do DVS nº 7 (que propunha a suspensão da contribuição dos inativos) e do segundo turno (Melo e Anastasia, 2005: 316). Com relação ao DVS sobre a contribuição dos inativos, outro partido da base parlamentar, o PC do B, liberou sua bancada.

O comportamento da coalizão governativa nas votações nominais reitera o argumento que vem sendo desenvolvido ao longo da dissertação. Os acordos prévios, embora ocorram na arena ministerial, não eliminam a necessidade de barganhas durante o processo legislativo. A estratégia presidencial de sinalização de preferências à base de sustentação parlamentar pressupõe a existência de um processo contínuo, que passa da arena ministerial para a congressual (Inácio, 2009). Não poderia ser de outra forma, haja vista que os presidentes recorrem à essa estratégia com o processo legislativo em curso.

A afirmativa de que se trata de uma ação coordenada reforça o argumento sobre a existência de conflitos na arena legislativa. A adesão dos partidos da aliança governativa à agenda do Presidente na arena ministerial não resulta, necessariamente, em apoio legislativo. Santos e Almeida (2005) chamam a atenção para esse ponto. A aplicação da teoria do cartel ao caso brasileiro, segundo os autores, não incorpora um

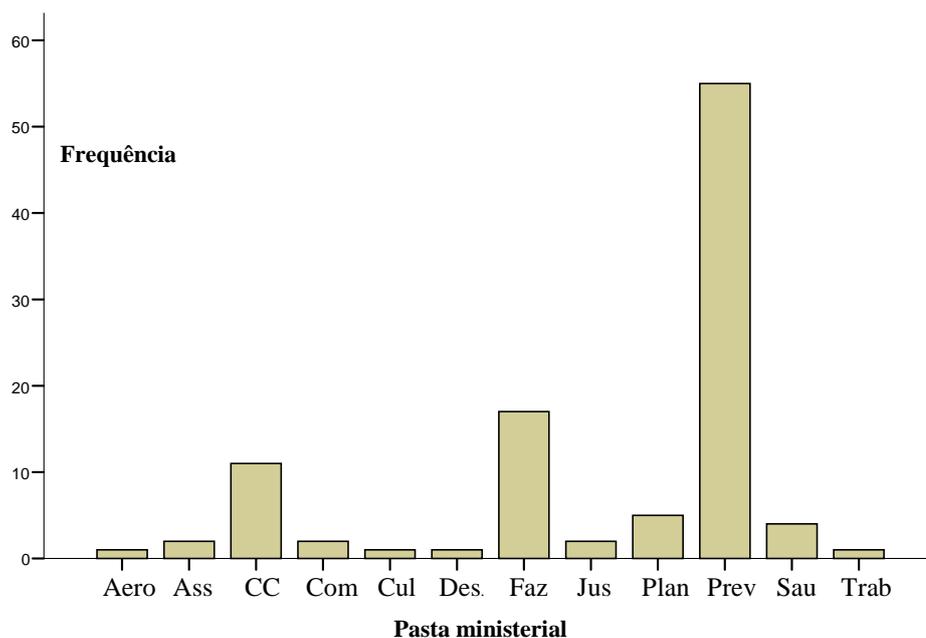
elemento comportamental decisivo, qual seja, o problema da indisciplina partidária entre os membros do cartel. Argumenta-se, aqui, que novas rodadas de negociação para a acomodação de interesses fazem parte do jogo político ao longo do processo legislativo, exigindo dos partidos mais que a atuação dos líderes para mitigar os problemas internos de coordenação.

Em consequência, os ministros podem ser mobilizados para atuarem de forma a conter os conflitos intrapartidários, participando ativamente dos movimentos do Presidente com vistas à consecução da agenda governamental. Esse argumento implica a contraposição às teses sobre as quais a agenda é elaborada internamente pelos membros do cartel, mais especificamente, pelos partidos que detêm pastas ministeriais, e levada para necessária aprovação no Congresso da maioria que compõe a coalizão governativa.

Para o estudo em tela, observa-se que a sinalização de preferências de forma coordenada entre presidentes e ministros é um movimento comum às três coalizões. Do total de 133 casos de inserções sobre as reformas, os presidentes participaram em 76 e os ministros, em 77.

O **Gráfico 3** revela que as participações de ministros nos programas radiofônicos estão concentradas nos ocupantes da pasta da Previdência, confirmando a centralidade dessa agenda para os governos. Em seguida, os ministros da Fazenda são os que mais se manifestaram. Esses resultados demonstram que a ação foi mais intensa entre os ministros das pastas relacionadas diretamente aos temas das emendas constitucionais. Os dados são referentes aos casos em que há participações (diretas ou indiretas).

Gráficos 3: Distribuição das participações de ministros nos programas radiofônicos



Fonte: Banco de dados da pesquisa

Aero = Ministro da Aeronáutica; Ass = Ministro de Assuntos Políticos; CC = Ministro da Casa Civil; Com = Ministro das Comunicações; Cul = Ministro da Cultura; Des = Ministro do Desenvolvimento Social; Faz = Ministro da Fazenda; Jus = Ministro da Justiça; Plan = Ministro do Planejamento; Prev = Ministro da Previdência; Sau = Ministro da Saúde; Trab = Ministro do Trabalho

A **Tabela 11** apresenta dos dados relativos à frequência das participações de presidentes e ministros sobre o total de casos analisadas (318) e inclui aqueles em que há participações diretas ou indiretas.

Tabela 11: Distribuição de participações diretas e indiretas de presidentes e ministros nos programas radiofônicos/total de semanas analisadas

	<i>FHC I 1</i>		<i>FHC I 2</i>		<i>LULA</i>	
	Reforma Previdência	Reforma Tributária	Reforma da Previdência	Reforma Tributária	Reforma Previdência	Reforma Tributária
Participações do Presidente nas inserções (%)	41 (25)	34,1 (14)	14,3 (8)	7,8 (9)	60 (12)	33,3 (8)
Participações de Ministros (%)	52,5 (32)	22 (9)	16,1 (9)	2,6 (3)	65 (13)	45,8 (11)

Fonte: Banco de dados da pesquisa

Nas duas coalizões de FHC, o Presidente delegou essa tarefa em menor escala aos membros do gabinete na emenda tributária; mas no que se refere à Reforma da Previdência, os ministros manifestaram-se em proporção maior que o chefe do Executivo. Lula, por sua vez, teve menos participações nas inserções que os ministros no que se refere às duas reformas; no entanto, a diferença é maior quando se trata da emenda tributária.

A fim de verificar se as diferenças encontradas na ocorrência de participações de presidentes e ministros, em cada coalizão e matéria legislativa, é estatisticamente significativa, procedeu-se a um teste de proporções (**Tabela 12**). Ao nível de 5% de significância, os resultados indicam que apenas na Reforma Tributária, durante a segunda coalizão de Fernando Henrique, as participações são distintas (valor-p \neq 0,002). Nos demais casos, não há indicações de que as participações de ministros e presidentes nas reformas sejam diferentes.

Tabela 12: Distribuição de participações diretas e indiretas de presidentes e ministros

<i>Inserção</i>	<i>FHC11</i>				<i>FHC12</i>				<i>LULA</i>			
	Ref. Prev.	Valor -p	Ref. Trib.	Valor -p	Ref. Prev.	Valor -p	Ref. Trib.	Valor -p	Ref. Prev.	Valor -p	Ref. Trib.	Valor -p
Part. Pres.	25 em 45	0,189	14 em 19	0,184	8 em 16	0,723	9 em 11	0,002	12 em 20	0,744	8 em 12	0,357
	55,60 %		73,70 %		50%		81,80 %		60%		36,40 %	
Part. Min.	32 em 45		9 em 19		9 em 16		3 em 11		13 em 20		11 em 22	
	71,10 %		47,40 %		56,30 %		27,30 %		65%		50%	

Fonte: Banco de dados da pesquisa

Em relação ao tempo de duração das participações diretas (*intensidade da sinalização*), a comparação de médias revela que o tempo ocupado pelo Presidente é superior nas três coalizões analisadas (**Tabela 13**).

Tabela 13 : Média do tempo das participações diretas nas inserções (segundos) por coalizão

	<i>FHC I 1</i>	<i>FHC I 2</i>	<i>LULA</i>
Presidente	91,97	68,25	106,29
Ministros	54,06	51	91,69

Fonte: Banco de dados da pesquisa

Para qualificar essa afirmação, recorreu-se a comparação também pelas PECs investigadas nesta pesquisa (**Tabela 14**).

Tabela 14: Média do tempo das participações diretas nas inserções (segundos) por coalizão e por PEC

	<i>FHC I 1</i>		<i>FHC I 2</i>		<i>LULA</i>	
	Reforma da Previdência	Reforma Tributária	Reforma da Previdência	Reforma Tributária	Reforma Previdência	Reforma Tributária
Presidente	107,82	57,10	94,33	42,17	83,50	136,67
Ministros	54,76	51,17	52,40	48,67	151,29	22,17

Fonte: Banco de dados da pesquisa

Nas duas coalizões de FHC, a média de tempo das manifestações do Presidente sobre a agenda previdenciária é quase o dobro que a dos ministros. Diferentemente, a atuação dos ministros sobre a reforma tributária foi mais equânime no que se refere à duração das participações.

A estratégia adotada por Lula parece seguir direção oposta. Se a ocorrência de participações do Presidente sobre a Reforma Tributária foi menor que a de ministros, conforme mencionado acima, o tempo dedicado ao tema é bastante superior.

Os dados sugerem que:

(1) em relação à dimensão *ocorrência das participações*, apenas na Reforma Tributária da segunda coalizão de FHC as proporções indicam uma diferença estatisticamente significativa. Esse resultado sugere que, apenas nesse caso, a delegação da tarefa de sinalizar preferências à coalizão, por meio dos programas radiofônicos, foi menor – mas não que tal delegação não ocorra. Ou seja, de fato, a estratégia é mobilizada de forma coordenada, envolvendo movimentos dos presidentes e dos ministros.

(2) em relação à dimensão *frequência das participações*, verifica-se que a duração das manifestações se diferencia conforme a proposição legislativa. Nas inserções sobre a Reforma da Previdência, em suas duas coalizões, FHC falou por um tempo bastante superior aos ministros; Lula, por sua vez, dedicou mais tempo às participações sobre a Reforma Tributária.

Em determinado *issue*, portanto, os presidentes delegam em menor proporção a tarefa de sinalizar preferências à coalizão governativa por meio dos programas radiofônicos. Particularmente no que se refere à *intensidade* dessa estratégia, ou seja, à participação nas inserções sobre os temas.

Esses resultados sugerem que o apoio dos ministros pode variar, revelando o *quantum* dessa aderência dos partidos será dado à agenda presidencial, conforme discutido acima. Isso significa que, mesmo após a fase de barganhas na arena ministerial, é possível

haver divergências na arena legislativa (Inácio, 2009). Tais divergências são potencializadas na presença de condições que elevam os custos de coordenação da coalizão. No estudo aqui desenvolvido, considera-se que esses custos variam conforme o potencial conflitivo da matéria legislativa e o perfil da coalizão. No próximo capítulo, a discussão concentra-se nas características que definem as coalizões montadas no período em foco.

CAPÍTULO 4

Tipo de coalizão como determinante da sinalização de preferências dos presidentes à base de apoio governativa

O presente capítulo é dedicado à análise do impacto das características da coalizão governativa sobre a estratégia presidencial de sinalização de preferências à base de apoio parlamentar via mídias institucionais. A hipótese que norteia a análise é que *quanto maiores os custos potenciais de coordenação da coalizão, maiores serão a ocorrência e a frequência da sinalização de preferências pelos presidentes, por meio dos programas radiofônicos analisados.*

A medida tomada para inferir os custos associados à governança da base de apoio parlamentar refere-se, portanto, a determinadas características de cada coalizão que podem potencializar os problemas de ação coletiva para aprovação da agenda legislativa do Presidente. Tais características estão associadas a três dimensões, quais sejam: força parlamentar da coalizão; distanciamento ideológico dos partidos que compõem a aliança governativa; e ativos institucionais controlados pela coalizão.

Esses indicadores são tomados por referência a Inácio (2006), que analisou o efeito de cada um sobre o sucesso presidencial. Argumenta-se, aqui, que o contingente legislativo dos partidos membros da aliança governativa, o distanciamento ideológico entre tais partidos e o volume de ativos controlados pela coalizão têm consequências sobre os custos envolvidos no processo de barganhas na arena legislativa. Dessa forma, impactam substantivamente na estratégia presidencial de sinalização de preferências.

Essa é a questão analítica que introduz o capítulo. Nas seções seguintes, serão discutidas as três dimensões relevantes para caracterizar os custos potenciais de coordenação, segundo o tipo de coalizão formada. Por fim, serão apresentados os testes estatísticos para as hipóteses propostas neste capítulo.

Distribuição da força parlamentar da coalizão:

O tamanho da coalizão, em termos do contingente legislativo expresso pelo número de cadeiras ocupadas pelos partidos que integram formalmente a base de sustentação governativa, tem sido apontado como uma dimensão relevante para a análise do desempenho de governos de coalizão. Segundo a abordagem *office-driver*, a composição de maiorias é resultado de cálculos tanto dos partidos, quanto do Governo (Riker, 1962). Tais cálculos definem diferentes estratégias de formação das coalizões que, por sua vez, determinam a complexidade da coordenação intracoalizão (Inácio, 2006).

Sob essa perspectiva, Inácio (2006) avaliou o impacto da força parlamentar da coalizão sobre o sucesso legislativo dos presidentes brasileiros, considerando que o maior número de cadeiras legislativas controladas pelos partidos que formam a aliança governativa aumenta a probabilidade de adesão do legislador à agenda presidencial. A discussão apresentada pela autora é um importante referencial analítico para a investigação aqui proposta, embora o foco desta dissertação não recaia diretamente sobre o sucesso dos chefes do Executivo na arena legislativa, mas sobre os custos de coordenação para a aprovação da agenda legislativa.

Interessa a este estudo a constatação da especialista sobre a relação entre os diferentes tipos de coalizão montados e os problemas de coordenação advindos da estratégia de formação de cada Governo. A força parlamentar da coalizão, definida pelo número de cadeiras legislativas que os partidos integrantes controlam, é apontada como uma dimensão relevante para o que Inácio (2006) qualificou como “atratividade da coalizão governativa”, cujos atributos informam sobre a presença de incentivos para comportamentos cooperativos dos membros da aliança e de partidos com potencial de apoio.

Em que direção a força parlamentar impacta a estratégia de sinalização de preferências pelo Presidente? A resposta também é encontrada nos cálculos que norteiam as escolhas para a montagem de coalizões. A depender da estratégia adotada, os custos potenciais de coordenação intracoalizão podem ser ampliados, exigindo do chefe do Executivo a mobilização de estratégias adicionais para obter ações coordenadas na arena legislativa. Esses cálculos são informados pela configuração do sistema partidário.

Apontada como dimensão relevante para a formação de governos de coalizão (Cheibub, Przeworski e Saiegh, 2002), a fragmentação partidária delimita as possibilidades disponíveis aos presidentes para a montagem da base de apoio parlamentar (Inácio, 2006). Na América do Sul, o número efetivo de partidos⁵⁴ (NEP) incorporados à coalizão é determinado pela fragmentação parlamentar observada nos países, como mostra a análise desenvolvida por Inácio e Nunes (2005).

⁵⁴ Índice utilizado para medir a dispersão do poder eleitoral ou parlamentar dos partidos.

No período investigado nesta dissertação, o número efetivo de partidos na coalizão governativa foi de 3,5 no primeiro gabinete de Fernando Henrique. No segundo, com a incorporação do PPB à base parlamentar, o NEP foi ampliado para 4,5⁵⁵. Já no primeiro gabinete de Lula, esse número é de 4,6 (Inácio, 2006: 48). A autora observa que a força parlamentar aumenta com o crescimento do número efetivo de partidos na coalizão. As exceções, segundo a especialista, estão associadas a trajetórias que resultam em um contingente legislativo menor ou coalizões menos fragmentadas (Idem: 50). No caso do Governo Lula, o maior NEP na coalizão não significou uma ampliação da força parlamentar da base de apoio, inserindo-se na primeira observação da autora.

Em relação ao número efetivo de partidos na Câmara dos Deputados, há uma pequena variação nos períodos investigados. As eleições de 1994 configuraram um cenário em que a representação partidária na Casa resultou em um NEP de 8,2 em 1995, no primeiro mandato de Fernando Henrique. Esse número caiu para 7,1 no final do Governo, em 1998 (Melo, 2004: 136). Uma elevação pode ser observada no período Lula, quando o número efetivo de partidos subiu para 8,5 após o pleito de 2002 (Melo, 2007: 279).

Segundo Santos (2003), o aumento do NEP em 2002 é resultado de uma inversão na concentração de forças partidárias observada na década de 1990. Nas palavras do autor, “o aumento do número efetivo é, nesse caso, expressão clara da diminuição do poder parlamentar de partidos como PSDB, PFL, PMDB e PPB, e da emergência de novas forças, tais como PL, PSB, PC do B e PPS” (Santos, 2003b: 31).

⁵⁵ Esse número chegou a 4,6 entre abril de 1998 e janeiro de 1999, segundo Inácio (2006: 48). A autora considera que, nesse período, formou-se a terceira coalizão de Fernando Henrique, em função de migrações partidárias que ampliaram o percentual de cadeiras legislativas ocupadas pelos membros da base parlamentar, passando de 77,2% para 77,6%.

Em governos de coalizão, o contexto de barganhas é alterado por níveis elevados de fragmentação partidária e parlamentar. 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. Alcançar ações coordenadas na arena legislativa exige dos presidentes a mobilização de um leque maior de estratégias disponíveis para esse fim. A expectativa, portanto, é que a sinalização de preferências através dos programas radiofônicos seja ampliada nesse contexto.

As três coalizões analisadas nesta dissertação apresentam diferenças no tocante à estratégia dos presidentes na composição dos gabinetes. Como foi discutido no capítulo 2, a primeira coalizão de Lula não alcançou *status* legislativo majoritário, ao passo que os dois gabinetes de FHC atingiram uma conformação partidária dominante, especialmente na segunda coalizão, com a formação de supermaioria na Câmara dos Deputados.

Um ponto relevante destacado por Inácio (2006) diz respeito à relação entre a fragmentação parlamentar e as estratégias de montagem de gabinetes de coalizão. Segundo a autora, a fragmentação encontrada no interior do Poder Legislativo “faculta a implementação de estratégias voltadas para o aumento da força parlamentar, mas resulta em diferentes configurações no que tange a força relativa de seus membros” (Inácio, 2006: 49). Isso significa que a distribuição da força parlamentar entre os partidos que

integram a coalizão fornece cenários distintos quanto aos gabinetes multipartidários montados, com impactos também diferentes na estrutura de conflito intracoalizão (Idem). A especialista ressalta que “o número de membros e a sua força relativa têm consequências importantes para a coordenação da coalizão e para a definição dos *walk-away values* dos partidos que a compõem” (Idem: 50).

Esse ponto interessa particularmente ao estudo aqui proposto, pois remete à discussão dos custos associados à governança das coalizões. Tais custos serão maiores em contextos nos quais os *walk-away values* dos membros da base governativa são ampliados. Lupia e Strom (2003) argumentam que, em gabinetes nos quais há proporcionalidade na distribuição de portfólios, o tamanho do partido (força parlamentar) pode significar maior poder de barganha dentro da coalizão e ampliar seus *walk-away values*⁵⁶.

Entre os casos aqui investigados, há uma nítida diferença no que se refere à distribuição da força parlamentar dos membros da coalizão. O PT (partido do presidente Lula) obteve o controle do maior número de cadeiras legislativas da base governativa, em contraste com os dois gabinetes em análise do período FHC. A **Tabela 15** exhibe os dados relativos à distribuição da força parlamentar das coalizões.

⁵⁶ Os autores postulam que o tamanho dos partidos nem sempre é indicativo de poder. Segundo o argumento, não há necessariamente uma correlação positiva entre o tamanho dos partidos e os *walk-way values* e, por essa razão, os dois conceitos podem ser diferentes em determinados contextos. Nas palavras dos especialistas, “*walk-away values trump size. Even though large parties often have larger walk-away values than small ones, size is not always power*” (Lupia e Strom, 2003: 12). Nessas circunstâncias, o partido menor aumenta seu potencial de ameaça quando a incorporação a qualquer das coalizões em disputa (governativa/oposicionista) produz benefícios individuais a si e ao potencial aliado. O argumento parte da afirmativa de que “*any realized gains from coalescence are divisible among coalition members, that all parties prefer a larger share of power in a coalition to smaller share, and that any party is free to negotiate with any other party*” (Idem: 11).

Tabela 15: Distribuição da força parlamentar das coalizões governativas (%) Câmara dos Deputados 1995-1998/2003

<i>Coalizão governativa</i>	<i>Partido do Presidente</i>		<i>Demais partidos da coalizão</i>	
FHC I 1	PSDB	12,1	PTB	6
			PFL	17,3
			PMDB	20,9
FHC I 2	PSDB	16,4	PPB	5,5
			PTB	17,2
			PFL	18,9
			PMDB	19,3
Lula I	PT	17,7	PL	5,1
			PTB	5,1
			PSB	4,3
			PDT	4,1
			PPS	2,9
			PC do B	2,3
			PV	1,0

Fonte: Elaboração própria a partir de Anastasia, Melo e Santos (2004: 73)

Na primeira coalizão de FHC, apenas o PTB detinha menor número de cadeiras na Câmara dos Deputados que o partido do Presidente (PSDB). As demais legendas que compunham a base (PFL e PMDB) controlavam uma proporção de cadeiras significativamente maior. A coalizão seguinte manteve uma configuração semelhante, mas dessa vez o menor partido era o PPB, que acabara de ser incorporado à coalizão. Diferentemente, a primeira aliança governativa de Lula tinha o PT como partido dominante na coalizão, com um percentual de cadeiras bastante superior às demais legendas.

O cenário que se desenha na comparação entre os casos analisados exhibe significativas diferenças, a saber:

- (1) a coalizão de Lula, caracterizada por menor força parlamentar, estaria propensa a maiores custos de coordenação da aliança governativa;

- (2) em direção oposta, os dois gabinetes de FHC apresentam maior força parlamentar reduzindo os custos potenciais de coordenação, especialmente durante a segunda formação, quando a coalizão era supermajoritária.

No que se refere à força parlamentar das coalizões, é de se esperar, portanto, que o Governo Lula tenha mobilizado com mais vigor a estratégia presidencial de sinalização de preferências via programas radiofônicos. A seguir, as coalizões serão analisadas com foco no segundo indicador dos custos potenciais de coordenação: o distanciamento ideológico intracoalizão.

Distanciamento ideológico intracoalizão

A observação sobre os custos potenciais envolvidos no processo de governança das coalizões requer o esforço de atentar para a distribuição de preferências no interior da aliança governativa. A literatura, conforme discutido no capítulo 1, debruçou-se sobre a análise do critério posicional na dinâmica de formação e manutenção de governos de coalizão. A contribuição dos teóricos da *policy-driven* foi direcionar o foco para uma dimensão relevante, qual seja, a posição dos partidos no espectro ideológico como dimensão determinante dos cálculos de adesão ao Governo.

O posicionamento dos partidos no eixo direta-esquerda informa sobre a complexidade das barganhas envolvidas em governos de coalizão. A maior distância entre os membros da aliança governativa pressupõe que o formador deverá lidar com os custos de coordenação advindos da heterogeneidade de preferências intracoalizão. O risco de defecção, nesse caso, é ampliado, ainda, pela competitividade das oposições (Inácio,

2006). Assim, espera-se que a maior distância ideológica dos partidos membros resulte em maior sinalização de preferências à coalizão governativa.

A distância/proximidade dessas preferências no interior da base governativa é apontada por Inácio (2006) como atributo essencial para a compreensão da competitividade da coalizão e da atratividade das oposições. Na pesquisa da autora, a operacionalização dessa variável consiste em uma escala de quatro pontos, tomada para analisar a distância ideológica intracoalizão, de forma a medir os impactos da distribuição de preferências sobre o sucesso legislativo dos presidentes. Para os fins propostos nesta dissertação, a mesma operacionalização pode ser utilizada.

A distância ideológica é, portanto, medida pela diferença entre os valores atribuídos às legendas localizadas no extremo da escala que define a posição dos partidos no espectro ideológico, sendo que: direita = 5; centro-direita = 4; centro = 3; centro-esquerda = 2 e esquerda = 1 (Inácio, 2006: 55)⁵⁷.

Também no quesito distribuição de preferências entre os partidos da coalizão, a estratégia de montagem da base de apoio difere muito nos períodos investigados. Nos gabinetes de Fernando Henrique, a distância ideológica, conforme a medida descrita acima, é igual a 2; enquanto no Governo Lula, essa diferença resulta em 3 (Inácio, 2006: 56).

Tomando como referência a classificação das legendas no eixo esquerda-direita, (Melo, 2007: 286), observa-se que o partido do Presidente FHC se situa no centro, mais

⁵⁷ Classificação de Coppedge, 1998.

próximo dos demais partidos da coalizão. Embora não fossem homogêneas, as coalizões nesse período eram menos dispersas, contando com uma base de apoio que incluía partidos de centro (PMDB) e de direita (PTB, PFL e PPB/PP) no espectro ideológico. Significa que o Presidente FHC ampliou o número efetivo de partidos na coalizão (de 3,5 no início do mandato para 4,5 no segundo gabinete) sem, com isso, aumentar o distanciamento ideológico intracoalizão (Inácio, 2006). Diante desse cenário, as negociações seriam facilitadas pela maior proximidade ideológica dos partidos da base de apoio (Amorim Neto, 2006). Ademais, o posicionamento das oposições no extremo *continuum* partidário “tornava praticamente impossível a realização de alianças entre os partidos oposicionistas (PT e partidos de esquerda) e os demais partidos de direita que não estavam na coalizão de Governo” (Figueiredo, 2007: 10).

A coalizão de FHC, ao reunir partidos posicionados de forma contígua no espaço ideológico, revelou-se “consistente”, segundo a definição de Figueiredo e Limongi (1999: 79). Tal “consistência” não é observada no primeiro mandato de Lula. A aliança que apoiou a candidatura presidencial (e cujos partidos foram integrados ao gabinete inicial) era bastante heterogênea. Partidos localizados à esquerda no *spectrum* ideológico, como PC do B, PSB, PV e o próprio PT (partido formador da coalizão) encontravam-se agregados a legendas de centro-direita, como PTB e PL. Além de heterogênea, a coalizão de Lula caracterizou-se por ser notadamente fragmentada, agregando pequenos e médios partidos.

A incorporação de aliados de todos os matizes ideológicos, gerando as mais heterogêneas coalizões no período, só foi possível graças ao fato de que Lula e o PT já haviam deslocado suas preferências, afastando-se significativamente daquelas expressas em 1989, e contribuindo para que o sistema partidário assumisse uma dinâmica de competição moderada (...) Com as opções feitas por Lula, a linha demarcatória entre oposição e situação deixou de coincidir perfeitamente, como ocorrera até 2002, com aquela que separa direita e esquerda. (Melo, 2007: 285)

A análise das coalizões requer, ainda, atentar para a competitividade das oposições, ponto relevante na análise de Inácio (2006). O conceito relaciona-se “à capacidade destas para introduzir as suas agendas e induzir à negociação ou ao bloqueio da agenda do Governo” (Inácio, 2006: 172). Assim sendo, os movimentos das oposições na arena congressual podem impactar sobremaneira a base governativa e ampliar os conflitos intracoalizão na medida em que afetam os *walk-way values* dos membros da coalizão.

Figueiredo (2007) também chama atenção para essa dimensão, com ênfase na capacidade das oposições de “mobilizar aliados no interior da própria coalizão governamental, especialmente em temas divisivos. Nesses casos, ela pode ser um importante fator a alimentar o conflito no interior da coalizão” (Figueiredo, 2007: 9).

Sob essa perspectiva, os períodos analisados apresentam divergências que vão além do tamanho das oposições e podem ser percebidas por meio de sua posição e do potencial de aliança em plenário. A **Tabela 16**, retirada de Figueiredo (2007: 9), introduz o potencial de alianças da oposição nos gabinetes de FHC e Lula.

**Tabela 16 : Força Parlamentar e Potencial de Alianças da Oposição Governos FHC e Lula
(1995-2006)**

<i>PARTIDOS FORA DO GOVERNO</i>				
GOV FHC	OPOSIÇÃO PT	ESQUERDA	DIREITA	POTENCIAL ALIANÇA
FHC I 1	9,6	12,6		22,2
FHC I 2	9,7	10,2		19,9
<i>PARTIDOS FORA DO GOVERNO</i>				
GOV LULA	OPOSIÇÃO PSDB-PFL	DIREITA	ESQUERDA	POTENCIAL ALIANÇA
LULA 1	26,9	10,2	0,4	37,5

Fonte: Figueiredo (2007: 9)

Os dados demonstram que o potencial de alianças da oposição no Governo Lula é bastante superior aos dois gabinetes de FHC. Segundo a observação de Figueiredo (2007), esse é um ponto relevante na análise dos governos, resultado do alinhamento dos partidos no momento da montagem das coalizões. No Governo Fernando Henrique, a distribuição dos partidos da oposição no extremo do espectro dificultava alianças em Plenário com legendas da direita não integradas à coalizão. Diferentemente, no período Lula, havia uma afinidade ideológica da oposição (PSDB e PFL) com partidos que estavam fora do Governo, ou mesmo com legendas incorporadas à base.

As informações expostas permitem constatar que, também no que se refere à dimensão da distribuição de preferências intracoalizão, o gabinete de Lula foi dotado de características que ampliam os custos potenciais de coordenação. As duas coalizões de FHC, por sua vez, apresentam uma configuração semelhante entre si, dado que no segundo período a incorporação de mais um partido localizado à direita do *spectrum* (PP) não alterou o distanciamento ideológico dos membros da aliança governativa.

Ativos institucionais: o controle de postos legislativos

O regime democrático brasileiro iniciado após 1988 dotou presidentes e líderes partidários de poderes institucionais que alteraram a dinâmica das coalizões governativas até então formadas no país. Argumenta-se que tais recursos induzem a formação de maiorias estáveis, ao mesmo tempo em que mitigam problemas de coordenação intracoalizão (Figueiredo e Limongi, 1999; 2007; Santos, 2003; 2007). Nas palavras de Figueiredo e Limongi (2007: 148), “presidentes podem usar seus poderes de agenda legislativa para reduzir a influência do parlamentar individual e organizar o seu apoio no Poder Legislativo”.

Contribuição relevante a essa agenda de pesquisa foi a identificação de outras variáveis endógenas ao processo de formação de gabinetes multipartidários, ampliando o foco analítico para os recursos da estrutura institucional legislativa controlados pela coalizão (Inácio, 2006). A afirmativa indica que, se os recursos presidenciais e das lideranças importam, o tipo de coalizão formada no que se refere ao controle de cargos decisivos nos Poderes Executivo e Legislativo também impacta substancialmente na dinâmica da política coalizacional.

O argumento aqui desenvolvido considera determinadas características da coalizão como preditoras de maiores custos de coordenação. O controle do processo legislativo e a mobilização de recursos presidenciais, como discutido ao longo desta dissertação, não eliminam a necessidade de estratégias adicionais. Entre as condições que determinam os graus que os custos de coordenação intracoalizão assumem, elevando a recorrência da sinalização de preferências pelo Presidente à sua base de apoio legislativa, relevância deve ser dada aos ativos institucionais (Inácio, 2006) controlados pela aliança governativa.

O controle de posições institucionais que permitem o acesso a recursos e vantagens decisivos no processo legislativo conduz a maiores patamares de apoio ao Governo, segundo dados apresentados por Inácio (2006). Esse fato decorre da capacidade de influenciar o processo decisório por meio do controle de tais recursos. Os ativos institucionais disponíveis à aliança governativa possibilitam a coordenação da coalizão, elevando os níveis de adesão à agenda governamental e reduzindo a competitividade de agendas alternativas (Inácio, 2006).

Nesse sentido, o volume de ativos controlados pela coalizão altera as condições sobre as quais a adesão ao Governo se dará na arena legislativa. O risco de defecção será maior quando a aliança governativa tiver menor controle desses recursos, ampliando os custos de coordenação da coalizão. Assim, a estratégia presidencial de sinalização de preferências por meio dos programas radiofônicos será mobilizada no intuito de mitigar esses problemas e alcançar ações coordenadas.

O controle dos ativos está condicionado às regras de organização legislativa que, por sua vez, determinam o fluxo do processo decisório. A organização interna estrutura a dinâmica em bases partidárias, de forma a fortalecer as lideranças. Esse mesmo componente partidário define a distribuição de cargos e recursos no interior da Câmara dos Deputados. O Regimento Interno da Casa prevê o princípio da representação proporcional para a composição de postos institucionais estratégicos, como a Mesa Diretora e as Comissões⁵⁸ (Figueiredo e Limongi, 1999; Inácio, 2007). Tais regras, se por um lado direcionam o centro decisório para os partidos que detêm maioria legislativa, por outro facultam às minorias opositoras o acesso a recursos importantes na estrutura institucional, “na medida em que tal critério sanciona a força parlamentar de cada partido” (Inácio, 2006: 64).

Tomando como referência os estudos de Inácio (2006) e o marco teórico que aponta para a centralidade da Mesa Diretora (Figueiredo e Limongi, 1999) e da presidência das

⁵⁸ “Na composição da Mesa será assegurada, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos ou Blocos Parlamentares que participem da Câmara, os quais escolherão os respectivos candidatos aos cargos que, de acordo com o mesmo princípio, lhes caiba prover, sem prejuízo de candidaturas avulsas oriundas das mesmas bancadas” (RICD, Art. 8º).

“Na constituição das Comissões assegurar-se-á, tanto quanto possível, a representação proporcional dos Partidos e dos Blocos Parlamentares que participem da Casa, incluindo-se sempre um membro da Minoria, ainda que pela proporcionalidade não lhe caiba lugar” (RICD, Art. 23).

comissões (Santos, 2003), é observada, para os períodos investigados nesta dissertação, a composição dessas estruturas institucionais como indicador dos ativos controlados pela coalizão. A **Tabela 17** apresenta a composição da Mesa Diretora nas três coalizões investigadas.

Tabela 17 : Composição partidária da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados-Brasil, 1995-1998/2003

<i>CARGO*</i>	<i>1995 – 1997</i>	<i>1997-1999</i>	<i>2003-2005</i>
Presidente	PMDB	PMDB	PT
1º VC	PPR**	PFL	PFL
2º VC	PSDB	PPB	PSDB
1º SEC	PTB	PSDB	PMDB
2º SEC	PP**	PTB	PP
3º SEC	PMDB	PT	PTB
4º SEC	PMDB	PFL	PFL
Total de cargos da mesa diretora ocupados por partidos da coalizão de Governo (%)	5 (71,4)	6 (85,7)	2 (28,6)

Fonte: Inácio (2006: 65)

* Presidente e demais membros da Mesa Diretora são eleitos para mandato de 2 anos (RICD, art. 5º).

** O PP fundiu-se ao PPR em 1995, dando origem ao PPB, e só foi integrado ao gabinete de FHC em abril de 1996. Em 2003, o partido passou a ser denominado PP.

O biênio 1995-1997 agrega todo o período do primeiro gabinete de FHC e parte do segundo. No início do Governo (janeiro de 1995 a abril de 1996), 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. Na Sessão Legislativa seguinte (1997-1999), apenas um partido da oposição (PT) esteve representado nessa instância, ficando a coalizão com 85,7% dos cargos. Em nenhum dos casos, o PSDB, partido de FHC, ocupou a Presidência da Mesa Diretora.

No período Lula, embora o partido do chefe do Executivo (PT) exercesse a Presidência da Mesa, a coalizão controlou uma proporção bem 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.

A observação desses dados permite constatar que a força parlamentar da coalizão é um ativo decisivo no controle do principal centro decisório da Casa, dado o critério de proporcionalidade partidária na instância (Inácio, 2006). Essa regra determina os cargos a que os partidos poderão concorrer na eleição da Mesa Diretora. Assim, as legendas que detêm o maior número de cadeiras legislativas terão mais chances de ocupar esse órgão (RICD, Sessão II, art. 8º). Contudo, a seleção dos candidatos não é restrita aos partidos; o Regimento Interno da Casa prevê a inscrição de candidaturas individuais (RICD, Sessão II, art. 7º).

Entre as três coalizões investigadas, a Mesa Diretora foi dominada pela aliança governativa apenas no período em que esta reuniu supermaioria (segundo gabinete de FHC, que controlou 77,2% de cadeiras legislativas na Câmara dos Deputados). No período Lula, que apresenta uma coalizão minoritária (42,9% das cadeiras legislativas), “o peso parlamentar da oposição resultou em uma mesa dividida, incluindo os principais cargos. Nesse contexto, a oposição dispunha de condições efetivas para traduzir o controle de recursos em competitividade” (Inácio, 2006: 65).

O segundo indicador dos ativos institucionais controlados pela coalizão, conforme especificado acima, refere-se ao exercício da presidência das comissões permanentes, por se tratar de um recurso parlamentar decisivo aos partidos e blocos parlamentares

(Inácio, 2006). Da mesma forma que o controle de cargos da Mesa Diretora, o critério da proporcionalidade para o principal cargo nas comissões reflete a extensão da força parlamentar da coalizão (Idem). A **Tabela 18** discrimina as informações.

Tabela 18: Presidência das Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados segundo total de membros da coalizão e fora da coalizão – Brasil, 1995-2003

	<i>1995</i>	<i>1996</i>	<i>1997</i>	<i>1998</i>	<i>2003</i>
Coalizão governativa (%)	68,9	82,2	82,3	81,5	47,4
N (100%)	16	16	17	16	19
Partidos fora da coalizão governativa (%)	31,3	18,8	17,7	18,8	57,8
N (100%)	16	16	17	16	19

Fonte: Inácio (2006: 67)

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, a coalizão de 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 (Figueiredo, 2007) controlavam 31,5% das presidências de comissões permanentes em 2003.

O tipo de coalizão montada importa?

O teste de hipóteses pretende captar o impacto das características da coalizão, tomadas a partir da combinação da força parlamentar, distância ideológica e controle de ativos institucionais, sobre o uso da estratégia de sinalização de preferências pelos presidentes,

por meio dos programas radiofônicos, à base de apoio legislativo. Argumenta-se que, na medida em que as três dimensões supracitadas caracterizam tipos distintos de coalizão (Inácio, 2006), oferecem, também, indícios dos custos potenciais de coordenação. Por essa razão, são utilizadas como *proxies* para medir tais custos.

A análise concentrou-se, inicialmente, em medir a associação entre as *proxies* utilizadas como indicadores dos custos potenciais de coordenação da coalizão e a sinalização de preferências pelos presidentes (segundo as dimensões *ocorrência* e *frequência*, conforme descrito no capítulo 3I). Como a análise concentra-se em três coalizões, as medidas relativas às dimensões relacionadas aos custos potenciais de coordenação, em cada uma, se repetem ao longo do banco de dados. Em suma, tem-se o seguinte cenário:

1) Força Parlamentar: medida pelo total de cadeiras legislativas controladas pelos partidos da coalizão governativa na Câmara dos Deputados. Apresenta três valores (42,8%; 56,1%; 77,2%), sendo o primeiro para a coalizão de Lula; o seguinte, referente ao primeiro gabinete de FHC; e, por fim, o valor relacionado ao segundo gabinete do Presidente. Considera-se que uma coalizão parlamentar com até 49,9% das cadeiras no Legislativo é **minoritária**; quando esse número varia entre 50 e 69,9%, a coalizão é **majoritária**; e acima de 70%, **supermajoritária**. Assim, entre os casos analisados nesta pesquisa, tem-se uma coalizão parlamentar minoritária (Lula); uma majoritária (FHC I 1); e uma supermajoritária (FHC I 2).

2) Distância ideológica: utiliza-se a escala de quatro pontos para a análise da distância ideológica intracoalizão, medida pela diferença entre os valores atribuídos às legendas localizadas no extremo da escala que define a posição dos partidos no espectro

ideológico, sendo que: direita = 5; centro-direita = 4; centro = 3; centro-esquerda = 2 e esquerda = 1 (Inácio, 2006: 55)⁵⁹. Dessa forma, o distanciamento ideológico varia de 1 a 4. Entre os casos analisados, foram encontrados os valores “2” (primeiro e segundo gabinetes de FHC); e “3” (coalizão de Lula).

3) Ativos Institucionais: o indicador utilizado é a proporção de cargos da Mesa Diretora controlados pelos partidos membros da coalizão. Nas três coalizões analisadas, foram encontrados os valores 28,6% (Lula); 71,4% (FHC I 1); e 85,7% (FHC I 2). Cabe ressaltar que, nos três gabinetes investigados, a Presidência da Mesa foi ocupada por partidos que integravam a coalizão, sendo, portanto, uma variável constante e, por isso, não considerada na análise.

A repetição das medidas (que são constantes em cada coalizão analisada) faz com que as variáveis possam ser caracterizadas mais como categóricas que como contínuas. Considera-se, ainda, que as dimensões Força Parlamentar e Ativos Institucionais podem ser hierarquizadas, uma vez que a medida trata de proporções que variam entre valores mais fracos até mais fortes.

Em tais situações, nas quais as variáveis podem ser consideradas ordinais (entenda-se, como tal, que elas possuem uma hierarquia) e providas de muitas repetições (empates, ou seja, repetições como as encontradas nas três dimensões analisadas, dado que as variações ocorrem somente na mudança entre uma coalizão e outra), o teste que utiliza a *Estatística Gama G* é considerado mais consistente. Para a variável dependente relacionada à **ocorrência da sinalização de preferências**, segundo a *presença de*

⁵⁹ Classificação de Coppedge, 1998.

inserções sobre as PECs investigadas nos programas radiofônicos, assume-se que esta também tem característica de ordem, ou seja, ao passar de 0 = não para 1 = sim, há uma hierarquia.

Assim, *Gama G* é uma medida simétrica de associação entre duas variáveis ordinais, que variam entre -1 e 1. Valores próximos a 1, em número absoluto, indicam uma forte relação entre as duas variáveis; valores próximos de 0 indicam pouca ou nenhuma relação. Para o referido teste, as hipóteses são:

H₀: Y=0 (Não há associação entre as variáveis)

H₁: Y≠0 (Há associação entre as variáveis)

A seguir, são apresentados os resultados dos testes para as *proxies* dos custos potenciais de coordenação da coalizão e sua relação com a ocorrência da sinalização de preferências nos programas radiofônicos analisados, segundo o fato de haver ou não inserções.

Tabela 19 : Teste Gama G para ocorrência da sinalização de preferências (N por semana)

x Força Parlamentar da coalizão

		<i>Força Parlamentar</i>			<i>Estatística G</i>	<i>Valor P</i>
<i>Categoria</i>		I: Até 49,9% - Minoritária (Coalizão Lula)	II: De 50% a 69,9% - Majoritária (Coalizão FHCI 1)	III: Maior que 70% - Super Majoritária (Coalizão FHC I 2)		
Ocorrência de sinalização (presença inserção)	Sim	42 95,5%	64 62,7%	27 15,7%	-8,867	<0,001
	Não	2 4,5%	38 37,3%	145 84,3%		

Fonte: Banco de dados da pesquisa

De acordo com os testes realizados na Tabela 19, ao nível de 5% de significância, rejeita-se a hipótese nula ($valor-p < 0,001$). Ou seja, há associação entre as variáveis, de forma que quando a Força Parlamentar **diminui**, há um **aumento** no número de inserções sobre as PECs analisadas nos programas radiofônicos. A direção dessa relação pode ser observada pelos dados da tabela: das 44 semanas de observação do período Lula, em apenas duas não houve inserção; ao passo que na primeira coalizão de FHC, das 102 semanas, 38 não apresentaram inserções, ou seja, mais de 37%; essa proporção cresce na segunda coalizão do Presidente, uma vez que a maioria das semanas observadas (84,3%) não apresentam inserções nos programas radiofônicos.

Na Tabela 20, foi realizado o teste de proporções para a *proxie* distância ideológica entre os partidos membros da coalizão governativa. Para o referido teste, as hipóteses são:

Ho: $p_1=p_2$ (As proporções são iguais)

H1: $p_1 \neq p_2$ (As proporções são diferentes)

Tabela 20: Teste de proporção - inserções X distância ideológica (N por semana)

		<i>X2: Distância Ideológica</i>		<i>Estatística</i> X^2	<i>Valor P</i>
		2 (FHC)	3 (Lula)		
Frequência de Sinalização (Houve inserção)	Sim	91 33,2%	42 95,4%	60,36	<0,001
	Não	183 66,7%	2 4,5%		

Fonte: Banco de dados da pesquisa

Os resultados indicam que, ao nível de 5% de significância, a hipótese nula foi rejeitada ($valor-p < 0,001$). A proporção de inserções na coalizão em que a distância ideológica é igual a 3 (Governo Lula) é maior que a proporção de inserções na coalizão em que a distância ideológica é igual a 2 (duas coalizões de FHC). Isso significa que quando a distância ideológica entre os partidos **umenta**, ocorre um **aumento** no número de inserções sobre os temas nos programas radiofônicos.

Para medir a associação entre os ativos institucionais controlados pela coalizão e a ocorrência da sinalização de preferências pelos presidentes nos programas radiofônicos, foi realizado o teste Gama G. A **Tabela 21** apresenta os resultados.

Tabela 21 : Teste Gama G -ocorrência das inserções x ativos institucionais (N por semana)

		<i>Ativos Institucionais</i>			<i>Estatística G</i>	<i>Valor P</i>
<i>Categoria</i>		I: 28,6% (Coalizão Lula)	II: 71,4% (Coalizão FHC I 1)	III: 85,7% (Coalizão FHC I 2)		
Frequência de Sinalização (Houve inserção)	Sim	42 95,5%	64 62,7%	27 15,7%	-,867	<0,001
	Não	2 4,5%	38 37,3%	145 84,3%		

Fonte: Banco de dados da pesquisa

A associação encontrada também foi positiva, ou seja, ao nível de 5% de significância, rejeitou-se a hipótese nula ($valor-p < 0,001$), indicando que, quando a proporção de ativos institucionais controlados pela coalizão **diminui**, há um **aumento** no número de inserções.

Os resultados apontam para a relação existente entre os custos potenciais de coordenação da coalizão e a sinalização de preferências pelos presidentes à base

governativa. Ou seja, as associações encontradas indicam que as *proxies* tomadas como características da coalizão que potencializam os custos de coordenação de fato impactam na decisão dos presidentes de recorrer à estratégia de sinalização, confirmando as sub-hipóteses relativas a essas dimensões, quais sejam: (1) quanto menor a força parlamentar da coalizão, maior a sinalização de preferências pelo Presidente à aliança governativa, por meio da mídia institucional; (2) quanto maior a distância ideológica entre os membros da coalizão governativa, maior a sinalização de preferências pelo Presidente à aliança governativa, por meio da mídia institucional; (3) quanto menor o controle de ativos institucionais pelos membros da coalizão, maior a sinalização de preferências pelo Presidente à aliança governativa, por meio da mídia institucional.

A seguir, são apresentados os modelos estatísticos, considerando as duas dimensões da sinalização de preferências pelos presidentes (*ocorrência e frequência*) e os impactos do tipo de coalizão montada sobre tal estratégia.

Testando a hipótese

As análises que se seguem buscam verificar se o perfil das coalizões impacta na estratégia presidencial de sinalização de preferências. Hipotetiza-se que tal sinalização será maior quando os custos de coordenação da coalizão são maiores.

Para fins de análise, foi necessária a criação de um Índice dos Custos de Coordenação da Coalizão, uma vez que os testes estatísticos apresentaram multicolinearidade entre as

dimensões distância ideológica e ativos institucionais⁶⁰. Neste caso, como regra geral, seria necessário optar por uma ou por outra variável.

Contudo, isso não se mostrou uma alternativa viável, uma vez que o marco teórico que norteia o estudo relaciona ambas as variáveis como relevantes para a compreensão do perfil das coalizões. Conforme já argumentado neste capítulo, considera-se que a combinação das três dimensões apontadas por Inácio (2006) caracterizam as alianças governativas montadas. A força Parlamentar, a distância ideológica e os ativos institucionais controlados por seus membros refletem condições relevantes sobre o potencial de cada coalizão para promover a adesão e a retenção do apoio legislativo dos parlamentares (Idem). Assim, essas variáveis oferecem indícios quanto aos custos envolvidos na coordenação de seus membros.

Retirar uma das variáveis, seja a distância ideológica ou os ativos institucionais, significaria uma escolha arbitrária, haja vista que cada uma delas se refere à determinada peculiaridade da coalizão montada. Do ponto de vista teórico, não há fundamentos que capacitem uma hierarquização dessas variáveis, ou seja, não é possível afirmar que uma é mais relevante que a outra na caracterização das coalizões. Trata-se, portanto, de considerar que tais dimensões são distintas e complementares, na medida em que oferecem a possibilidade de observação da coalizão por diferentes vieses.

Para alinhar o embasamento teórico à viabilidade estatística de ajuste do modelo de regressão e, desta forma, contornar o problema da multicolinearidade entre as dimensões dos custos potenciais de coordenação da coalizão, foram adotados os

⁶⁰ Para detalhamento da análise, Cf. Anexos Estatísticos.

recursos dos **escores padronizados**, mediante a criação de um índice para a variável relativa a tais custos. Este índice envolve as três dimensões apontadas nesta pesquisa (força parlamentar, distância ideológica e ativos institucionais), representando os custos potenciais de coordenação da coalizão como variável única no modelo de regressão.

Os escores padronizados são medidas que, calculadas para cada observação do conjunto de dados, permitem fazer comparações entre valores de variáveis medidas em escalas diferentes. O escore padronizado (**Z**) de uma variável é calculado como:

Escore Padronizado (Z) = (Escore Original – Média)/Desvio Padrão

Assim, o escore Z mede a distância do escore original à média em número de desvios-padrão, podendo ser usado como um índice (único número) para expressar dimensões de um conjunto de variáveis de escalas e medidas distintas, uma vez que os escores padronizados são medidas adimensionais. Portanto, as três dimensões apontadas por Inácio (2006) – distância ideológica; força parlamentar; e ativos institucionais – foram agregadas, mediante escores padronizados, em um único índice, gerando, desta forma, um indicador dos custos potenciais de coordenação da coalizão.

Contudo, embora as três dimensões estejam representadas em uma variável única, é preciso considerar como cada uma delas atua sobre os custos potenciais de coordenação. Assim, na construção desse índice, tomou-se como referência a literatura adjacente a esta pesquisa, discutida nas primeiras seções deste capítulo. Partiu-se do suposto que a Força Parlamentar (FP) e os Ativos Institucionais (AI), conforme o marco teórico apresentado, quando se apresentam em proporções menores, indicam maiores custos de

coordenação da coalizão. Dessa forma, esses indicadores foram considerados de *polaridade negativa*, uma vez que a direção é inversa. Ao passo que a Distância Ideológica (DI) tem *polaridade positiva*, pois se for maior, os custos de coordenação também serão maiores (mesma direção).

Portanto, na construção do índice geral dos custos potenciais de coordenação da coalizão, os indicadores de polaridade positiva entraram com sinal “+” (leia-se “sinal de mais”) e os de polaridade negativa entraram com sinal “-” (leia-se “sinal de menos”). A adoção dos respectivos sinais de polaridade se faz necessária para manter coerência com o sentido em que as variáveis atuam dentro do indicador. O índice ficou assim definido:

Índice de custos potenciais de coordenação da coalizão (C) = - Z1 + Z2 - Z3, onde:

C: índice de custos potenciais de coordenação da coalizão;

Z1: escore padronizado da variável Força Parlamentar (FP);

Z2: escore padronizado da variável Distância Ideológica (DI);

Z3: escore padronizado da variável Ativos Institucionais (AI).

Conforme estabelecido anteriormente, a variável dependente deste estudo é medida com base em duas dimensões, a saber: (1) *ocorrência* da sinalização de preferências pelos presidentes nos programas radiofônicos (presença de inserções sobre os temas), intensificada na presença de participações de presidentes e/ou ministros nas inserções; e (2) *frequência* da sinalização de preferências pelos presidentes nos programas radiofônicos (duração de tais inserções; tempo dessas participações). Há, portanto, duas

variáveis de naturezas distintas: (1) presença (de natureza dicotômica) e (2) duração (de natureza contínua).

Dois tipos de modelos de regressão foram utilizados para analisar a relação das variáveis envolvidas. Nos casos em que a variável dependente se refere à *ocorrência*, seja de inserções ou de participações, dada a natureza dicotômica da variável, recorreu-se o modelo logístico para analisar o efeito das variáveis independentes sobre a dependente. Já para os casos em que a variável dependente se refere à *frequência*, ou seja, à duração tanto das inserções, quanto das participações, dada a natureza contínua da variável, utilizou-se o modelo linear múltiplo para analisar a relação entre variáveis.

As tabelas apresentadas a seguir referem-se aos modelos bivariados, considerando-se o índice dos custos potenciais de coordenação da coalizão como variável independente. Na **Tabela 22**, estão arrolados os dados do modelo logístico restrito para a relação entre esta variável independente e a *ocorrência* da sinalização de preferências.

Tabela 22 : Razão de chances de modelos logísticos na estimação da ocorrência da sinalização de preferências

Variáveis independentes	Coef.	Razão das Chances	Prob. Sig.
<i>Modelo I – presença de inserções</i>			
Índice do Custo de Coordenação da Coalizão^{EP}	0,754	2,126	0,000*
Constante	-0,044	0,957	0,784
N =318 Pseudo R2 = 0.2904 LR Chi2 (2) = 125,53 Prob > chi2 = 0,0009			
<i>Modelo II – presença de participação presidente/ministro</i>			
Índice do Custo de Coordenação da Coalizão^{EP}	0,327	1,386	0,000*
Constante	-0,609	0,544	0,000*
N =318 Pseudo R2 = 0.1322 LR Chi2 (2) = 54.85 Prob > chi2 < 0,000			

Fonte: Banco de dados da pesquisa

EP - Escore Padronizado.

* Estatisticamente significativa ao nível de 1%.

Os resultados são altamente significativos (prob. sig. = 0,000). Os dados de ajuste dos modelos também indicam que são estatisticamente significativos e adequados (LR Chi2 e Prob > chi2). A um nível de significância de 1%, um aumento no índice de custos potenciais de coordenação da coalizão eleva em cerca de 112,6% (razão das chances = 2,126) a chance de presença de inserções nos programas radiofônicos sobre as PECs investigadas. Por sua vez, as chances de haver participações de presidentes e/ou ministros aumentam em 38,6% (razão das chances = 1,386).

Esses achados corroboram a primeira parte da hipótese geral desta dissertação, qual seja, *quanto maiores os custos potenciais de coordenação da coalizão, maior a ocorrência da sinalização de preferências pelos presidentes à coalizão governativa, por*

meio dos programas radiofônicos. Cumpre destacar, contudo, que as evidências apontam para uma elevação mais substantiva nas chances de haver **inserções** sobre as PECs investigadas, em relação às chances de haver **participações**. Isso significa que a ocorrência da sinalização de preferências pode, de fato, ser percebida como uma ação que se intensifica em determinados momentos, haja vista que a estratégia não é mobilizada apenas por meio das aparições. Estas são utilizadas em momentos específicos e, ao que indicam os dados, em circunstâncias nas quais a presença dos presidentes e/ou de ministros torna-se mais relevante.

A **Tabela 23** traz os dados do modelo linear múltiplo restrito para a relação entre o índice dos custos potenciais de coordenação da coalizão e o tempo (medido em segundos) das inserções e das participações de presidentes e/ou ministros (*frequência da sinalização de preferências*).

Tabela 23 : Modelo de regressão linear múltiplo restrito para frequência da sinalização de preferências

<i>Variáveis independentes</i>	<i>Coef.</i>	<i>T-Student</i>	<i>Prob. Sig.</i>
<i>Modelo III – duração da inserção</i>			
Constante	242,708	9,074	0,000*
Índice do Custo de Coordenacao da Coalizão^{EP}	11,486	1,634	0,105
N= 133 R2 = 0.0200 Teste F/p-valor=0,0212			
<i>Modelo IV - tempo de participação Presidente/Ministro</i>			
Constante	81,084	7,512	0,000*
Índice do Custo de Coordenacao da Coalizão^{EP}	5,173	1,479	0,143
N= 122 R2 ajustado= 0.0469 Teste F/p-valor= 0,1920 Teste t (p-valor = 0.105)			

Fonte: Banco de dados da pesquisa

EP - Escore Padronizado.

* Estatisticamente significativa ao nível de 1%.

Verifica-se que um aumento de uma unidade no índice dos custos potenciais de coordenação da coalizão provoca aumento tanto na duração da inserção, quanto da participação de presidentes e/ou ministros. No primeiro caso, a elevação é de cerca de 12 segundos na duração das inserções; no segundo, de cinco segundos no tempo de participação de presidentes e/ou ministros. O coeficiente estimado é significativo ao nível de 1% (prob. sig. = 0,000)⁶¹.

Os resultados permitem corroborar a segunda parte da hipótese deste capítulo. Ou seja, *quanto maiores os custos potenciais de coordenação da coalizão, maior a frequência da sinalização de preferências pelos presidentes à coalizão governativa por meio dos programas radiofônicos institucionais.*

Conclusões

As análises realizadas neste capítulo sugerem que a estratégia dos presidentes de sinalizar preferências à sua base de apoio por meio dos programas radiofônicos varia conforme o tipo de coalizão formada. Particularmente, no que se refere à força parlamentar da coalizão, ao distanciamento ideológico entre os partidos membros e aos ativos institucionais controlados pela aliança governativa, medidos conjuntamente pelo índice criado para verificar os custos potenciais de coordenação da coalizão.

As três dimensões supracitadas definem características específicas de cada coalizão (Inácio, 2006). Esses atributos resultam em dinâmicas distintas de operação da política aliancista dos governos. Nesse sentido, tipos diferentes de coalizão implicam variações nos custos de coordenação desta. Por esse motivo, essas variáveis são tomadas como

⁶¹ Contudo, os baixos valores R2 dos testes de ajuste indicam que a variabilidade do modelo é fraca – ou seja, o poder explicativo das variáveis para explicar o fenômeno é fraco.

indicadores dos custos potenciais implícitos à governança da base apoio dos presidentes no Legislativo.

Os resultados encontrados indicam que os custos de transação intracoalizão advindos das escolhas sobre a montagem das coalizões, de fato, exigem dos presidentes a mobilização de estratégias adicionais para obter ações coordenadas na arena legislativa. Diferentemente do que a literatura especializada vem demonstrando, as prerrogativas presidenciais e os incentivos para a formação de maiorias em bases partidárias não contam toda a estória.

Em contextos nos quais a estratégia adotada na montagem da coalizão resulta em maiores custos para a adesão dos parlamentares da base de apoio à agenda presidencial, os chefes do Executivo recorrem a mecanismos informais na expectativa de obter ações coordenadas. Nesse sentido, a sinalização de preferências à coalizão governativa, por meio da utilização informal das mídias institucionais como os programas radiofônicos, é uma estratégia mobilizada pelos presidentes. No próximo capítulo, a análise recai sobre os impactos do grau de conflito sob a estratégia presidencial.

CAPÍTULO 5

O grau de conflito como determinante da sinalização de preferências dos presidentes à coalizão governativa

O objetivo deste capítulo é observar *se e como* o grau de conflito no processo legislativo impacta a estratégia presidencial de sinalização de preferências para a base de apoio governativa. A hipótese relativa a esta dimensão é que *quanto maior o grau de conflito da proposição legislativa, maiores serão a ocorrência e a frequência da sinalização de preferências do Presidente para a coalizão governativa nos programas radiofônicos.*

A *proxy* utilizada para medir o *grau de conflito* foi o consenso nas votações substantivas e procedimentais sobre as proposições investigadas, que ocorreram na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) da Câmara dos Deputados. A CCJC é regimentalmente responsável pela análise da admissibilidade constitucional das PECs⁶², configurando-se na etapa inicial do processo decisório, capaz de impor perdas significativas ao Governo logo no começo da tramitação legislativa. Nessa instância, os parlamentares membros da comissão têm oportunidades para manifestar suas preferências (Figueiredo e Limongi, 1999) e, no caso das oposições, implementar estratégias com vistas a bloquear ou modificar a proposta presidencial, por meio dos recursos procedimentais que permitem intervir na dinâmica do processo (Inácio, 2006).

Pelos motivos expostos, argumenta-se que o potencial conflitivo dos temas revela-se nas primeiras reações do Congresso Nacional, ou seja, na CCJC. Dessa questão, advém

⁶² RICD, Art. 202. A CCJC tem outras competências, regulamentadas pelo Art. 32, § IV, RICD.

a segunda discussão proposta neste capítulo, cujo objetivo é verificar se as fases do fluxo legislativo impactam na expressão e na dinâmica do conflito, exigindo do chefe do Executivo a intensificação do uso de estratégias adicionais para mitigar os custos de coordenação intracoalizão. Nesse sentido, cabe analisar se a dimensão temporal influencia a recorrência da sinalização de preferências pelo Presidente, tornando-a mais acentuada no período de discussão e votação em Plenário, quando os custos de coordenação da coalizão e a intensidade do conflito podem ser potencializados. A sub-hipótese relativa á essa questão é: *nas matérias com elevado potencial conflitivo, a proximidade da passagem final da proposição no processo legislativo intensifica o conflito político, aumentando a ocorrência e a frequência da sinalização de preferências pelo Presidente à coalizão governativa.*

O capítulo está estruturado da seguinte forma: a primeira seção discorre sobre o impacto de agendas conflitivas e “difíceis” sob a decisão do Presidente de ativar a estratégia de sinalização; a segunda seção descreve o processo de tramitação das PECs em tela, com vistas a comparar as dificuldades encontradas por cada Presidente na aprovação das agendas; na terceira seção, são fornecidos elementos sobre a composição e a distribuição de preferências no interior da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) da Câmara dos Deputados; a quarta seção introduz os dados relativos às votações substantivas e procedimentais das emendas investigadas na CCJC, tratados como *proxies* do grau de conflito das proposições; na quinta seção, observa-se o comportamento dos partidos em tais votações; por fim, na última seção, o foco recai sobre o impacto da dimensão temporal na potencialização do conflito político.

O impacto das “agendas difíceis”

A sinalização de preferências à coalizão governativa por meio dos programas radiofônicos é resultado de um cálculo estratégico do Presidente. Isso significa que a escolha por utilizar a mídia institucional como um recurso para ativar a coalizão governativa não é feita ao acaso. Ao contrário, essa ação é determinada por contextos específicos, em que a aprovação da agenda presidencial é mais difícil. O argumento que norteia esta dissertação, conforme tem sido discutido ao longo dos capítulos, é que a mobilização dessa estratégia pelos chefes do Executivo é uma ação contingencial, dependente de condições que tornam mais custosa a coordenação da coalizão.

O contexto decisório das PECs, como nos ensina a literatura, pode elevar as tensões entre cooperar e não cooperar, em razão da regulamentação que torna mais difíceis as alterações constitucionais (Figueiredo e Limongi, 1999; Anastasia, Melo e Santos, 2004). A exigência de supermaiorias (1/3 dos votos dos parlamentares) e de dois turnos de deliberação na Câmara dos Deputados e no Senado pode criar oportunidades ao Legislativo de impor derrotas à agenda presidencial quando há divergências substantivas. Em suma, se os custos do processo decisório são ampliados nas deliberações sobre emendas constitucionais, eles são ampliados exponencialmente quando a *issue* em questão envolve elevado potencial de conflito, tanto dentro quanto fora da base governativa.

O grau de conflito da proposição revela o desafio interposto ao chefe do Executivo nas barganhas com sua coalizão de Governo *durante* o jogo legislativo, tornando a arena parlamentar *locus* decisivo para a acomodação de interesses dos membros que compõem a aliança de Governo (Inácio, 2009). Em contextos onde o conflito político é

elevado, as vantagens do Presidente de sua posição de *first-mover* (Cox e Morgenstern, 2002) são reduzidas. Uma vez que o papel reativo do Legislativo pode resultar em veto às preferências presidenciais (Idem), a reação dos membros da base em temas divisivos importa porque impõe custos à consecução da agenda presidencial. O movimento dos chefes do Executivo não está restrito à utilização de seus recursos presidenciais para alcançar a ação coletiva (aprovação de sua agenda). Esse movimento envolve outro passo, qual seja, a sinalização de preferências à coalizão governativa para lidar com a reação de seus membros.

Os estudos de Canes-Wrone (2001) sobre o *going public* no caso estadunidense fornecem pistas para a compreensão do impacto do grau de conflito das proposições sobre as estratégias dos presidentes. A autora argumenta que a característica da agenda submetida ao legislativo é um dos fatores condicionantes da ação de ir a público. Tal característica refere-se, especificamente, a *issues* com potencial conflitivo junto ao Congresso, ou seja, as “agendas difíceis”. Segundo a autora, o movimento de ir a público será tanto maior quanto menor a expectativa de sucesso legislativo. Em outras palavras, os presidentes fazem aparições quando esperam ser menos bem sucedidos na arena legislativa e não alcançariam o sucesso sem a ação de ir a público. Portanto, os presidentes recorrem a essa estratégia quanto mais precisam aumentar sua influência.

Argumenta-se, aqui, que a sinalização de preferências dos presidentes brasileiros também é determinada pela “dificuldade da agenda”, embora isso ocorra em termos distintos da análise de Canes-Wrone (2001). Não se trata de uma “expectativa”, pois essa estratégia é mobilizada durante o processo legislativo, ao longo do qual o conflito pode se manifestar. Ademais, o problema que se apresenta aos presidentes brasileiros

não se refere à capacidade de pressionar o Congresso, mas de garantir ações coordenadas por parte da base governativa.

As PECs em análise inserem-se em um contexto conflitivo, seja pelas perdas que impõem a determinados setores (Reforma da Previdência) ou a estados da Federação (Reforma Tributária). Em governos de coalizão, diferentemente do presidencialismo estadunidense, a agenda apresentada ao Congresso é negociada previamente com os membros da aliança governativa. Significa que será “modelada” de forma a reduzir o potencial de tensão antes de chegar à arena legislativa. Contudo, isso não indica que as negociações terminam nessa fase.

As barganhas ocorrem ao longo do processo legislativo, conforme o argumento desenvolvido nesta dissertação. Assim, pode-se supor que o presidente introduz proposições conflitivas, pois assume que é capaz de moldar o processo decisório de forma tal – incluindo a coordenação da coalizão – que as tensões serão controladas. Essa dinâmica envolve o uso de recursos e poderes institucionais da Presidência. Mas não apenas isso. Maiores custos de governança da base parlamentar implicam a mobilização de outras estratégias para alcançar ações coordenadas na arena legislativa. É nesse contexto que se insere a sinalização de preferências por meio da mídia institucional. Na próxima seção, a discussão concentra-se no conflito manifestado ao longo da tramitação das emendas constitucionais.

A tramitação das emendas nos dois Governos

“Eu fui eleito para fazer as reformas; eu vou fazer as reformas.” A afirmação do presidente Fernando Henrique Cardoso foi inserida na edição do programa radiofônico

A Voz do Brasil em 30 de março de 1995, um dia após a PEC 33 (Reforma da Previdência) ser encaminhada para apreciação da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), e na mesma data da designação do relator, deputado Rodrigues Palma. O otimismo inicial esbarrou em dificuldades que caracterizaram um processo lento e conflitivo.

A emenda constitucional tramitou durante praticamente todo o primeiro mandato do presidente FHC (1995-1998). A proposta teve por objetivo central o estancamento do déficit previdenciário e foi composta, essencialmente, por dois tipos de medidas: a relação direta entre benefícios e contribuição; e o corte de benefícios, particularmente dos servidores públicos (Figueiredo e Limongi, 1999: 200). Os pontos mais polêmicos e que impuseram perdas ao Governo estavam relacionados ao aumento da idade mínima para a aposentadoria de todos os trabalhadores, a exigência da contribuição dos inativos e a extinção de determinados benefícios cobertos pelo INSS (Figueiredo e Limongi, 1999: 221).

A proposição, encaminhada à Câmara dos Deputados em março de 1995, foi votada em 2º turno mais de um ano depois, em julho de 1996, totalizando 475 dias de tramitação. O conflito dentro e fora da base gerou alterações significativas na proposta original. A expectativa do Governo era de que o projeto fosse recomposto no Senado, onde a reforma permaneceu por mais 440 dias, entre julho de 1996 e setembro de 1997. De fato, o substitutivo aprovado no Senado reintroduziu alguns pontos que haviam sido rejeitados na Câmara, onde a proposição permaneceu, na segunda etapa, por mais 411 dias, até a votação da redação final, em 01/12/1998 (Figueiredo e Limongi, 1999).

Convém lembrar que a Reforma da Previdência, assim como a Tributária, foi inserida em um contexto dinâmico da agenda reformista do Presidente, que incluía a tramitação de outras emendas. No primeiro ano de mandato (1995), FHC apresentou ao Congresso 16 propostas de emenda constitucional (PECs). Entre elas, as chamadas reformas de ordem econômica – como a flexibilização do monopólio do petróleo (PEC 6); a flexibilização dos serviços locais de gás canalizado (PEC 4); e a flexibilização da exploração das telecomunicações (PEC 3). Também foi introduzida a Reforma Administrativa (PEC 173). O Presidente ainda dividiu sua atenção com a emenda da reeleição⁶³, “que acabou por tornar-se ‘a mais importante das reformas’” (Melo e Anastasia, 2005: 312). Esse contexto pode explicar, em parte, a lentidão da Reforma da Previdência (Figueiredo e Limongi, 1999: 203; Melo e Anastasia, 2005: 312).

No programa *A Voz do Brasil*, o Governo reiterava uma relação de dependência entre a realização das reformas e o desenvolvimento social e econômico do país, enfatizando a necessidade de aprovação da agenda reformista para a estabilidade do Plano Real e, conseqüentemente, para os avanços necessários ao Brasil em diversos setores, como saúde e educação⁶⁴. A coalizão obteve êxitos, como nas emendas do campo econômico e na reforma administrativa. Mas não logrou vitórias na Reforma da Previdência, tampouco na Tributária.

A primeira etapa da Reforma da Previdência de FHC na Câmara dos Deputados caracterizou-se por uma forte tendência ao conflito. As perdas do Governo no

⁶³ PEC 1/1995, apresentada no dia 16/02/1995 pelo deputado Mendonça Filho (PFL).

⁶⁴ Segundo o banco de dados desta pesquisa, referente ao programa *A Voz do Brasil*. Muitas reportagens vinculam avanços do País às reformas, particularmente no que se refere ao sucesso do Plano Real e à estabilidade econômica. Em março de 1996, por exemplo, o Presidente afirmou que “se as reformas não forem aprovadas pelo Congresso, a inflação volta a subir” (*A Voz do Brasil*, 07/03/1996).

Legislativo começaram na CCJC, que desmembrou a proposta original do Executivo em quatro emendas constitucionais distintas⁶⁵ (Figueiredo e Limongi, 1999).

Mas foi na Comissão Especial (CE) que o Executivo viu-se diante da ameaça de mudanças substanciais na proposta original (Figueiredo e Limongi, 1999). Após uma demora de 135 dias para que o presidente da Casa designasse a instalação da CE, o Governo não conseguiu colocar à frente da Comissão parlamentares favoráveis à proposta. O deputado do PMDB, Euler Ribeiro, recebeu o cargo de relator e, embora seu partido compusesse a coalizão governativa, a base eleitoral do relator estava vinculada a setores que sofreriam perdas com as mudanças constitucionais, como as entidades do serviço público (Melo e Anastasia, 2005). A presidência também coube a um parlamentar da base, o deputado Jair Soares (PFL), mas que já havia anunciado publicamente seu posicionamento contrário ao projeto (Idem).

Durante os 145 dias em que esteve na CE, a proposta do Executivo recebeu 82 emendas. Um dos pontos mais polêmicos foi a contribuição dos inativos, que acabou por ser retirada do parecer do relator, após longas negociações com as Centrais Sindicais. Outro exemplo foi a tentativa de membros da comissão de limitar os recursos das contribuições às despesas previdenciárias, “o que impossibilitaria o Governo de usar recursos da previdência na administração da política macroeconômica” (Figueiredo e Limongi, 1999: 207).

⁶⁵ Além da PEC 33 (Reforma da Previdência), as demais emendas foram: PEC 30, que oferecia competência exclusiva ao Presidente da República para fazer leis de custeio da seguridade social; PEC 31, que pleiteava a permissão da quebra do sigilo bancário, fiscal e patrimonial dos devedores da previdência; PEC 32, sobre a saúde na seguridade social.

Em 8 de fevereiro de 1996, após 145 dias na Comissão Especial e cerca de 300 dias de tramitação na Câmara dos Deputados, o presidente da Casa, deputado Luiz Eduardo Magalhães (PFL), enviou a proposição ao Plenário, sob a alegação de esgotamento do prazo de apreciação conferido à CE, sem que o processo especial de tramitação fosse finalizado (Figueiredo e Limongi, 1999: 207). Cabe ressaltar que o Ato da Presidência ocorreu no momento em que a votação do parecer do relator já havia sido iniciada na Comissão Especial e aguardava os pedidos de vista conjunta⁶⁶. O fato foi considerado uma “manobra” do Governo pela imprensa nacional (Idem: 206), já que, no caso de PECs, não existem instrumentos institucionais para interromper os trabalhos na CE, ao contrário da tramitação ordinária, em que o tempo de apreciação da matéria pelas comissões pode ser abreviado por meio do pedido de urgência.

A decisão noticiada pela imprensa nacional como uma “manobra” do Governo ganhou contornos diferentes no programa oficial *A Voz do Brasil*. Na data em que o presidente da Câmara dos Deputados retirou a proposição da CE, o noticiário informou que “não havia mais clima para a votação. Segundo o deputado Inocêncio Oliveira (PFL), em plenário, as discussões serão menos radicais e mais racionais” (*A Voz do Brasil*, 08/02/1996). A dissolução da CE se deu em meio a uma “crise” entre o líder do PFL na Câmara, deputado Inocêncio Oliveira, e o presidente da comissão, Jair Soares, que, oportunamente, renunciou ao cargo.

⁶⁶ No dia 29/11/1995, cerca de 80 dias após a PEC ser encaminhada à Comissão Especial, o relator, deputado Euler Ribeiro, emitiu parecer favorável à emenda, com substitutivo que incluía a retirada da contribuição dos inativos, item da proposta do Governo que gerou polêmica. Na mesma data, parlamentares da oposição e da base governativa apresentaram pedidos de vista conjunta. Segundo Figueiredo e Limongi (1999: 206), “o desenrolar dos trabalhos na CE não vinha sendo visto com bons olhos pelo Governo, que receava a possibilidade de mudanças substanciais em seu projeto. Portanto, o Governo (...) adotou a estratégia de deslocar a discussão das questões substantivas para as procedimentais”. De acordo com os autores, o Governo temia que a alteração do projeto na Comissão Especial.

Ressalte-se que a decisão de retirar a matéria da CE ocorreu concomitantemente às negociações paralelas entre Governo e Centrais Sindicais a respeito da contribuição dos inativos (Figueiredo e Limongi, 1999:207). As entidades representativas reivindicavam a retirada desse item da proposta governamental, o que fora contemplado pelo parecer do relator da Comissão Especial, deputado Euler Ribeiro.

O tema foi extensamente tratado n'A *Voz do Brasil*. Nos dias 17 e 18 de janeiro de 1996, foi noticiado que as divergências haviam sido dissipadas. Em seguida, surge a informação de que o relator “decidiu retirar de seu parecer a proposta de contribuição dos inativos. Segundo ele, o Governo vai buscar outras formas de resolver o assunto” (A *Voz do Brasil*, 23/01/1996). Poucos dias depois, o Governo afirma que não irá mais ceder no acordo fechado com as Centrais Sindicais, que pareciam ainda insatisfeitas com as negociações (A *Voz do Brasil*, 30/01/1996; 01/02/1996). Em 08/02/1996, data em que a CE foi dissolvida, o programa inicia com a notícia de que FHC conversou com o presidente da CUT, que elogiou a iniciativa e a seriedade do Governo em relação à Reforma da Previdência.

Após a decisão da presidência da Casa, a proposta foi rapidamente levada a Plenário; as discussões em 1º turno começaram em 13/02/1996. O relator da CE, deputado Euler Ribeiro, proferiu parecer em Plenário na mesma data, oferecendo substitutivo que mantinha os pontos do acordo firmado entre o Governo e os sindicalistas⁶⁷. Poucos dias depois, em 06/03/1996, o Governo experimentou outra derrota: o substituto do relator

⁶⁷ Os sindicalistas apresentaram uma proposta ao Governo, que foi entregue pessoalmente ao presidente Fernando Henrique, em reunião convocada por iniciativa do chefe do Executivo para negociações. Em acordo selado no Palácio do Planalto, a CUT (Central Única dos Trabalhadores) manifestou seu apoio à aposentadoria por tempo de contribuição. Em troca, o Governo cedeu em alguns pontos: fim da aposentadoria especial de professores, desistência de impor idade mínima e unificação dos critérios de concessão entre homens e mulheres. Tais pontos foram mantidos no parecer do relator, mantendo as negociações entre Governo e sindicalistas. Acusada de traição por outras entidades sindicais, a CUT recuou em seu apoio e manteve-se crítica à proposta governamental.

foi rejeitado por 190 votos contrários (294 a favor e oito abstenções), ressalvados os destaques.

Como destacam Figueiredo e Limongi (1999: 208), “a derrota do substitutivo criou de imediato o problema de como proceder para não encerrar ali a reforma da previdência”. A nomeação de outro relator de Plenário, o deputado Michel Temer (PMDB), significou uma manobra política para salvar a proposta presidencial, que despertou protestos da oposição. O conflito sobre regras e procedimentos instalou-se, culminando em Mandado de Segurança impetrado pelo PDT e pelo PT no Supremo Tribunal Federal (STF), contrário à votação da emenda Temer, sob a alegação de que esta desrespeitava o Regimento Interno da Casa ao acolher novas emendas (Idem)⁶⁸.

A Corte Superior manifestou-se favoravelmente ao Governo e, assim, a votação foi retomada. A oposição reagiu com a apresentação de centenas de destaques⁶⁹. No total, foram oferecidos 226 requerimentos, mas apenas 25 foram submetidos à votação, por decisão da própria oposição de retirar a maioria de seus destaques, revelando que “ela não pretendeu pura e simplesmente obstruir a tramitação do projeto, mas privilegiou a alteração de alguns poucos pontos em que julgava poder obter vitórias” (Figueiredo e Limongi, 1999: 210).

⁶⁸ Segundo o Regimento Interno da Casa, “somente perante a Comissão Especial poderão ser apresentadas emendas, com o mesmo quorum mínimo de assinaturas de Deputados e nas condições referidas no inciso II do artigo anterior, nas primeiras dez sessões do prazo que lhe está destinado para emitir parecer” (RICD, Art. 202, § 3º).

⁶⁹ “Os destaques são apresentados por meio de requerimentos próprios, e podem ser aceitos até o anúncio da votação da matéria. Há várias espécies de destaque: o mais famoso deles, chamado destaque para votação em separado, ou DVS, tem o poder de retirar uma parte do texto a ser votado, a qual só voltará a integrá-lo se, em votação separada feita depois, for aprovada. Há destaques que incidem sobre emendas, visando aprová-las, quando o parecer as tenha rejeitado, ou rejeitá-las, quando as tenha aprovado.” (Pacheco, 2009: 46)

Os líderes dos partidos governistas apresentaram uma emenda aglutinativa (EME 6), que foi relatada por Temer e cujo parecer foi aprovado pelo Plenário por 349 votos favoráveis e 139 contrários. Nessa fase, também foram submetidos à votação nominal: seis emendas destacadas, três requerimentos e 25 DVSs. “(...) o conflito nas votações travou-se entre Governo e oposição, e não entre o Governo e a sua própria base” (Figueiredo e Limongi, 1999: 215). Menos de 15% das emendas e destaques foram apresentados por partidos que compunham a base (Idem). O Governo sofreu oito derrotas em Plenário, sendo sete de DVSs e mais o Substitutivo Euler; por outro lado, obteve vitórias nas votações de oito DVSs e na emenda Temer (Idem: 214).

A utilização de destaques como estratégia da oposição causou reação na base governativa, que buscou minimizar o poder de obstrução da oposição, por meio da redução do número de pedidos de destaque permitidos regimentalmente. Assim, logo após o término da votação em 1º turno, em junho de 1996, a Câmara aprovou a Resolução 60-A /95, que limita a apresentação de Destaques para Votação em Separado (DVS) de emendas e de partes do texto por partido, conforme o tamanho da bancada.

A proposta aprovada no 1º turno foi ratificada no 2º, por 318 votos SIM e 136 NÃO. Todos os destaques foram retirados nessa etapa e não houve apresentação de requerimentos.

A segunda fase de tramitação da Reforma da Previdência na Câmara dos Deputados foi iniciada mais de um ano após as votações na Casa, com o recebimento, em outubro de

1997, do Substitutivo do Senado, que recompunha o texto original do Governo⁷⁰. As discussões nessa fase ocorreram em dois dias no 1º turno (10/2/1998 a 11/2/1998) e em um dia no 2º (3/6/1998). As votações totalizaram, respectivamente, 92 dias (11/2/1998 a 13/5/1998) e 151 (3/6/1998 a 4/11/1998) – elas foram paralisadas entre os meses de julho e outubro, em função das eleições daquele ano. Contudo, a maior parte do texto principal foi decidida antes da interrupção das deliberações. Vitórias em questões relevantes foram alcançadas pelo Executivo nessa etapa, mesmo quando votadas por meio de DVS (Figueiredo e Limongi, 1999: 222).

Em pouco mais de um mês, o parecer pela admissibilidade do relator da CCJC foi aprovado. A apreciação da CE, dessa vez em tempo bastante inferior ao da primeira etapa de tramitação na Casa, durou menos de 30 dias. Das 59 emendas ao Substitutivo apresentadas nessa instância, nenhuma foi aprovada. Após a apresentação dos pareceres da CCJC e da CE, a proposição foi imediatamente submetida ao Plenário, sendo aprovado em dois turnos dez meses depois.

As maiores dificuldades enfrentadas pelo Governo ocorreram na tramitação inicial na Câmara, quando o apoio da base diminuiu, particularmente quando se tratava de medidas que cortavam benefícios e direitos de grupos específicos. Contudo, segundo Figueiredo e Limongi (1999), isso não significa que o comportamento da coalizão tenha sido indisciplinado. A análise dos autores demonstra que, ao contrário, o Governo

⁷⁰ O Substitutivo previa a reformulação da aposentadoria por tempo de serviço, condicionando-a a certa idade mínima; a proibição, salvo algumas exceções, de acumulação de mais de uma aposentadoria ou de percepção simultânea de proventos de aposentadoria e de remuneração de cargo, emprego ou função pública; a exigência de que, em regimes previdenciários complementares, a contribuição de órgãos e empresas públicas não exceda a dos filiados a esses regimes; o estabelecimento de critérios similares para os regimes do servidor público e do INSS e a remissão ao artigo que trata do servidor público para as diversas situações específicas; a proibição de contagem de tempo de serviço; e o estabelecimento de regras de transição visando a preservar direitos e expectativas de direitos dos atuais servidores públicos e segurados da Previdência Social (Melo, 2002: 118).

contou com expressivo apoio das bancadas que integravam os ministérios. A explicação para os resultados alcançados pelo Governo na primeira etapa, com a aprovação de uma emenda que não contemplava os objetivos previstos na proposta original, estaria nas regras do processo decisório e na natureza da reforma (Figueiredo e Limongi, 1999: 220).

Os quatro anos de tramitação da Reforma da Previdência de FHC contrastam com o período inferior a oito meses no Governo Lula. A proposição foi apresentada pelo Executivo em abril de 2003; em agosto do mesmo ano, foi finalizada a votação em 2º turno na Câmara dos Deputados. Remetida ao Senado, a PEC foi aprovada sem alterações e, por isso, não retornou à Casa iniciadora. O Executivo enfrentou poucas votações e não foi derrotado em nenhuma delas.

O texto da Reforma da Previdência do Governo Lula retornou a proposta da contribuição dos inativos, que dessa vez foi aprovada, aumentando o limite de isenção de R\$1.200 para R\$1.440. Além disso, modificou a norma para aposentadoria por tempo de serviço. FHC havia conseguido aprovar a exigência apenas para o funcionalismo público, fixando em 20 anos de serviço e dez no cargo. A proposição de Lula acrescentou mais uma norma – dez anos de carreira – e reduziu para cinco anos o tempo de permanência no cargo. A PEC propôs, ainda, a fixação da idade (75 anos), a partir de 2012, para aposentadoria compulsória do funcionalismo público. Um ponto relevante da proposta foi a atribuição ao Supremo Tribunal Federal de estabelecer os subsídios de seus membros, que passou a valer como teto de remuneração e proventos dos servidores de todos os Poderes, com o intuito de reduzir as chamadas “superaposentadorias”. O único ponto da reforma direcionado aos trabalhadores

vinculados ao INSS foi a elevação do teto para aposentadoria, que passou de R\$1.869,34 para R\$2.400.

Melo e Anastasia (2005) observam que, entre um passo e outro da Reforma da Previdência, há uma linha de continuidade, uma vez que “a simples necessidade de uma nova PEC, logo nos primeiros meses do Governo Lula, mostra o quão limitado havia sido o sucesso de Fernando Henrique no enfrentamento da questão” (Anastasia e Melo, 2005: 308).

Os autores destacam, entre seis dimensões que justificam o melhor desempenho da emenda previdenciária no Governo Lula, as relações entre Governo e oposição. O Presidente obteve o apoio de governadores dos principais partidos da oposição (PSDB e PFL), além do apoio formal do PSDB e da indisciplina de parte expressiva dos deputados do PFL, que votaram com o Governo. Diferentemente, FHC não obteve êxito nas negociações com a oposição e, ademais, enfrentou uma oposição “coesa e disciplinada” (Idem: 318).

No tocante à Reforma Tributária de FHC, o contraste com a proposta enviada pelo seu sucessor, em termos do tempo de tramitação, é ainda maior. Ao longo de oito anos dos dois mandatos de Fernando Henrique, a proposição não chegou ao Plenário da Câmara dos Deputados. Ao contrário, Lula aprovou a reforma em menos de oito meses.

A proposta centrou-se na extinção do IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados) e sua substituição por uma alíquota federal incidente sobre a mesma base do ICMS

(Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços) estadual. Dessa forma, haveria um único imposto partilhado pela União e pelos estados.

Segundo Azevedo e Melo, M. (1997), a emenda constitucional do Governo Fernando Henrique continha duas premissas básicas. A primeira era preservar as regras e os percentuais de partilha estabelecidos pela Constituição de 1988, mantendo, assim, a forma como a receita era repartida entre os níveis de Governo. Por outro lado, o que caracterizava a segunda premissa era a necessidade de reformulações no sistema tributário nacional, buscando, entre outras coisas, a superação da crise fiscal no País e das desigualdades regionais e sociais. No nível externo, o objetivo era adequar-se ao processo de globalização, tornando a economia brasileira mais competitiva e atraente. “Em suma, segundo a expectativa do Governo, o novo ICMS — inicialmente um imposto tradicional cobrado na origem — traria, quando fosse totalmente implantado, maiores vantagens para os locais de destino das mercadorias e serviços” (Azevedo e Melo, M., 1997: 14).

Em agosto de 1995, FHC enviou ao Congresso a proposta de Reforma Tributária, logo após a discussão das emendas de ordem econômica e o envio da PEC da Reforma da Previdência. A derrota sofrida nesta última levou o Governo a postergar a apreciação da emenda da área tributária (Azevedo e Melo, M., 1997). Outro problema enfrentado foi a designação do deputado Mussa Deme (PFL) como relator da proposição na Comissão Especial, cujo nome era rejeitado pela equipe econômica. Por fim, os conflitos federativos nas negociações com os governadores criaram um cenário desfavorável ao Governo⁷¹.

⁷¹ Ver Azevedo e Melo, M., 1997.

Dadas as dificuldades encontradas pelo Executivo na arena legislativa, a estratégia adotada foi a de agrupar os poucos pontos de consenso em um projeto de lei que “após aprovado (Lei Complementar 87/96), reuniu o conjunto de medidas de natureza infraconstitucional que estavam na proposta original” (Azevedo e Melo, M., 1997: 11).

A mudança de estratégia sinalizava que o Governo temia os resultados legislativos dessa agenda. Se a preferência inicial era promover alterações constitucionais, embora boa parte das questões pudesse ser enviada por meio de projetos de lei, essa rota teve que ser alterada em função das dificuldades interpostas pelo conflito no processo legislativo, especialmente “em virtude de interesses federativos irreconciliáveis – que seguramente não foram antecipados pelo Governo em sua inteireza” ((Azevedo e Melo, M., 1997: 11). Assim, a alternativa viável ao Governo passou a ser o envio de projetos de lei relacionados a pontos específicos da reforma tributária.

Convém lembrar que o relator da matéria na Comissão Especial, deputado Mussa Demes, apresentou quatro versões diferentes do parecer, sendo que três delas sequer foram apreciadas, por falta de apoio parlamentar (Colombo, 2008). O Substitutivo apresentado pelo relator em julho de 1996 só veio a ser votado em dezembro de 1999 e, embora tenha sido aprovado por unanimidade, a matéria não foi a Plenário.

A proposta de Lula previa a reformulação do sistema tributário e dos critérios de repartição federativa das receitas. A ideia era uniformizar a legislação do ICMS, de forma a reduzir para até cinco o número de alíquotas incidentes (e não mais diferenciadas por produto, como estabeleciam as legislações estaduais). A PEC também

visava o fim da edição de normas específicas pelos estados; a incorporação da Lei Kandir, de 1996, que suprimiu a incidência do ICMS na aquisição de bens para integração do ativo permanente e sobre as exportações de produtos primários e semi-elaborados, e garantiu compensação aos estados exportadores destes produtos; a criação de um fundo destinado a financiar projetos de desenvolvimento nas regiões mais pobres; entre outras medidas. Cabe ressaltar que a emenda tributária de Lula propunha a prorrogação da DRU (Desvinculação de Receitas da União) até 2007 e da CPMF, com alíquota fixa de 0,38%.

Ainda sem contar com uma coalizão governativa majoritária, que só foi efetivada com a incorporação do PMDB em 2004, o Presidente não somava os 3/5 dos votos requeridos para a aprovação da emenda constitucional no Congresso Nacional. A adesão de parlamentares da oposição foi uma estratégia eficiente adotada pelo Governo, além das negociações permanentes com os governadores, levando à vitória da agenda presidencial no Legislativo.

Distribuição de preferências e potencial conflitivo na CCJC

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados determina que a composição das comissões deve seguir o princípio da proporcionalidade partidária observado nas demais instâncias⁷². Os trabalhos nas comissões também são dirigidos por uma Mesa Diretora, composta de um presidente e três vice-presidentes “eleitos por seus pares, com mandato até a posse dos novos componentes eleitos no ano subsequente, vedada a reeleição” (RICD, Art. 39). Tais regras, segundo Inácio (2007: 205) “revelam o peso do partido na seleção das lideranças”, pois, na prática, as legendas que controlam maior número de

⁷² “Na constituição das Comissões assegurar-se-á, tanto quanto possível, a representação proporcional dos Partidos e dos Blocos Parlamentares que participem da Casa, incluindo-se sempre um membro da Minoria, ainda que pela proporcionalidade não lhe caiba lugar” (RICD, Art. 23).

cadeiras ocupam as presidências das comissões que lhes couberem. A nomeação dos vice-presidentes é feita, primeiramente, de acordo com o partido do presidente da comissão ou, em segundo lugar, pela ordem decrescente de votos (Idem).

As reformas da Previdência e Tributária de FHC chegaram à CCJC no mesmo ano (1995), sendo a primeira em maio e a segunda em agosto. Por se tratar da mesma legislatura, a composição manteve-se idêntica na apreciação das duas matérias legislativas, havendo alterações apenas na segunda fase de tramitação da Reforma da Previdência na Câmara dos Deputados, em 1997, quando foi apreciado o Substitutivo do Senado⁷³. A **Tabela 24** resume as informações sobre a composição da CCJC segundo os partidos que integravam cada coalizão.

Tabela 24: Distribuição de cargos e vagas na CCJC por coalizão governativa Câmara dos Deputados 1995-1998/2003

	<i>FHC I 1</i>	<i>FHC I 2</i>	<i>LULA</i>
Presidente	Sim (PFL)	Sim (PMDB)	Sim (PT)
1º Vice-Presidente	Sim (PMDB)	Sim (PMDB)	Sim (PT)
2º Vice-Presidente	Não (PPB)	Sim (PSDB)	Não (PSDB)
3º Vice-Presidente	Sim (PSDB)	Não (PT)	Não (PSDB)
Relator	Sim (PFL)	Sim (PSDB)	Sim/Previdência (PT) Não/Tributária (PMDB)
Total de vagas/coalizão (%)	56,9% (29 de 51)	78,4% (40 de 51)	48,3% (28 de 58)

Fonte: portal Câmara dos Deputados (www.camara.gov.br)

Os dados informam que, de fato, os partidos que compunham as coalizões governativas controlaram os cargos decisivos da comissão. No primeiro gabinete de FHC (1995), os partidos membros da base ocuparam a presidência, a 1ª vice-presidência e a 3ª vice-presidência (a 2ª vice-presidência ficou com o PPB, incorporado à coalizão no ano

⁷³ “O número de membros efetivos das Comissões Permanentes será fixado por ato da Mesa, ouvido o Colégio de Líderes, no **início dos trabalhos de cada legislatura**” (RICD, Art. 25, grifos meus).

seguinte). A relatoria das duas emendas constitucionais também ficou a cargo de parlamentares integrados à aliança governativa (deputado Rodrigues Palma, PFL, relator da Reforma da Previdência; e deputado Regis de Oliveira, PFL, relator da Reforma Tributária). Do total de 51 membros da comissão, 29 eram da coalizão de FHC (56,9%), valor um pouco superior ao percentual de cadeiras legislativas ocupadas pela aliança governativa, ou seja, à força parlamentar da coalizão (56,1%). Os principais partidos da oposição (PT-PDT) ocupavam apenas oito vagas na comissão (15,7%).

Durante a segunda coalizão de FHC, foi votado o Substitutivo do Senado à PEC 33. À época, a composição da Mesa Diretora da CCJC seguiu padrão semelhante à fase inicial de tramitação da matéria. A presidência, a 1ª e a 2ª vice-presidência, além da relatoria, estiveram sob o controle da base governativa. O diferencial é que, dessa vez, um partido da oposição (PT) ocupou um cargo na Mesa Diretora da comissão (3ª vice-presidência). A coalizão, no período em que foi supermajoritária na Casa (77,2% das cadeiras), detinha 78,4% das vagas na instância.

O caráter minoritário da coalizão de Lula, com 42,9% das cadeiras legislativas, refletiu-se na composição da CCJC em 2003. Das 58 vagas na comissão, 28 eram ocupadas por membros da aliança governativa, perfazendo um total de 48,3%. Os principais partidos de oposição (PSDB e PFL) controlavam 19 vagas (32,8%), além da 2ª e 3ª vice-presidências, que ficaram com o PSDB. O partido de Lula (PT) controlava a presidência da comissão e a 1ª vice-presidência. Quanto aos relatores, o deputado Maurício Rands (PT) assumiu a Reforma da Previdência, mas a Reforma Tributária ficou com um parlamentar do PMDB (Osmar Serraglio), partido que só veio a integrar a aliança governativa no ano seguinte.

O grau de conflito

A investigação sobre as emendas constitucionais da previdência e tributária nos primeiros mandatos dos presidentes FHC e Lula toma como ponto de partida o momento em que as proposições legislativas chegam à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC). O período em que as PECs permaneceram nessa instância está identificado no **Quadro 2**.

Quadro 2: Tempo (em dias) de tramitação na CCJC das PECs

	REFORMA DA PREVIDÊNCIA/FHC (PEC 33)	REFORMA TRIBUTÁRIA/FHC (PEC 175)	REFORMA DA PREVIDÊNCIA/LULA (PEC 40)	REFORMA TRIBUTÁRIA/LULA (PEC 41)
PERÍODO	29/3/1995 a 3/5/1995	28/8/1995 a 20/9/1995	6/5/2003 a 5/6/2003	6/5/2003 a 29/5/2003
TOTAL	35 dias	24 dias	31 dias	24 dias

Fonte: www.camara.gov.br

Dessa forma, a variável *grau de conflito* é operacionalizada pelas *diferenças no nível de consenso* das votações substantivas e procedimentais nessa instância. Conceitualmente, a relação é proporcionalmente inversa, ou seja, a menor proporção de votos similares indica maiores graus de conflito político nas decisões (Figueiredo e Limongi, 1999: 109).

A operacionalização desta variável consiste nos seguintes passos: primeiramente, observa-se o posicionamento das lideranças partidárias nas situações em que houve orientação de voto das bancadas. Calcula-se o grau de consenso por meio da proporção de líderes que indicaram o voto segundo as pretensões do Governo sobre o total dos líderes de bancadas representadas na Comissão (**voto junto**). Depois, a análise concentra-se no comportamento dos legisladores em tais processos de deliberação,

considerando a proporção de deputados que votaram com o Governo. Cumpre destacar que, por decisão do Presidente da CCJC, deputado Roberto Magalhães, o encaminhamento não ocorreu durante as votações do período FHC⁷⁴, impossibilitando a análise das indicações das lideranças nesses casos.

A análise discrimina as votações substantivas e as procedimentais, tomando como referência a literatura que diferencia a natureza da decisão (Cox e McCubbins, 2005; Inácio, 2006). Tais estudos apontam que as deliberações mais tensas e estratégicas são as procedimentais, pois derivam de dispositivos regimentais existentes para lidar com o conflito político manifestado em determinadas matérias legislativas.

A verificação de votação, que altera o método de decisão, passando de simbólico para nominal, e a própria solicitação de manifestação nominal, condicionada à deliberação do Plenário, são recursos utilizados pelas oposições como estratégia para elevar os custos da decisão legislativa, uma vez que tornam públicos os votos individuais (Inácio, 2006). O requerimento de destaque é outro desses recursos, pois permite a supressão ou alteração do procedimento de votação de determinados dispositivos⁷⁵. “Tais dispositivos oferecem aos legisladores e partidos um conjunto de oportunidades para implementar estratégias procedimentais que buscam alterar e redesenhar uma proposição ou elevar os custos de uma decisão a qual se opõem” (Inácio, 2006: 158).

⁷⁴ A esse respeito, um caloroso debate foi travado durante a votação da PEC 33. O direito de encaminhamento de voto foi solicitado pelos deputados Miro Teixeira, citando o artigo 10 do Regimento Interno da Casa, e José Genoíno (PT), que fez referência ao artigo 192. O Presidente negou a validade de tais artigos em decisões da comissão, afirmando que a prerrogativa seria prevista apenas para votações em Plenário. “Aqui não há líder”, declarou, passando à votação. Logo após, a discussão foi retomada, mas o Presidente manteve a posição, declarou o resultado e encerrou a reunião por falta de quórum para a votação dos Destaques (DCD, 20/04/1996, p. 279).

⁷⁵ Segundo Inácio (2006: 158), “o destaque permite ao legislador intervir sobre o processo de votação, no sentido de suprimir ou alterar o procedimento de votação de determinados dispositivos. Tais iniciativas pressupõem alguma capacidade de articulação dos legisladores e partidos, como é o caso do requerimento de destaque para votação em separado, que deve ser analisado por um décimo dos deputados ou líderes que representem esse número”.

Argumento semelhante é desenvolvido pelos teóricos do cartel (Amorim Neto, Cox e McCubbins, 2003; Cox e McCubbins, 2005). Os estudiosos apontam que as decisões procedimentais representam oportunidades para a atuação das oposições na arena legislativa. Contudo, alguns recursos são limitados regimentalmente, como o pedido de verificação de quórum, que só pode ser requerido no intervalo de uma hora após a proclamação de uma votação nominal⁷⁶.

Os partidos de oposição utilizam-se desses dispositivos nos processos de votação, quer ocorram no Plenário ou nas comissões. Não foi diferente com as deliberações na CCJC das proposições investigadas nesta pesquisa, embora, como é de se esperar, o volume de requerimentos nesta fase seja muito inferior em relação ao Plenário. A **Tabela 25** sintetiza as informações sobre requerimentos votados. A inexistência de dados disponíveis sobre votações procedimentais relativas à PEC 175 e ao Substitutivo do Senado (PEC 33)⁷⁷ justifica a ausência desses casos na tabela.

Tabela 25 : Requerimentos apresentados na CCJC*

	<i>PEC 33</i>	<i>PEC 40</i>	<i>PEC 41</i>
Total de destaques apresentados**	30	44	8
Total de destaques da oposição votados	2	5	3
Total de destaques da base governista votados	-	1	-
Verificação de votação solicitada pela oposição	2	3	1
Verificação de votação solicitada pela base governista	-	1	-
Requerimento para votação nominal apresentado pela oposição	2	1	-

Fonte: Diários da Câmara dos Deputados

* Inclui os pedidos negados pela Mesa.

** Não existem dados sobre a autoria dos destaques apresentados, apenas dos votados.

⁷⁶ RICD, Art. 184, § 4.

⁷⁷ Os arquivos das reuniões da CCJC desses casos contêm apenas a votação do parecer do relator. Não foi realizada a gravação completa das reuniões relativas ao tema e, portanto, os dados sobre as votações procedimentais não são acessíveis, segundo informações da secretaria da comissão.

À exceção do DVS nº 38⁷⁸, apresentado à Reforma da Previdência do Governo Lula (PEC 40) por um membro da coalizão governativa (deputado Alceu Collares, líder do PDT em 2003), os demais destaques votados tiveram origem em partidos da oposição. Convém reforçar que, conforme mencionado anteriormente, a regra para a apresentação de Destaques para Votação em Separado (DVS) de emendas e de partes do texto por partido foi alterada em 1996, por meio da Resolução 60-A/95, limitando a utilização do procedimento conforme o tamanho da bancada.

A única verificação de votação solicitada pela base governativa também foi de autoria de Alceu Collares, que manteve uma postura contrária ao Governo em todas as decisões na comissão. Os números encontrados reiteram as conclusões da literatura acerca do uso de dispositivos institucionais por parte das oposições. Os partidos manifestaram-se na CCJC com vistas a ampliar o escopo do conflito, alterar a proposição e elevar os custos da participação no Governo, principalmente nos temas mais impopulares, como será visto adiante.

Esses recursos, segundo Cox e McCubbins (2005), interferem no processo deliberativo por duas vias: por um lado, o uso dos dispositivos procedimentais pelas oposições eleva os custos decisórios; por outro, podem resultar em comportamentos mais disciplinados dos parlamentares da coalizão. Observando a disciplina dos membros do partido majoritário no Congresso estadunidense, os autores argumentam que o posicionamento dos parlamentares nas decisões procedimentais é menos nítido para seus eleitores que nas substantivas. Em consequência disso, *“party pressures can affect members”*

⁷⁸ O destaque visava suprimir o art. 11 da proposta original.

decisions on procedure more than their decisions on substance” (Cox e McCubbins, 2005: 29).

Para a investigação aqui empreendida, foram incluídas cinco votações substantivas, relativas à deliberação sobre o parecer do relator de cada matéria. Em todos os casos, o parecer foi pela admissibilidade da proposta. O Governo saiu vitorioso em todas as votações.

Também foram observadas as votações procedimentais, que somaram 13, sendo dois DVSs à PEC 33 (Reforma da Previdência/FHC); cinco à PEC 40 (Reforma da Previdência/Lula); cinco destaques à PEC 41 (Reforma Tributária/Lula), além de um requerimento de encerramento de discussão da referida emenda constitucional. Ressalte-se que não existem dados disponíveis sobre votações procedimentais relativas à PEC 175 e ao Substitutivo do Senado (PEC 33). Embora esse fato não inviabilize a análise, é preciso atentar para a necessidade de relativizar os resultados encontrados.

Espera-se que as decisões acerca dos pareceres obtenham maior grau de consenso que as votações relativas aos destaques. Por sua vez, o maior volume de recursos procedimentais que visam à modificação ou supressão do texto é indicativo de maior conflito. A **Tabela 26** sistematiza os dados sobre as votações e o posicionamento de lideranças e parlamentares. São classificadas como consensuais as votações nas quais 90% ou mais dos líderes partidários indicaram votos semelhantes, sendo o mesmo critério adotado quanto ao voto dos parlamentares (Idem:109).

Dois indicadores são utilizados: a aderência à agenda presidencial sobre o total de membros da comissão/lideranças dos partidos representados; e a adesão apenas dos

presentes (**identificado com * na tabela; a inexistência do símbolo indica que não houve ausências**). Ressalte-se que apenas nas votações nominais foi possível verificar o comportamento dos deputados, uma vez que não existem dados sistematizados sobre a contagem das votações simbólicas⁷⁹. Por força regimental, as deliberações sobre a matéria principal antecedem a votação dos destaques (RICD, Art. 162, VI).

Tabela 26 : Votações na CCJC sobre as PECs e proporção de votos favoráveis ao posicionamento do Governo (%)

<i>Data de Votação</i>	<i>PEC</i>	<i>Tipo de votação</i>	<i>de</i>	<i>Natureza da matéria</i>	<i>Voto junto dos líderes</i>	<i>Voto junto dos parlamentares</i>
27/04/1995	33	Nominal		Parecer	-	70,6
03/05/1995	33	Nominal		DVS 1	-	74,5
						84,3*
03/05/1995	33	Nominal		DVS 2	-	56,8
						60,4*
11/12/1997	33	Nominal		Parecer ao Substitutivo	-	74,5
						79,2*
20/09/1995	175	Nominal		Parecer	-	82,3
29/05/2003	41	Simbólica		Requerimento	84,6	-
				encerramento discussão	100*	
29/05/2003	41	Simbólica		Parecer	92,8	-
					100*	
29/05/2003	41	Simbólica		DVS 1	57,1	-
					80*	
29/05/2003	41	Nominal		DVS 2	71,4	59,6
					76,9*	69,4*
29/05/2003	41	Simbólica		DVS 5	71,4	-
29/05/2003	41	Simbólica		DVS 3	71,4	
					76,9*	
29/05/2003	41	Simbólica		DVS 7	71,4	
					90,9*	
05/06/2003	40	Nominal		Parecer do relator	71,4	75,8
					77*	77,2*
05/06/2003	40	Simbólica		DVS 5	57,1	-
					61,5*	
05/06/2003	40	Simbólica		DVS 25	57,1	-
					72,7*	
05/06/2003	40	Nominal		DVS 16	57,1	61,4
					72,7*	62,5*
05/06/2003	40	Simbólica		DVS 7	64,3	-
					75*	
05/06/2003	40	Nominal		DVS 38	50	61,4
					63,6*	71,4*

Fonte: Diários do Congresso Nacional (DCN)

* Relativo ao voto dos parlamentares presentes

⁷⁹ A informação foi concedida pela secretaria da CCJC. De fato, não consta o número de votos “sim” e “não” nos arquivos disponibilizados no portal da Câmara dos Deputados.

Observa-se que a proporção de indicações de líderes e de parlamentares que votaram de acordo com as preferências presidenciais nem sempre é maior nas votações substantivas. No período FHC, das três deliberações com esse teor, nota-se que a votação do parecer do relator sobre a Reforma da Previdência (PEC 33) obteve patamares inferiores de apoio ao Governo em comparação com a decisão sobre o DVS nº 1. Ao contrário, o DVS nº 2 apresentou menores índices de apoio entre todas as votações do período, indicando a presença de maiores graus de conflito entre os anseios presidenciais e o posicionamento dos parlamentares.

Considerando-se os dois indicadores utilizados (total de membros e total de presentes), apenas uma votação substantiva foi consensual (mais de 90%), qual seja, a deliberação sobre o parecer do relator à Reforma Tributária de Lula (PEC 41), que foi votado pelo processo simbólico. Diferentemente, a votação do parecer à Reforma da Previdência (PEC 40) representa o único caso do período Lula deliberado pelo processo nominal, exigindo a manifestação de cada parlamentar individualmente. Os níveis de apoio dos líderes nessa decisão, embora tenham alcançado mais de 70%, não obtiveram consenso.

Patamares semelhantes a esse são encontrados nas decisões procedimentais sobre os destaques nº 1, 5, 3 e 7 à Reforma Tributária do mesmo Governo (PEC 41). Os dados decrescem, contudo, quando se observa o destaque votado nominalmente (DVS 2)⁸⁰, revelando que o conflito, nesse caso, se manifestou entre as preferências do Presidente e dos líderes, de um lado, e dos parlamentares, de outro.

⁸⁰ Apresentado por um partido da oposição (PFL), sobre a supressão da Emenda Saneadora 1.

Nas votações procedimentais da Reforma da Previdência de Lula (PEC 40), os dados indicam a existência de conflitos entre as preferências dos líderes e do Presidente na decisão sobre o DVS 38, apresentado por um membro da base, o deputado Alceu Collares, líder do PDT, que se posicionou contra o Governo em todas as votações na CCJC.

Ressalte-se que, no Governo FHC, as votações dos dois destaques da Reforma da Previdência ocorreram na mesma data e apresentaram variações consideráveis no tamanho do apoio. O mesmo fato pode ser observado no período Lula: os dias de votações substantivas e procedimentais de cada PEC coincidem, mas os níveis de apoio divergem tanto sobre a natureza da matéria, quanto sobre as decisões dos destaques. A pergunta pertinente é: o que pode justificar essa variação? Argumenta-se que a proporção do conflito manifestado em cada votação resulta em diferentes níveis de apoio.

Algumas conclusões podem ser destacadas sobre a análise da tramitação na CCJC:

- (1) A Reforma da Previdência apresenta maior grau de conflito nos dois Governos, em comparação com a respectiva emenda tributária;
- (2) A votação do parecer ao Substitutivo do Senado à Reforma da Previdência de FHC (PEC 33) apresenta níveis semelhantes de apoio, se comparada à deliberação do mesmo tema no Governo Lula (PEC 40); mas ambas diferenciam-se bastante da decisão substantiva na primeira fase de tramitação da emenda previdenciária de FHC, corroborando os argumentos da literatura sobre o maior conflito na primeira etapa de tramitação desta (Figueiredo e Limongi, 1999);

(3) Entre as votações procedimentais dos dois períodos, os níveis de apoio mantiveram-se em 60% para os casos decididos nominalmente, à exceção do DVS 1 da PEC 33.

O comportamento dos partidos nas votações

Ao longo das deliberações no Governo FHC, as posições foram mais demarcadas em relação ao processo que no período Lula, como era de se esperar, dado o padrão de coalizões no *continuum* direita-esquerda verificado no período (Figueiredo e Limongi, 1999). Os partidos opositores (PT, PDT e pequenas legendas da esquerda) mantiveram votos semelhantes e sempre contrários às preferências presidenciais. Entre os partidos fora da aliança governativa, PPB⁸¹, PPS e PL foram apoiadores em todas as votações.

A recomposição de forças políticas advinda das eleições de 2002, em que situação e oposição trocaram de lugar e a “linha demarcatória” entre os dois eixos deixou de ser tão nítida quanto nos Governos anteriores (Melo, 2007), refletiu-se nas decisões sobre as emendas constitucionais apresentadas por Lula. O comportamento coeso da oposição, verificado nas votações da CCJC sobre as PECs de FHC, não se manteve em 2003.

Não foram raras as vezes em que alguns parlamentares do PFL divergiram do encaminhamento de voto do líder e se posicionaram favoravelmente ao Governo. O PSDB começou nessa etapa das decisões o que posteriormente tornou-se um apoio formal do partido à reforma da previdência de Lula. Durante a polêmica votação do DVS nº 7, de autoria do PFL, que defendia o fim da cobrança dos inativos, o líder do PSDB liberou a bancada. Embora a deliberação tenha sido pelo sistema simbólico,

⁸¹ O PP foi incorporado ao gabinete em 1996; portanto, apenas nas decisões sobre o Substitutivo à PEC 33, o partido estava inserido formalmente na base governativa.

alguns deputados declararam voto espontâneo⁸²; apenas três do PSDB posicionaram-se a favor do destaque e contra a proposta do Governo.

O PMDB, que viria integrar a coalizão no ano seguinte, mostrou um comportamento flutuante nas decisões em tela: ora votava com a oposição, ora com a base governativa. Apoio mais consistente foi dado pelo PP (antigo aliado de FHC, ainda sob o nome de PPB) que, apesar de não compor a aliança governativa de Lula, posicionou-se favoravelmente na maioria das votações.

Em relação aos membros da coalizão governativa, chama atenção o comportamento dos líderes de dois partidos: PPS e PDT. O primeiro ausentou-se em todos os momentos do processo decisório na CCJC da Reforma da Previdência, incluindo a decisão sobre o parecer do relator. As ausências, bem como as abstenções, já no momento inicial das deliberações sobre a proposição na Câmara dos Deputados, são consideradas na análise como votos indisciplinados, pois é possível supor que este é um comportamento estratégico em momentos cruciais da tramitação (Figueiredo e Limongi, 1999: 216).

Já o líder do PDT, deputado Alceu Collares, orientou e votou contra o Governo na maioria das deliberações sobre as duas PECs do período Lula, inclusive nas decisões sobre o parecer do relator. A estratégia do parlamentar durante a análise da Reforma

⁸² Embora a oposição não tenha conseguido aprovar o DVS, ela foi responsável por uma articulação com vistas a forçar a exposição pública dos parlamentares que votaram com o Governo. Por força regimental, a votação teve que ser simbólica – há um tempo mínimo (1 hora) a se cumprir entre duas votações nominais e, como na votação anterior foi solicitada verificação, não havia como votar nominalmente nesta. O pedido foi feito pelo deputado Paulo Magalhães (PFL), que embora de um partido da oposição, manifestou seu posicionamento favorável ao Governo. Um certo tumulto tomou conta do Plenário da Comissão quando os deputados opositoristas começaram a fazer declaração de voto espontânea, reforçando o posicionamento contrário à taxação dos inativos. A estratégia foi contida pelo Presidente da CCJC, deputado Luiz Eduardo Greenhalgh (PT), que decidiu pelo encaminhamento de voto espontâneo à Mesa. Após a votação do último DVS, o deputado Aloysio Nunes (PSDB) disse que houve “manobra política que impediu seus membros de se manifestarem nominalmente a respeito da matéria”. Em protesto, o PSDB e o PFL se declararam em obstrução (Notas Taquigráficas, 05/06/2003, p.128).

Tributária foi se ausentar das reuniões, mas na Reforma da Previdência seu posicionamento foi mais enfático, inclusive com a apresentação de um Destaque para Votação em Separado.

A “indisciplina dos líderes” não se refletiu entre os parlamentares desses partidos, que votaram com o Governo na maioria das decisões. Essa informação contrasta com os achados a respeito do comportamento em Plenário (Figueiredo e Limongi, 2008: 180), cujos dados indicam que “quando líderes partidários se colocam contra o Governo, os parlamentares tendem a seguir seus partidos” (Idem).

O grau de conflito realmente importa?

A análise descritiva dos dados revela que a estratégia de sinalização de preferências à coalizão governativa foi utilizada pelos presidentes já no início do processo legislativo, ou seja, durante a tramitação na CCJC. Os dados encontram-se nas **tabelas 27 e 28**.

Tabela 27: Ocorrência de inserções durante as semanas de tramitação na CCJC Câmara dos Deputados. 1995-1998; 2003

	<i>FHC</i>		<i>LULA</i>	
Reforma da Previdência	Reforma Tributária	Reforma Previdência	Reforma Tributária	
Ocorrência de inserções (%)	42,9 (6)	50 (2)	100 (5)	100 (4)
Média do tempo das inserções (segundos)	450,3	128,5	248,6	195,8

Fonte: Banco de dados da pesquisa

A primeira linha leva em conta se os temas aparecem ou não nos programas analisados durante a tramitação na CCJC. Os dados indicam que, no Governo Lula, as inserções ocorreram durante todo o período em que as emendas constitucionais estiveram na

comissão, diferentemente do que é observado no Governo FHC. Do total de 14 semanas nessa instância, a emenda da Previdência do Presidente Fernando Henrique foi destaque nos programas radiofônicos durante seis semanas (42,9% do período de tramitação na CCJC); na Reforma Tributária, esses dados apresentam um ligeiro crescimento. A segunda linha é relativa à média de tempo dessas inserções. Em ambos os Governos, a ênfase foi dada à PEC da Previdência, especialmente no período FHC.

A presença ou não de presidentes e ministros nas inserções e a duração dessas participações durante a fase de tramitação das PECs na CCJC podem ser observadas pelos dados da **Tabela 28**.

Tabela 28: Intensidade da sinalização de preferências durante as semanas de tramitação na CCJC. Câmara dos Deputados. 1995-1998; 2003

	<i>FHC</i>		<i>LULA</i>	
	Reforma da Previdência	Reforma Tributária	Reforma Previdência	Reforma Tributária
Participações (%)	42,9 (6)	50 (2)	100 (5)	100 (4)
Média do tempo das participações (segundos)	20,9 (14)	21 (4)	114,2 (5)	30,5 (4)

Fonte: Banco de dados da pesquisa

Na primeira linha da tabela, estão agrupados os casos em que há participações diretas (quando há depoimentos ou entrevistas de presidentes e/ou ministros; ou indiretas (quando os repórteres citam os presidentes e/ou ministros como fontes, mas não há entrevistas ou depoimentos). As medidas também foram feitas tomando-se como referência o período em que as matérias permaneceram na CCJC. Nota-se que, em todos os casos, as participações são idênticas à ocorrência da inserção (**Tabelas 27 e 28**). Isso indica que, na fase de tramitação da CCJC, todas as vezes em que os temas foram

incluídos na pauta d'*A Voz do Brasil*, houve, também, a participação de presidentes e/ou ministros. Da mesma forma, tem-se que as participações foram mais intensas no período Lula.

A segunda linha, referente à média de tempo dessas participações, indica que a ênfase sob a emenda previdenciária acentuou-se no Governo Lula (em comparação ao tempo das inserções, observado na **Tabela 27**). No período FHC, esse quadro inverteu-se: ao passo que a média de tempo das inserções é substancialmente maior na PEC da Previdência, o tempo ocupado pelas entrevistas de presidentes e/ou ministros é similar à Reforma Tributária.

Mas, afinal, o grau de conflito importa? Essa variável de fato impacta na sinalização de preferências do Presidente, por meio dos programas radiofônicos, à base de apoio? Para testar a hipótese deste capítulo, a operacionalização da variável independente (grau de conflito) foi feita por meio do grau de consenso da votação, conforme exposto acima. Ou seja, maior grau de consenso indica menores patamares de conflito na deliberação.

A fim de encontrar a proporção do grau de conflito para *cada proposição em cada coalizão*, foi feita a média dos valores encontrados nas votações substantivas e procedimentais (ou seja, a média dos valores apresentados na **tabela 26**, diferenciando-se pelas votações relativas a cada matéria legislativa). Em função da ausência de dados sobre o posicionamento de líderes e de parlamentares em todas as votações, como já foi mencionado, procedeu-se a média das proporções consensuais de líderes para o Governo Lula; e de parlamentares, para o Governo FHC.

Para a variável grau de conflito, tomando como *proxy* o Grau de Consenso, foram adotados os escores padronizados para a criação do Índice de Grau de Conflito, de modo análogo à análise sobre o tipo de coalizão. Tal procedimento foi necessário para manter uma estrutura semelhante nas duas variáveis independentes (tipo de coalizão e grau de conflito), pois não seria possível trabalhar com variáveis cujas estruturas são diferentes. Portanto, o Índice de Grau de Conflito é definido como:

$$\text{Índice de Grau de Conflito (W)} = - Z_4,$$

onde:

w = Índice de Grau de Conflito;

Z_4 = escore padronizado da variável Grau de Consenso, que se apresenta com sinal negativo, dado a relação inversa com o Grau de Conflito.

Dois tipos de modelos de regressão foram desenvolvidos, também de modo análogo ao apresentado no capítulo anterior. Nos casos em que a variável dependente se refere à “ocorrência”, seja de inserções sobre as PECs investigadas ou de participações de presidentes e/ou ministros nos programas radiofônicos, dada a natureza dicotômica da variável, utilizou-se o modelo logístico para analisar o efeito (ou impacto) das variáveis independentes (explicativas) sobre a variável dependente. Já para os casos em que a variável dependente se refere à “duração”, dada a natureza contínua da variável, utilizou-se o modelo linear múltiplo para analisar a relação entre variáveis.

Os resultados para a *ocorrência da sinalização*, ou seja, de inserções e de participações de presidentes e/ou ministros, estão apresentados na **Tabela 29**.

Tabela 29 : Razão de chances de modelos logísticos na estimação da ocorrência da sinalização de preferências

Variáveis independentes	Coef.	Razão das Chances	Prob. Sig.
<i>Modelo I - ocorrência da inserção</i>			
Índice de Grau de Conflito ^{EP}	0,113	1,119	0,000*
Constante	8,652	5724,413	0,000*
N =202 Pseudo R2 = 0.0883 LR Chi2 (2) = 23,94 Prob > chi20.0883			
<i>Modelo II - participação presidente/ministro</i>			
Índice de Grau de Conflito ^{EP}	0,087	1,091	0,000*
Constante	6,349	572,051	0,000*
N =202 Pseudo R2 = 0.0569 LR Chi2 (1) = 15.94 Prob > chi2 = 0,001			

Fonte: Banco de dados da pesquisa

EP - Escore Padronizado.

* Estatisticamente significativa ao nível de 1%.

** Estatisticamente significativa ao nível de 5%.

Os resultados apontam que, a um nível de significância de 1%, um aumento no Índice de Grau de Conflito eleva em cerca de 12% (razão das chances = 1,119) a chance de ocorrência da inserção nos programas radiofônicos sobre as PECs investigadas (coef. = 0,113). Da mesma forma, um aumento no Índice de Grau de Conflito eleva em cerca de 9% (razão das chances = 1,091) a chance de ocorrência de participação de presidentes e/ou ministros (coef. = 0,087)⁸³. Ou seja, quanto maior o grau de conflito da matéria legislativa, maior a ocorrência da sinalização de preferências pelos presidentes à coalizão governativa, corroborando a primeira parte da hipótese deste capítulo.

⁸³ Embora os valores de Pseudo R2 sejam baixos, revelando o baixo poder preditivo dos modelos, os testes para verificar os ajustes e as suposições dos modelos são positivos, do ponto de vista da adequação e validade dos modelos ajustados.

Na **Tabela 30**, são apresentados os resultados do modelo linear múltiplo para as variáveis relacionadas à *frequência da sinalização*, ou seja, à “duração” das inserções e das participações de presidentes e/ou ministros.

Tabela 30 : Modelo de regressão linear múltiplo restrito para frequência da sinalização de preferências

<i>Variáveis independentes</i>	<i>Coef.</i>	<i>t-Student</i>	<i>Prob. Sig.</i>
<i>Modelo III - duração da inserção</i>			
Constante	967,012	3,958	0,000*
Índice de Grau de Conflito ^{EP}	9,761	2,833	0,005*
N= 122 R2 = 0.0627 Teste F/ p-valor = 0,0054			
<i>Modelo IV - tempo de participação presidente/ministro</i>			
Constante	331,506	3,147	0,002*
Índice de Grau de Conflito ^{EP}	3,390	2,296	0,024**
N= 77 R2 = 0.0657 Teste F/p-valor=0,0245			

Fonte: Banco de dados da pesquisa

EP - Escore Padronizado.

* Estatisticamente significativa ao nível de 1%.

** Estatisticamente significativa ao nível de 5%.

Observa-se que um aumento de uma unidade no Índice de Grau de Conflito provoca aumento tanto na duração da inserção, quanto da participação de presidentes e/ou ministros. No primeiro caso, a elevação é de cerca de 10 segundos na duração das inserções; no segundo, de três segundos no tempo de participação de presidentes e/ou ministros.

Os resultados permitem concluir que o grau de conflito realmente impacta na estratégia de sinalização pelos presidentes. Ou seja, corroborando a hipótese deste capítulo,

quanto maior o grau de conflito da proposição, maiores a ocorrência e a intensidade da sinalização de preferências do Presidente à sua base de apoio por meio dos programas radiofônicos.

Modelos restritos

Conforme estabelecido neste estudo, a variável “custos de coordenação da coalizão” é apontada como preditora tanto para a ocorrência quanto para intensidade da sinalização de preferências pelos presidentes à base de apoio governativa por meio dos programas radiofônicos. Esta variável é composta de três dimensões, a saber: (1) Força Parlamentar, (2) Distância ideológica e (3) Ativos Institucionais.

A outra variável considerada como preditora resposta refere-se ao grau de conflito da proposição legislativa que, conforme exposto no capítulo III, é operacionalizada por meio do grau de consenso nas votações na CCJC, fazendo com que a relação seja inversa, ou seja, se **diminui** o grau de consenso, **aumenta** o grau de conflito.

Neste capítulo e no anterior, foram feitos os testes de hipóteses relativos a cada uma dessas variáveis explicativas. No que segue, serão apresentados os resultados relativos ao impacto das duas variáveis, tomadas conjuntamente, sobre a sinalização de preferências pelos presidentes à base de apoio governativa por meio dos programas radiofônicos.

Passa-se, primeiramente, ao exame dos modelos restritos de acordo com as descrições e hipóteses das variáveis envolvidas. Considera-se modelo restrito (ou reduzido), aquele em que se verifica a relação entre as variáveis independentes e a variável dependente

sem a presença de variáveis de controle. O objetivo do modelo restrito é verificar o efeito “puro” destas variáveis com a variável dependente.

Na **Tabela 31**, apresentam-se os resultados para os modelos restritos I e III.

Tabela 31 : Modelos logísticos restritos para relação entre as variáveis independentes (índices custos potenciais de coordenação da coalizão e grau de consenso) e a ocorrência da sinalização de preferências nos programas radiofônicos

Variáveis independentes	Coef.	Razão das Chances	Prob. Sig.
<i>Modelo I - ocorrência da inserção</i>			
Índice Custos de Coordenação da Coalizão ^{EP}	0,459	1,580	0,000*
Índice Grau de Conflito ^{EP}	0,082	1,090	0,003*
Contante	6,279	533,350	0,002*
N = 202 Pseudo R2 = 0.2268 LR Chi2 (2) = 61.51 Prob > chi2 = 0,3422			
<i>Modelo II – participação presidente/ministro</i>			
Índice do Custos de Coordenacao da Coalizão ^{EP}	0,154	1,166	0,005*
Índice Grau de Conflito ^{EP}	0,066	1,069	0,007*
Contante	4,703	110,238	0,010*
N=202 Pseudo R2 = 0.0869 LR Chi2 (2) = 24.32 Prob > chi2 = 0,0160			

Fonte: Banco de dados da pesquisa

EP - Escore Padronizado.

* Estatisticamente significativa ao nível de 1%.

** Estatisticamente significativa ao nível de 5%.

De acordo com os resultados do modelo I, mantendo-se constante o efeito do índice grau de conflito, verifica-se que um aumento (em direção a uma polaridade positiva) no índice dos custos potenciais de coordenação da coalizão aumenta em 58% (razão das chances = 1,58) a chance de ocorrência da inserção. Essa relação direta (positiva) entre

o índice de custos de coordenação da coalizão e a ocorrência de sinalização é verificada com base no valor positivo do coeficiente para essa variável (0,459).

Por sua vez, mantendo-se constante o efeito do índice dos custos potenciais de coordenação da coalizão, verifica-se que um aumento no índice grau de conflito eleva em cerca de 9% a chance de ocorrência da inserção (razão das chances = 1,09). A direção das variáveis é dada pelo valor positivo do coeficiente (0,082). Observa-se que, na ausência de variáveis de controle, os custos potenciais de coordenação da coalizão têm um impacto exponencialmente maior sobre a ocorrência de inserções que o grau de conflito.

A disparidade entre as variáveis explicativas quanto às chances de ocorrência de inserções não se verifica quando se observam as participações de presidentes e/ou ministros. No entanto, os custos potenciais de coordenação permanecem com maiores patamares em relação ao grau de conflito. Um aumento nos índices dos custos de coordenação da coalizão e do grau de conflito eleva em cerca de 17% e 7%, respectivamente, as chances de participação do presidente e/ou ministro. Todas as variáveis foram altamente significativas (prob. significância menor que 0,05).

Os resultados sugerem que o efeito “puro” das duas variáveis independentes sobre a variável dependente confirma os achados anteriores. Ou seja, sem a presença de variáveis de controle, a primeira parte da hipótese geral deste estudo pode ser corroborada: *quanto maiores os custos potenciais de coordenação da coalizão e o grau de conflito da proposição legislativa, maior a ocorrência da sinalização de preferências dos presidentes à coalizão governativa.*

É importante ressaltar que os testes de ajuste observados nos modelos logísticos da **Tabela 32** indicam que, embora haja significância estatística ($p\text{-valor} < 0,000$), as variáveis independentes desse estudo (custos potenciais de coordenação da coalizão e grau de conflito) não explicam o fenômeno como um todo, haja vista que é relativamente baixo o poder explicativo das mesmas (modelo I: Pseudo $R^2 = 0.2268$; modelo II: Pseudo $R^2 = 0.0869$). Isso sugere que outras variáveis podem ser incluídas para explicar o fenômeno da sinalização de preferências pelos presidentes. A análise aqui desenvolvida serve para apontar a direção de estudos que, futuramente, possam apresentar conclusões mais sólidas.

O próximo passo é verificar a *frequência da sinalização de preferências dos presidentes à coalizão governativa*, por meio da duração das inserções e do tempo das participações de presidentes e/ou ministros. A tabela 32 apresenta os resultados para os modelos restritos II e IV.

Tabela 32 : Modelos lineares restritos para relação entre as variáveis independentes (índices custos potenciais de coordenação da coalizão e grau de conflito) e a frequência da sinalização de preferências nos programas radiofônicos

<i>Variáveis independentes</i>	<i>Coef.</i>	<i>t-Student</i>	<i>Prob. Sig.</i>
<i>Modelo III – duração da inserção</i>			
Constante	969,080	3,592	0,000*
Índice Custos de Coordenação da Coalizão ^{EP}	-0,149	-0,018	0,985
Índice Grau de Conflito ^{EP}	9,785	2,639	0,009*
N= 122 R2 ajustado= 0.0469 Teste F/p-valor=0,0212			
<i>Modelo IV - tempo de participação Presidente/Ministro</i>			
Constante	321,313	2,704	0,008*
Índice Custos de Coordenação da Coalizão ^{EP}	0,794	0,190	0,850
Índice Grau de Conflito ^{EP}	3,263	2,002	0,049**
N=77 R2 ajustado=0.0409 Teste F/p-valor= p-valor = 0,0796			

Fonte: Banco de dados da pesquisa

EP - Escore Padronizado.

* Estatisticamente significativa ao nível de 1%.

** Estatisticamente significativa ao nível de 5%.

De acordo com os resultados do modelo III, mantendo-se constante o efeito do índice grau de conflito, verifica-se que um aumento de uma unidade no índice dos custos potenciais de coordenação da coalizão provoca uma redução na duração da inserção. Tal resultado apresenta uma direção oposta ao que era esperado. Contudo, o coeficiente estimado para essa variável não é significativo (prob. sig. = 0,985).

Por sua vez, o aumento de uma unidade no índice grau de conflito provoca uma elevação de cerca de 10 segundos no tempo de inserção. O resultado, nesse caso, é estatisticamente significativo ao nível de 1%.

Interpretação análoga pode ser feita para o modelo IV. Embora, nesse caso, o aumento de uma unidade no índice dos custos potenciais de coordenação da coalizão provoque uma elevação na duração das participações de presidentes e/ou ministros, confirmando a direção esperada, o coeficiente estimado para essa variável não é significativo (prob. sig. = 0,850). Na variável índice de grau de conflito, as estimativas foram estatisticamente significativas e apontam para uma elevação de cerca de 3 segundos na duração das participações quando a variável explicativa aumenta em uma unidade.

Esses achados sugerem que, em relação à *frequência da sinalização de preferências dos presidentes à coalizão governativa*, o efeito “puro” das duas variáveis independentes sob a variável dependente apresenta diferenças. Em ambos os modelos, apenas para a variável ‘índice de grau de conflito’ as estimativas foram estatisticamente significativas.

Assim como fora observado nos modelos I e II, as conclusões acerca dos modelos III e IV devem ser relativizadas pelos resultados dos testes de ajuste. Novamente, o poder preditivo dos modelos revelou-se baixo (modelo III: R^2 ajustado= 0.0469; modelo IV: R^2 ajustado=0.0409). Ademais, o poder preditivo dos modelos ficou enfraquecido pelos resultados do teste F, que apontam a ausência de variância constante (ou seja, não há homogeneidade, significando que os modelos têm uma variação muito grande, o que reduz a previsibilidade da análise). Dessa forma, é reforçada a observação de que o fenômeno aqui pesquisado requer a inclusão de outras variáveis para uma análise mais aprofundada.

O conflito sob a perspectiva da dimensão temporal

Argumenta-se que a sinalização de preferências é um jogo dinâmico, em que “os jogadores jogam em seqüência, um após o outro, observando o movimento do outro” (Grohmann, 2003:8). O Presidente sinaliza estrategicamente para os membros da coalizão governativa e observa a reação destes para definir seus próximos passos⁸⁴. Nesse sentido, a dimensão temporal do conflito legislativo tem impactos no jogo seqüencial da sinalização de preferências.

Em análise sobre o caso norte-americano, Cameron (2000) utiliza o modelo dos jogos dinâmicos para investigar o veto como peça fundamental das barganhas entre Presidente e Congresso nos EUA. A pesquisa desenvolvida pelo especialista revela que concessões importantes em projetos do Executivo, especialmente durante Governos divididos, ocorrem após ameaças de veto (Idem: 188). Nas palavras do especialista, “*threats work because they help both sides avoid a veto and strike a mutually satisfactory bargain*” (Cameron, 2000: 195). A ameaça de veto é uma forma de o Presidente construir sua reputação para melhor barganhar com o Congresso. “Dessa maneira, a reputação afetaria a ação dos outros atores, ao passo que a manutenção dela junto a eles afetaria a ação do seu portador” (Grohmann, 2003: 34).

Assim, segundo o autor, a ameaça de veto é também um jogo seqüencial de sinalização do Presidente em que as palavras importam. A diferença para o caso brasileiro é que a estratégia não é direcionada ao Congresso como um todo, ao contrário dos Governos divididos investigados pelo autor, mas a um público específico, qual seja, a base de

⁸⁴ O argumento sugere outra possibilidade de análise, dessa vez sobre a reação dos parlamentares de partidos da base governativa à ação do Presidente por meio do mesmo recurso, ou seja, das mídias institucionais. Uma nova pesquisa, nesse sentido, poderia verificar se os legisladores utilizam a parte do noticiário A Voz do Brasil de competência da Câmara dos Deputados para dar um *feedback* aos movimentos de sinalização do Presidente.

apoio governativa. A sinalização de preferências também não é um jogo que ocorre na etapa final do processo legislativo, tal qual a ameaça de veto, mas durante esse processo.

O corolário do argumento de Cameron (2000) é que esse jogo opera em um ambiente de informação incompleta, ou seja, a ameaça de veto pelo Presidente só tem efeito no Legislativo quando este não está certo das preferências daquele. A composição de alianças governativas amplas compõe um cenário diverso, em que as incertezas do Presidente quanto ao posicionamento dos partidos são reduzidas pela própria existência da coalizão. Os ganhos informacionais obtidos com a política aliancista, contudo, não eliminam os momentos de tensionamento.

No caso do presidencialismo de coalizão, o problema da congruência entre as preferências políticas do Presidente e dos legisladores assume uma configuração especial. Diferentemente da dinâmica dos Governos divididos em sistemas bipartidários, a operação de sistemas multipartidários e os incentivos institucionais para a formação de coalizões governativas no contexto pós-eleitoral podem ampliar os espaços de manifestação de posições divergentes. (Inácio, 2006: 79)

Os estudos de Cameron (2000) sobre as ameaças de veto são referência na análise sobre o *going public* desenvolvida por Clinton *et al* (2004). Em contraposição à tese de Canes-Wrone (2001), os autores argumentam que a escolha da agenda a ser levada a público não deriva da expectativa de fracasso. Ao contrário, a estratégia presidencial pode ser mobilizada quando as chances são favoráveis a sua vitória na arena legislativa. Segundo os especialistas, a ação é determinada por três objetivos: mudar as preferências do legislador; tentar obter crédito para aprovar uma legislação; e tornar crível a ameaça de veto. “*Each distinct strategy has different impacts on policy outcomes*” (Idem: 4).

Interessa particularmente ao estudo aqui desenvolvido o apontamento dos autores sobre o fato de que o *going public* pode não ser determinado pela agenda, mas por estratégias distintas e interconexas do Presidente. A capacidade dos chefes do Executivo de fazer compromissos públicos (*public commitment*, nos termos de Ingberman e Yao, 1991b), impondo custos futuros a si próprios para aceitar legislações que não estão próximas de suas preferências, estabelece uma ameaça de veto crível, pois eleva os custos para o Presidente de “voltar atrás”. Nas palavras de Clinton *et all* (2004),

Going public puts the president's prestige on the line. This works to the degree that breaking the threats is seen by the public as weakness. Put simply, for a president's veto threat to influence policy, it must be costly for the president to renege on his threat. (Idem: 21)

A discussão sobre o impacto da agenda na estratégia de *going public* (Canes-Wrone, 2001; Clinton *et all*, 2004) considera que os presidentes podem, por motivos distintos, mobilizar a atenção do público. No caso da sinalização de preferências, os chefes do Executivo buscam ações coordenadas dentro da própria base. Ainda que os presidentes brasileiros recorram ao *going public* esporadicamente, o foco de sua atenção está na coalizão governativa e, portanto, na estratégia de sinalização para sua base.

O tipo de agenda levada ao Legislativo importa na direção de seu efeito sobre a produção do conflito. Em outras palavras, *issues* com elevado potencial de conflito exigem dos presidentes movimentos seqüenciais que conjugam o uso dos recursos institucionais e das estratégias adicionais. Tomando como referência as teorias discutidas acima sobre a ameaça de veto, pode-se supor que a base de apoio, em momentos de maior tensionamento, pode ser ameaçada pontualmente. Significa que a sinalização de preferências, ao longo do processo legislativo, pode ser revertida em sinalização de ameaças. Esse apontamento parte de uma observação que pretende abrir

novas perspectivas de análise, pois não está contemplado no escopo dessa pesquisa. A análise do uso informal dos programas radiofônicos como estratégia para sinalização à base de apoio não identificou esse movimento, o que não implica a inexistência do fenômeno, dado que essa investigação não esgota as possibilidades de estudos sobre o tema.

Considerando-se que a dimensão temporal impacta na sinalização, cabe discutir a produção do conflito político ao longo do processo legislativo e o papel das diferentes instâncias da Câmara dos Deputados. Os estudos sobre as instituições brasileiras têm demonstrado que, na arena legislativa, a produção de decisões é deslocada para o Plenário, ficando as comissões com papel secundário no processo decisório. Esse fenômeno é compreendido como uma consequência dos poderes pró-ativos e reativos assegurados ao presidente pela Constituição de 1988, combinados à centralização de prerrogativas em torno das lideranças partidárias, que reduzem a atuação dos parlamentares e, mais especificamente, das comissões no processo legislativo (Figueiredo e Limongi, 1999; Pereira e Mueller, 2002; Santos, 2003).

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 nessa instância⁸⁵. 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 parecer ou sem ele. Anunciada a

⁸⁵ “Urgência é a dispensa de exigências, interstícios ou formalidades regimentais, salvo as referidas no § 1º deste artigo, para que determinada proposição, nas condições previstas no inciso I do artigo antecedente, seja de logo considerada, até sua decisão final” (RICD, Art. 152).

discussão, sem parecer de qualquer Comissão, o Presidente designará Relator que o dará verbalmente no decorrer da sessão, ou na sessão seguinte, a seu pedido (RICD, Art. 157, §§ 1 e 2).

Esse recurso, como demonstra a literatura, vem sendo utilizado sem parcimônia pelos líderes desde a promulgação da Constituição de 1988 (Figueiredo e Limongi, 1999; 2007). Entre 1998 e janeiro de 2007, 66,2% dos Projetos de Lei ordinários do Executivo ou apoiados por este foram levados ao plenário antes que a comissão emitisse o parecer final (Idem, 2007: 155). Nos primeiro mandato de FHC, 89 proposições do Executivo tramitaram sob urgência, o que significa 77,4% das matérias apresentadas ao Congresso Nacional pelo Presidente. Já em seu segundo Governo, foram 57 projetos de origem no Executivo, ou seja, 59,4%.

Durante o primeiro mandato de Lula, 58 matérias do Executivo tramitaram em regime de urgência, o correspondente a 73,4% – os demais projetos passaram por tramitação terminativa, ou seja, foram decididos nas comissões que detêm esse poder (Idem, 2007: 167). Em todos os casos citados, a proporção de projetos do Legislativo em tramitação com requerimento de urgência é bastante inferior – respectivamente, 47,8%; 24,8% e 27,5% (Idem).

O uso recorrente dessa prerrogativa pelos líderes da coalizão governativa tem objetivo claro: acelerar ao máximo a tramitação para evitar as oportunidades de tensionamento no Legislativo, votando e aprovando rapidamente as agendas de interesse do Governo. Almeida e Santos (2009) se contrapõem à tese de que a urgência é um procedimento

utilizado para impor a agenda presidencial⁸⁶, mas concordam que o tempo é um elemento determinante do uso da prerrogativa. Ou seja, intervir no *timing* da produção legislativa é uma estratégia decisiva para controlar o fluxo do processo legislativo.

O Regimento Interno da Casa, contudo, limita essa prerrogativa para emendas constitucionais, pois não prevê o uso da urgência nesses casos. O tempo de tramitação, portanto, não pode ser abreviado. Com isso, a base governativa pode ser tensionada ao longo do fluxo legislativo nas matérias com potencial conflitivo. O processo envolve fases encadeadas, tornando factível a potencialização das tensões ao final nesses casos.

Indaga-se, a partir dessa digressão, se as fases do fluxo legislativo das PECs em questão impactam na expressão e dinâmica do conflito político associado à tramitação dessas proposições. O argumento que se segue considera a dimensão temporal um fator determinante no uso da estratégia de sinalização de preferências pelo Presidente à sua coalizão governativa. Em outras palavras, acredita-se que, dados o potencial conflitivo das emendas constitucionais em tela e as exigências institucionais para a aprovação dessas agendas, os custos de coordenação da coalizão e a intensidade do conflito são potencializados, exigindo do chefe do Executivo a intensificação do uso de estratégias adicionais.

Observa-se que o argumento é o da existência de um efeito interativo: o fator tempo interage com a dimensão do conflito na fase final da tramitação, ou seja, no momento em que o processo chega ao *locus* decisório da Casa. A partir desse suposto, foi construída a seguinte sub-hipótese:

⁸⁶ Almeida e Santos (2009) sustentam que os procedimentos de urgência são utilizados pelo líder do cartel com o objetivo de proteger suas propostas da oposição; ou seja, trata-se de uma estratégia calculada e consensuada, com vistas a maximizar a probabilidade de reeleição dos membros do cartel.

Nas matérias com potencial conflitivo, a proximidade da reta final do processo legislativo intensifica o conflito político, aumentando a frequência e a intensidade da sinalização de preferências pelo Presidente à coalizão governativa.

As PECs em análise foram transformadas em emendas constitucionais (à exceção da Reforma Tributária de FHC, que não chegou a ser votada em Plenário), o que significa que foram aprovadas em dois turnos nas duas Casas Legislativas. A **Tabela 33** traz as informações sobre as deliberações em Plenário das proposições.

**Tabela 33 : Resultados das votações em dois turnos das PECs Câmara dos Deputados
1995-1998/2003**

	<i>FHC</i>		<i>LULA</i>	
	Reforma da Previdência 1ª fase: EME 6	Reforma da Previdência 2ª fase: Substitutivo	Reforma da Previdência	Reforma Tributária
1º turno	349 sim 139 não	346 sim 151 não	358 sim 126 não	378 sim 53 não
2º turno	318 sim 136 não	331 sim 137 não	357 sim 123 não	346 sim 92 não
Resultado	Aprovada	Aprovada	Aprovada	Aprovada

Fonte: www.camara.gov.br

Conforme discutido anteriormente, a primeira fase de tramitação da Reforma da Previdência de FHC foi a etapa decisiva, que impôs maiores dificuldades ao Governo (Figueiredo e Limongi, 1999: 202). A aprovação da Emenda Aglutinativa 6 representou uma vitória parcial, já que a proposta do Executivo foi profundamente alterada nessa etapa. Com o Substitutivo do Senado e sua aprovação pela Casa iniciadora, o Governo logrou alcançar os princípios fundamentais que nortearam a reforma (Idem: 221).

No Governo Lula, os rumos da Reforma da Previdência foram definidos em pouco mais de 20 dias. Apenas a votação em 1º turno levou mais que um dia (9 dias). Os líderes da base apresentaram a Emenda Aglutinativa Substitutiva Global nº 4, relatada em Plenário pelo deputado José Pimentel, que concluiu pela aprovação. Sem muitos percalços, a proposta governamental saiu vitoriosa.

A emenda tributária também passou pelo Plenário em um curto período de tempo. Apenas a votação em 1º turno durou mais que um dia (21 dias). A Emenda Aglutinativa Substitutiva Global de Plenário nº 27, apresentada pelos líderes da bancada governativa, foi aprovada em 1º turno. Na segunda etapa de deliberação, os destaques foram votados em globo e a vitória da agenda presidencial foi confirmada por ampla maioria.

Passa-se, agora, à uma descrição dos dados com o intuito de identificar se, de fato, a proximidade do final do processo legislativo afeta a sinalização de preferências pelos presidentes. Utiliza-se como referência a instância em que a matéria se encontra, haja vista que o fluxo começa na CCJC e termina no plenário. Espera-se encontrar que, na fase de plenário, a frequência e a intensidade da sinalização sejam maiores. Ressalte-se que, no caso da Reforma Tributária de FHC, que não chegou a ser votada em Plenário, a inferência será feita entre os períodos de tramitação na CCJC e na CE, sendo esta última a fase de maior conflito, conforme exposto na seção sobre a trajetória seguida pelas PECs nos dois Governos.

Utiliza-se uma medida descritiva com as médias do tempo das inserções e do tempo das participações, para as semanas em que houve ao menos uma inserção (133 semanas). As

tabelas 34 e 35 trazem a comparação das médias, discriminando as instâncias por CCJC, CE, Plenário/1º turno e Plenário/2º turno.

Tabela 34 : Comparação de médias Frequência da sinalização/tempo Reforma da Previdência

	<i>FHC</i>	<i>LULA</i>
CCJC	450,3 (6)	248,6 (5)
Comissão Especial	416,8 (16)	349,3 (8)
Plenário 1º turno	295,9 (13)	74,5 (2)
Plenário 2º turno	231 (2)	705 (1)

Fonte: Banco de dados da pesquisa

Tabela 35: Comparação de médias Reforma Tributária Frequência da sinalização

	<i>FHC</i>	<i>LULA</i>
CCJC	128,5 (2)	195,8 (4)
Comissão Especial	157,2 (28)	223,4 (10)
Plenário 1º turno	-	239 (4)
Plenário 2º turno	-	229 (1)

Fonte: Banco de dados da pesquisa

No que se refere à Reforma da Previdência, a frequência da sinalização na fase comissional é maior em relação ao plenário no período FHC. Contudo, no Governo Lula, há um aumento em proporções bastante elevadas durante as discussões e votações em 2º turno, o que ocorre em apenas uma semana.

Com relação à emenda tributária, por sua vez, a frequência da sinalização tende a ampliar entre uma fase e outra do processo legislativo, mas isso não ocorre de forma tão significativa, já que os tempos permanecem semelhantes. Ressalte-se que, no Governo

FHC, essa variação ocorre apenas entre a fase da CCJC e a CE, uma vez que a PEC não chegou à fase de deliberação em Plenário.

Passa-se, agora, ao exame da intensidade da sinalização de preferências pelos presidentes. A medida utilizada também foi a média de tempo, medido em segundos, mas dessa vez referente às participações diretas de presidentes e/ou ministros. Os dados foram arrolados nas **tabelas 36 e 37**.

Tabela 36 : Comparação de médias Intensidade da sinalização/tempo Reforma da Previdência

	<i>FHC</i>	<i>LULA</i>
CCJC	20,9 (14)	114,2 (5)
Comissão Especial	51,6 (30)	29,8 (8)
Plenário 1º turno	20,1 (36)	0 (2)
Plenário 2º turno	42,86 (7)	125 (1)

Fonte: Banco de dados da pesquisa

Tabela 37 : Comparação de médias Intensidade da sinalização/tempo Reforma Tributária

	<i>FHC</i>	<i>LULA</i>
CCJC	21(4)	30,5 (4)
Comissão Especial	7,8 (153)	34,6 (11)
Plenário 1º turno	-	0 (4)
Plenário 2º turno	-	0 (1)

Fonte: Banco de dados da pesquisa

A intensidade da sinalização, segundo a comparação de médias, apresenta um padrão semelhante em relação à frequência desta. As fases de tramitação em plenário não representam o momento em que a estratégia é mobilizada com maior intensidade pelos

presidentes. A exceção é, novamente, o 2º turno da emenda previdenciária de Lula, em que se verifica um aumento da média de tempo das participações de presidentes e/ou ministros. No caso da Reforma Tributária neste Governo, não houve sequer um caso em que as inserções contaram com manifestações dos chefes do Executivo e/ou de ministros.

Em relação à Reforma Tributária de FHC, os dados concentram-se na fase comissional, pois esta não chegou a ser votada em Plenário. Entretanto, há um fato que chama a atenção. A emenda constitucional permaneceu por um longo período na Comissão Especial, alargando-se pelo segundo mandato de Fernando Henrique, até ser retirada no início da legislação seguinte. Foram oito anos de debates, duas Comissões Especiais instaladas, mais de 100 emendas parlamentares apresentadas e dois pareceres de relator. Sem dúvida, esta foi a instância onde os maiores conflitos se instalaram, levando à paralisação dos debates e ao insucesso da reforma (Colombo, 2008). Curioso notar que nesse período foram poucas as inserções e participações do presidente e ministros nos programas radiofônicos, o que reforça a tese sobre a perda de saliência dessa agenda para o Governo ao longo do processo (Azevedo e Melo, M., 1997).

As evidências não confirmam a hipótese relacionada no início desta seção. Os dados permitem constatar que não há um padrão de intensificação da sinalização de preferências pelo Presidente à coalizão governativa no decorrer do processo legislativo. Isso significa que as fases do processo legislativo não importam? Argumenta-se que essa não é a resposta mais adequada para explicar os resultados alcançados.

A estratégia é mobilizada pelos presidentes ao longo de todo o processo legislativo, e não somente na fase final, como ocorre com a ameaça de veto presidencial analisada por Cameron (2000). Ademais, os mecanismos informais, como ensina a literatura norte-americana sobre o *going public*, são usados para obter a ação coletiva, ou seja, a aprovação da agenda presidencial, seja especificamente na *issue* que é levada a público (Canes-Wrone, 2001), seja como estratégia para elevar a credibilidade do Presidente (Clinton *et all*, 2004). Aqui como lá, a estratégia presidencial será mobilizada nos momentos em que o chefes do Executivo julgar que esta é mais necessária.

Se de fato é esse o curso do jogo político, essa pesquisa pode “sinalizar” para outras variáveis a serem consideradas. Por que as comissões não poderiam ser um *locus* decisivo, se não para a tomada de decisões, no mínimo para abrandar os custos de coordenação intracoalizão, de forma a alterar o contexto decisório ao final do processo legislativo? A análise relativa aos graus de conflito demonstrou que estes de fato impactam a recorrência da sinalização de preferências pelos presidentes. A possibilidade analítica que se descortina, a partir desses resultados, é a de buscar responder como as diferentes instâncias interagem com as diferentes estratégias disponíveis aos presidentes para alcançar a aprovação de suas agendas na arena congressual.

O efeito de variáveis de controle sobre a sinalização de preferências: modelos completos

Os modelos completos incluem na análise o efeito de variáveis de controle sobre a sinalização de preferências dos presidentes à coalizão nos programas radiofônicos. Neste estudo, são considerados quatro variáveis de controle, quais sejam:

- Matéria legislativa: conforme já discutido ao longo da dissertação, a literatura aponta que a Reforma Tributária perdeu centralidade na agenda dos presidentes Lula e FHC (Azevedo e Melo, M., 1997), ao passo que a Reforma da Previdência foi um *issue* com maior saliência (Melo e Anastasia, 2005). Cabe, portanto, verificar se o tipo de agenda levada ao Legislativo interfere nos resultados relativos à ocorrência e à intensidade da sinalização de preferências pelos presidentes. A variável foi operacionalizada a partir da identificação das inserções no banco de dados. Ou seja, discrimina-se sobre qual matéria legislativa a inserção e a participação de presidentes e/ou ministros (quando ocorrem) trataram.

- Instância em que a matéria se encontra: conforme argumentado acima, considera-se que as fases do fluxo legislativo impactam, em alguma medida, a estratégia presidencial de sinalizar preferências à coalizão governativa. Isso caracterizaria um efeito interativo entre o fator tempo e o grau de conflito da proposição legislativa. Embora os testes de comparação de médias (realizados neste capítulo) não apontem para um aumento do uso de tal estratégia na passagem final das proposições legislativas, ou seja, na fase de Plenário, essa variável foi incorporada aos modelos completos com a finalidade de verificar se, de fato, não interfere na variável dependente. Busca-se, com isso, refinar a análise sobre o efeito interativo supracitado. Assim, outras três variáveis de controle, referentes à instância, foram incorporadas aos modelos. São elas: CCJC, Comissão Especial, discussão e votação em Plenário no 1º turno e discussão e votação em Plenário no 2º turno. A operacionalização de tais variáveis se deu pela identificação da instância em que a proposição legislativa se encontrava em cada período analisado.

Na **Tabela 38**, são apresentados os modelos completos I e III para ocorrência da sinalização de preferências, considerando-se as variáveis de controle supracitadas.

Tabela 38 : Modelos logísticos completos para relação entre as variáveis independentes e a ocorrência de sinalização de preferências nos programas radiofônicos

Variáveis independentes/controles	Coef.	Razão das Chances	Prob. Sig.
<i>Modelo I - ocorrência da inserção</i>			
Índice do Custo de Coordenação da Coalizão ^{EP}	0,049	1,050	0,866
Índice Grau de Conflitos ^{EP}	0,297	1,346	0,052***
Matéria Legislativa	3,557	35,071	0,127
CCJC	0,581	1,787	0,344
Comissão Especial	0,957	2,604	0,062***
1º turno Plenário	-0,229	0,795	0,638
2º turno Plenário	-0,184	0,832	0,835
Constante	14,938	3071259,980	0,065***
N=201 Pseudo R2 = 0.2458 LR Chi2 (7) = 66.67 Prob > chi2 = 0,3974			
<i>Modelo II - participação presidente/ministro</i>			
Índice do Custo de Coordenação da Coalizão ^{EP}	-0,375	0,688	0,075***
Índice Grau de Conflitos ^{EP}	0,380	1,462	0,003*
Matéria Legislativa	4,701	110,049	0,015**
CCJC	-0,456	0,634	0,384
Comissão Especial	0,203	1,226	0,611
1º turno Plenário	-0,399	0,671	0,361
2º turno Plenário	0,505	1,656	0,521
Constante	22,321	4942853490,381	0,002*
N=202 Pseudo R2 = 0.1271 LR Chi2 (7) = 35.58 Prob > chi2 = 0,0469			

Fonte: Banco de dados da pesquisa

EP - Escore Padronizado.

* Estatisticamente significativa ao nível de 1%.

* Estatisticamente significativa ao nível de 5%.

** Estatisticamente significativa ao nível de 10%.

No modelo I, a variável índice dos custos potenciais de coordenação da coalizão perde a significância estatística na presença das variáveis de controle, embora a direção do efeito permaneça positiva, como esperado. Por sua vez, o índice grau de conflito passa a ser estatisticamente significativo ao nível de 10%, diferentemente do modelo restrito para esse caso, em que tal significância encontra-se ao nível de 1%. A diferença entre as variáveis independentes quanto à razão de chances também se inverte, quando comparada aos modelos restritos: o índice grau de conflito passa a ter prevalência em relação ao índice dos custos potenciais de coordenação da coalizão, aumentando em 34,6% as chances de ocorrência de inserções, ao passo que o segundo eleva em 5%.

No que se refere à presença de participações de presidentes e/ou ministros, ambas as variáveis independentes apresentam significância estatística. No entanto, na presença das variáveis de controle, os custos potenciais de coordenação da coalizão reduzem as chances de haver tais participações em 31,2%, ao passo que o grau de conflito eleva essas chances em 46,2%.

Embora a proporção da variância explicada pelas variáveis independentes seja baixa nos dois modelos da tabela 39 (Modelo I: Pseudo R² = 0.2458; Modelo II: Pseudo R² = 0.1271), esses resultados devem ser considerados, pois sugerem variações no contexto da sinalização de preferências pelos presidentes. No tocante à *frequência da sinalização de preferências pelos presidentes*, os resultados dos modelos lineares completos são apresentados na **tabela 39**.

Tabela 39 : Modelos lineares completos para relação entre as variáveis independentes e a frequência de sinalização de preferências nos programas radiofônicos

Variáveis independentes/controles	Coef.	t-Studet	Prob. Sig.
<i>Modelo III – duração da inserção</i>			
Constante	1809,958	1,532	0,128
Índice do Custo de Coordenacao da Coalizão ^{EP}	-19,882	-0,580	0,563
Índice Grau de Conflitos ^{EP}	22,563	0,997	0,321
Matéria Legislativa	173,510	0,507	0,613
CCJC	-19,372	-0,238	0,812
Comissão Especial	-57,654	-0,937	0,351
1º turno Plenário	-21,682	-0,308	0,759
2º turno Plenário	108,539	0,758	0,450
N=122 R2 ajustado= 0.0246 Teste F/ p-valor = 0,1979			
<i>Modelo IV - tempo de participação Presidente/Ministro</i>			
Constante	345,632	0,667	0,507
Índice do Custo de Coordenacao da Coalizão ^{EP}	-0,458	-0,029	0,977
Índice Grau de Conflitos ^{EP}	3,606	0,354	0,724
Matéria Legislativa	6,254	0,040	0,968
CCJC	-3,059	-0,085	0,933
Comissão Especial	-1,288	-0,044	0,965
1º turno Plenário	-12,236	-0,334	0,739
2º turno Plenário	111,351	1,545	0,127
N=77 R2 ajustado= 0.0111 Teste F/ p-valor = 0,3595			

Fonte: Banco de dados da pesquisa

EP - Escore Padronizado.

* Estatisticamente significativa ao nível de 1%.

** Estatisticamente significativa ao nível de 5%.

As estimativas dos coeficientes destes modelos não foram estatisticamente significativas, conforme se observa nos valores das probabilidades de significância.

Esse resultado sugere que os custos potenciais de coordenação da coalizão não afetam a

duração das inserções e das participações de presidentes e/ou ministros na presença das variáveis de controle, ao contrário do que foi demonstrado pelos modelos restritos, sendo que a direção de causalidade também é alterada. Com relação ao grau de conflito, embora a direção se mantenha na direção esperada, a ausência de significância estatística indica para o que fora apontado na análise dos modelos restritos: a duração das inserções e das participações tem uma relevância menor que a ocorrência destas na decisão dos presidentes de mobilizar a estratégia adicional de sinalização de preferências, por meio dos programas radiofônicos, com o intuito de obter ações coordenadas, no que tange ao potencial conflito das proposições legislativas. Esta conclusão advém da comparação dos modelos da **tabela 39**, relativos à dimensão da *frequência*, com dos modelos da **tabela 38**, que tratam da dimensão da *ocorrência*.

Conclusões

O grau de conflito e o perfil da coalizão realmente importam nos graus em que a estratégia presidencial de sinalização de preferências à aliança governativa é mobilizada por meio das mídias institucionais? Os testes realizados neste capítulo sugerem que, isoladamente, essas variáveis impactam no fenômeno aqui estudado. Assim como fora observado no resultado das análises sobre os custos potenciais de coordenação da coalizão (capítulo 4), os testes que relacionaram o grau de conflito à sinalização de preferências apontaram uma relação de causalidade entre as variáveis.

Ao incluir as duas variáveis independentes na análise (custos potenciais de coordenação da coalizão e grau de conflito), os resultados se alteram. À primeira vista, o tipo de coalizão parece indicar o quanto as ações coordenadas na arena legislativa podem ser dificultadas pela complexidade do contexto nas quais a base de apoio é montada. Ou seja, a depender das escolhas presidenciais para a formação de maiorias parlamentares,

o risco de defecção pode ser ampliado, elevando, também, os custos para alcançar a ação coletiva. Essa dinâmica pode informar a decisão dos chefes do Executivo de intensificar o uso de estratégias adicionais para reduzir tais custos, como a sinalização de preferências via mídia institucional.

O cenário torna-se mais complexo com a incorporação das variáveis de controle às análises. A ausência de significância estatística dos testes revela, sobretudo, que o efeito interativo do tempo sobre o potencial conflito da matéria requer análises mais sofisticadas. A hipótese relativa a esta questão não foi corroborada antes mesmo de se chegar aos testes mais complexos, uma vez que não se constatou significância já nos modelos mais simples.

Os resultados apresentados sugerem que pensar a estratégia de sinalização de preferências presidenciais requer o esforço de sofisticar a análise, incluindo outras variáveis que podem impactar nesse fenômeno. Contudo, não se pode descartar a relevância que o perfil da coalizão e o potencial conflito das proposições legislativas adquirem nesse contexto, como apontaram as análises sobre o efeito puro dessas variáveis.

CONCLUSÃO

A que estratégias os presidentes brasileiros recorrem para aprovar sua agenda no Legislativo? Essa pergunta motivou a dissertação aqui apresentada. A literatura especializada tem demonstrado que a base institucional da Presidência e os incentivos para a formação de maiorias legislativas organizadas em bases partidárias, em um sistema multipartidário, induzem à cooperação com o Executivo. No entanto, o formato institucional do País não conduz, necessariamente, à ação coletiva na arena legislativa – ou seja, à aprovação da agenda presidencial no Congresso Nacional.

O marco analítico desta dissertação está centrado nos problemas interpostos aos formadores da coalizão (que, no caso brasileiro, são os presidentes). Os recursos formais disponíveis aos chefes do Executivo induzem à formação de maiorias parlamentares e mitigam problemas de ação coletiva; contudo, não livram os presidentes de problemas de governança da coalizão. Para sustentar sua agenda no Legislativo, os chefes do Executivo precisam lidar com as ameaças à coordenação dos membros da base de apoio parlamentar, tanto no plano individual, quanto no partidário.

Como ponto de partida, considerou-se que a existência dos recursos formais permite movimentos estratégicos do chefe do Executivo. Alcançar a ação coletiva, contudo, envolve outros passos, tais como a sinalização de preferências diretamente à coalizão governativa, objeto deste estudo. Do contrário, os presidentes não se veriam compelidos a sinalizar suas preferências à coalizão governativa *durante* o jogo legislativo, como apontam os resultados dessa pesquisa.

A pesquisa apoiou-se no argumento sobre a dinâmica concorrencial da formação da agenda na arena legislativa. Os efeitos desse fato tornam mais complexa a coordenação da coalizão, exigindo dos presidentes a mobilização de estratégias que também sejam mais complexas, indo além do uso de seus recursos institucionais.

Procurou-se contribuir para a ampliação do debate, direcionando o foco analítico para o uso informal de recursos mobilizados pelos presidentes com vistas a obter ações coordenadas na arena legislativa. Em outras palavras, a pesquisa buscou qualificar as teses sobre as quais os problemas de coordenação da coalizão são resolvidos internamente, por meio da ativação dos poderes formais dos chefes do Executivo e dos líderes partidários. Particularmente, observou-se a estratégia presidencial de sinalização de preferências à base de apoio parlamentar implementada por meio do uso informal de um recurso específico, qual seja, as mídias institucionais – especificamente, os programas radiofônicos *A Voz do Brasil* e *Palavra do Presidente*.

Com base nesse eixo analítico, a dissertação investigou três coalizões (1995-1996; 1996-1998; 2003) com atributos distintos quanto à força parlamentar, ao distanciamento ideológico dos membros da base de apoio parlamentar; e aos ativos institucionais controlados pela coalizão, ou seja, os postos legislativos comandados pelos partidos que integram a base governativa, especificamente na composição da Mesa Diretora. Os resultados apresentados pelas análises sugerem que os chefes do Executivo recorrem à sinalização de preferências à coalizão governativa, por meio dos programas radiofônicos institucionais, como apontaram os dados descritivos da análise.

Verificou-se que o uso de tal estratégia é uma ação coordenada entre presidentes e ministros, de forma que o primeiro delega ao segundo a tarefa de sinalizar suas preferências em determinados contextos. Os dados indicam, contudo, que essa delegação varia conforme a agenda em questão, o que permite concluir que, mesmo após os acordos prévios, é possível haver divergências na arena legislativa quanto ao *issue*.

Os resultados apontaram que os impactos do perfil da coalizão sobre a estratégia aqui investigada devem ser relativizados, uma vez que a presença das variáveis de controle (matéria legislativa e instâncias de deliberação na Câmara dos Deputados) alterou o cenário encontrado nas análises que não incluíram tais variáveis. O mesmo ocorre com a segunda variável independente desta pesquisa, que se refere ao *grau de conflito* das propostas legislativas. Assumiu-se que proposições conflitivas são introduzidas pelos presidentes na expectativa de que o processo decisório seja modelado de forma a controlar as tensões entre cooperar e não-cooperar. Ou seja, as barganhas na arena legislativa para acomodação de interesses servem para moldar a agenda, de forma a reduzir o potencial de tensão.

A tramitação das PECs Tributária e Previdenciária nos governos FHC e Lula evidenciam contextos decisórios mais custosos, dado que a natureza dessas proposições tem um duplo efeito: de um lado, os custos do processo legislativo são ampliados na tramitação de emendas constitucionais, uma vez que essas proposições, que se diferenciam das demais pela exigência de supermaiorias para sua aprovação, criam oportunidades de impor derrotas ao Executivo na presença de divergências substantivas;

de outro, tais divergências, se assumem elevado potencial de conflito dentro e fora da base de apoio parlamentar, tornam o processo ainda mais custoso.

O aumento no grau de conflito das proposições legislativas indicou uma relação de causalidade com a ocorrência e a frequência da sinalização de preferências por meio das mídias institucionais analisadas, bem como no que tange à intensidade dessa estratégia. Mas, novamente, esse resultado deve ser relativizado, uma vez que se refere apenas ao efeito puro da variável.

Na presença das duas variáveis explicativas relacionadas nessa pesquisa, os modelos estatísticos sugerem que os custos potenciais de coordenação da coalizão têm um efeito mais expressivo que o grau de conflito no que se refere à *ocorrência* da sinalização. Esse resultado, contudo, pode ser ponderado pelos achados relativos à *frequência* da sinalização, segundo os quais apenas a variável grau de conflito apresenta significância estatística.

Assim, para os presidentes, os custos potenciais de coordenação da coalizão são uma ameaça que exige maior ênfase na ocorrência da estratégia de sinalização via mídia institucional; mas não na frequência. A duração da sinalização nos programas radiofônicos será ampliada se e quando o conflito manifestado for maior, ou seja, quando a coordenação da coalizão exigir dos presidentes a modelagem da proposição legislativa de forma a acomodar os interesses dos partidos membros na arena parlamentar.

Esperava-se encontrar, segundo a hipótese desenvolvida, que, nas matérias com elevado potencial conflitivo, a proximidade da passagem final do processo legislativo – ou seja, no momento em que o processo chega ao Plenário, *locus* decisório da Casa – o conflito político seria intensificado, aumentando a ocorrência e a frequência da sinalização de preferências pelo Presidente à coalizão governativa via mídia institucional. Os resultados sugerem que não há um padrão de intensificação da estratégia presidencial em questão no decorrer do processo legislativo. Esses achados revelam a necessidade de explorar mais detidamente o papel das comissões sobre as diferentes estratégias disponíveis aos presidentes para reduzir os problemas de coordenação da coalizão e alcançar a aprovação de suas agendas na arena congressual.

Investigações mais complexas podem incorporar outros elementos relevantes para a compreensão do fenômeno da sinalização de preferências pelos presidentes à coalizão governativa. A pesquisa aqui desenvolvida indica caminhos para análises que possam incluir outras dimensões no rol de variáveis.

O esforço empreendido nessa dissertação resultou, sobretudo, em uma perspectiva centrada na análise de estratégias adicionais disponíveis aos presidentes para contornar os problemas de ação coletiva, especificamente na sinalização de preferências à base governativa por meio de mídias institucionais. Os resultados indicaram que alcançar ações coordenadas na arena legislativa não é uma condição intrínseca à dinâmica coalizacional e aos recursos que permitem a coordenação da base de apoio governativa. Se assim o fosse, os presidentes não sofreriam perdas na arena legislativa. E estas, de fato, ocorrem.

Novas investigações podem contribuir para o alargamento desse quadro analítico, de forma a observar, de forma mais detida, as condições nas quais a sinalização de preferências pelos presidentes é intensificada e como esse fenômeno interage com o uso dos recursos institucionais à disposição dos chefes do Executivo. Tais pesquisas poderão contribuir para a compreensão das estratégias mobilizadas para a governança das coalizões em contextos nos quais os presidentes contam com uma variedade de recursos institucionais que, ao fim e ao cabo, não eliminam a necessidade de estratégias complementares.

Referências Bibliográficas

ABRANCHES, Sérgio H. Hudson de. **Presidencialismo de Coalizão: o Dilema Institucional Brasileiro.** *Dados*, vol.31, n.1, pp.5-33, 1988.

ALMEIDA, Acir; SANTOS, Fabiano. **Urgency Petitions and the Informational Problem in the Brazilian Chamber of Deputies.** *Journal of Politics in Latin America*, vol. 3, pp. 81-110, 2009.

ALTMAN, David. **Coalition Formation and Survival under Multiparty Presidential Democracies in Latin America: Between the Tyranny of the Electoral Calendar, the Irony of Ideological Polarization, and Inertial Effects.** Prepared for delivery at 2000 meeting of the Latin American Studies Association, Hyatt Regency Miami, March 16-18, 2000.

AMES, Barry. **Os entraves da democracia no Brasil.** Rio de Janeiro: FGV, 2003.

AMORIM NETO, Octavio. Algumas Conseqüências Políticas de Lula: Novos Padrões de Formação e Recrutamento Ministerial, Controle de Agenda e Produção Legislativa. In: NICOLAU, Jairo; POWER, Timothy J. (Org.). **Instituições Representativas no Brasil: Balanço e Reformas.** Belo Horizonte: Editora UFMG, pp. 55-73, 2007.

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

_____; 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.

_____; TAFNER, Paulo. **Governos de coalizão e mecanismos de alarme de incêndio no controle legislativo das medidas provisórias.** *Dados*, v. 45, n.1, pp 5-38, 2002.

_____. **Gabinetes Presidenciais, Ciclos Eleitorais e Disciplina Legislativa no Brasil.** *Dados*, v. 43, n. 2, pp. 479-519, 2000.

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

ANASTASIA, Fátima; MELO, Carlos Ranulfo de; SANTOS, Fabiano. **Governabilidade e Representação Política na América do Sul**. Rio de Janeiro, Konrad-Adenauer, 2004.

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.

ARNOLD, R. Douglas. **The Logic of Congressional Action**. New Haven, Yale: University Press, 1990.

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

AZEVEDO, Sérgio de; MELO, Marcus André. **A política da Reforma Tributária: Federalismo e Mudança Constitucional**. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 12, n.35, 1997.

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.

BAUM, Matthew, KERNELL, Samuel. **Has Cable ended the golden age of presidential television?** *American Political Science Review*. v. 93, n.1, pp. 99-114, 2006.

BUCCI, Eugênio. **Em Brasília, 19 horas: a guerra entre a chapa-branca e o direito à informação no primeiro governo Lula**. Rio de Janeiro, Record, 2008.

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.

CARROLL, Royce; COX, Garry W. **Shadowing ministers:** Monitoring partners in coalition governments. 2008. (Preliminary draft).

CHASQUETTI, Daniel. Democracia, Multipartidismo y Coaliciones en America Latina: Evaluando la Dificil Combinación. In: LANZARO, J. **Tipos de Presidencialismo y Modos de Gobierno en America Latina.** CLACSO, 2000.

CHEIBUB, José Antônio; PRZEWORSKI, Adam; SAIEGH, Sebastian. **Governos de coalizão nas democracias presidencialistas e parlamentaristas.** *Dados*, v. 45, n. 002, pp. 187-218, 2002.

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

COLOMBO, Luciléia Aparecida. **Federalismo e Reforma Tributária no Governo de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002).** *Dissertação.* São Carlos, Universidade Federal de São Carlos, 2008.

COPPEDGE, Michael. **The Dynamic Diversity of Latin American Party Systems.** *Party Politics*, v.4, n. 4, pp. 549-570, 1998.

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, 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, Garry W.; McCUBBINS, Mathew D. **Setting the agenda:** responsible party government in the U.S. House of Representatives. Cambridge, Cambridge University Press, 2005.

DEHEZA, Grace Ivana. Gobiernos de coalición en el sistema presidencial: América del Sur. In: Dieter Nohlen and Mario Fernández (eds). **El presidencialismo renovado:**

Institucionalismo y cambio político en América Latina. *Nueva Sociedad*, pp. 151-169, 1998.

DINIZ, Simone. **Interações entre os Poderes Executivo e Legislativo no Processo Decisório: Avaliando Sucesso e Fracasso Presidencial.** *Dados*, V. 48, n.1, pp. 333-369, 2005

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

FERREIRA, Gisele Sayeg Nunes. **Sarney, FHC e Lula: 22 anos de “conversas ao pé do rádio” e democracia.** *V Congresso Nacional de História da Mídia*, Universidade Anhembi Morumbi, São Paulo, 31 maio a 02 de junho de 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.

_____. Poder de agenda na democracia brasileira: desempenho do Governo no presidencialismo pluripartidário. In: SOARES, Gláucio Ary Dillon; RENNÓ, Lúcio (org.). **Reforma Política: lições da história recente.** Rio de Janeiro: FGV Editora, 2006.

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

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

GROHMANN, Luis Gustavo Mello. **O veto presidencial no Brasil: 1946-1964 e 1990-2000.** *Tese.* Rio de Janeiro, Instituto Universitário do Rio de Janeiro, 2003.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. **As três versões do neo-institucionalismo.** *Lua Nova*, n.58, pp. 193-223, 2003.

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

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

INÁCIO, Magna; NOVAIS, Raquel; ANASTASIA, Fátima (Org.). **Democracia e Referendo no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006b.

_____. 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.

_____. 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.

_____; NUNES, Allan. **Competição Política e Estabilidade sob o Presidencialismo de Coalizão na América do Sul**. *Teoria e Sociedade*, número especial, pp. 12-45, 2005.

INGBERMAN, Daniel; YAO, Dennis. **Presidential Commitment and the Veto**. *American Journal of Political Science*, v. 35, pp. 351-89, 1991.

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

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

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

_____; SCHOFIELD, Norman. **Multiparty Government: the politics of Coalition in Europe**. Oxford: Oxford University Press, 1990.

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.

LIMONGI, Fernando. **A Democracia no Brasil**: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. *Novos Estudos*, n.76, pp.17-41, 2006.

LINZ, Juan J.; VALENZUELA, Arturo. **The Failure of Presidential Democracy**: The Case of Latin America. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1994.

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

_____; STRØM, Kaare. **Coalition Governance Theory**: Bargaining, Electoral Connections and the Shadow of the future. **Draft**. 2003.

MAINWARING, Scott; CALDWELL, Michael. **The Institutional Foundations of Democratic Government**: A Comparison of Presidential and Parliamentary Systems. *Journal Institutional and Theoretical Economics*, n.150(1): 171-195, 1994.

_____; SCHUGART, Mathew. **Juan Linz, Presidentialism, and Democracy**: a critical appraisal. *Comparative Politics*, v. 29, N.4, pp. 449-471, 1997

MANIN, Bernard. **As metamorfoses do governo representativo**. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 29, pp. 5-34, 1995.

MARTIN, Lanny W.; VANBERG, Georg. **Coalition Policymaking and Legislative Review**. *American Political Science Review*. v.99, n.1, pp. 93-106, 2005.

MAYER, Kenneth R. **With the Sroke of a Pen**: Executive Orders and Presidential Power. New Jersey: Princeton University Press, 2001.

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.

_____; ANASTASIA, Fátima. **A Reforma da Previdência em dois tempos**. *Dados*, v.48, n.2, pp. 301-332, 2005.

_____. **Retirando as cadeiras do lugar**: migração partidária na Câmara dos Deputados. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2004.

MELO, Marcus André. Hiperconstitucionalização e qualidade da democracia: mitos e realidade. In: MELO, Carlos Ranulfo; ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel (Org). **A Democracia Brasileira: balanço e perspectivas para o século 21**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

_____. **Reformas Constitucionais no Brasil:** instituições políticas e processo decisório. Rio de Janeiro: Revan, 2002.

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

OLSON, Mancur Jr. **The logic of collective action:** Public Goods and the Theory of Groups. Harvard University Press, 1st ed., 1965.

PACHECO, Luciana Botelho. Como se fazem as leis. Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, 2009.

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.

PEROSA, L. M. F. L. **A hora do clique:** uma análise sobre o programa oficial de rádio Voz do Brasil na Velha e Nova República. São Paulo: USP/ECA, 1991.

RENNÓ, Lúcio. Críticas ao presidencialismo de coalizão no Brasil: processos institucionalmente constrictos ou individualmente dirigidos? In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Org.). **Reforma Política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

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

RUDALEVIDGE, Andrew. **Managing the President's Program**. Princeton: Princeton Press, 2002.

SANTOS, Fabiano. A República de 46: separação de poderes e política alocativa. In: MELO, Carlos Ranulfo; ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel (Org). **A Democracia Brasileira: balanço e perspectivas para o século 21**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

_____. Governos de coalizão no sistema presidencial: o caso do Brasil sob a égide da Constituição de 1988. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Org.). **Reforma Política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

_____; ALMEIDA, Acir. **Teoria Informacional e a Seleção de Relatores na Câmara dos Deputados**. *Dados*, v.48, n.4, pp. 693-735, 2005.

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

_____. **Em defesa do presidencialismo de coalizão**. In: Reforma Política no Brasil: realizações e perspectivas. Konrad Adenauer, 2003(b).

SIAVELIS, Peter. Accommodating Informal Institutions and Chilean Democracy. In: HELMKE, Gretchen; LEVITSKY, Steven (Org.). **Informal Institutions and Democracy**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2006.

SCHATTSCHEIDER, E.E. **The Semisovereign People: a realist's view of Democracy in America**. New York: Holt, 1960.

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

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

LEGISLAÇÕES PESQUISADAS

Código Brasileiro de Telecomunicações. Brasil, 1962
Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
Regimento Interno da Câmara dos Deputados, 1989

ANEXOS

ANEXO 1 : Legislação Pesquisada

PEC 33/1995: modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências.

Explicação da ementa: A lei complementar que estabelecerá normas de transição, fixará as diretrizes quanto ao: tempo de contribuição adicional a ser exigido pelo novo regime, que será reduzido segundo a proporção direta existente entre o tempo de serviço ou contribuição já cumprido e o requerido pelas normas vigentes, para fins de aposentadoria com valor equivalente ao total do salário de benefício ou com proventos integrais, e a elevação do prazo de carência e número de salários de contribuição que será feita de forma gradativa. Alterando a constituição federal de 1988. (Por desmembramento da PEC 21/95).

Autor: Poder Executivo

Data de Apresentação: 28/03/1995

PEC 174/1995: altera o Capítulo do sistema Tributário Nacional.

Explicação da ementa: dispendo sobre a reforma tributaria, especialmente no que diz respeito a extinção do IPI e sua substituição por uma alíquota federal incidente sobre a mesma base do ICMS estadual, tendo assim um único imposto partilhado pela União, Estados e DF, alterando a Constituição Federal de 1988.

Autor: Poder Executivo

Data de Apresentação: 23/08/1995

PEC 40/2003: modifica os arts. 37, 40, 42, 48, 96, 142 e 149 da Constituição Federal, o art. 8º da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, e dá outras providências.

Explicação da ementa: atribui competência ao STF para fixar os subsídios de seus membros que valerá como teto de remuneração e de proventos dos servidores públicos e dos agentes políticos. Estabelece critérios de contribuição para o servidor inativo e fixando a base de cálculo para a aposentadoria. Extingue as regras de transição para a aposentadoria voluntária, com ressalvas de opção de redução do valor para cada ano de antecipação. Institui a "Reforma Previdenciária" ou "Reforma da Previdência Social". Altera a Constituição Federal de 1988.

Autor: Poder Executivo

Data de Apresentação: 30/04/2003

PEC 41/2003: altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências.

Explicação da ementa: institui a "Reforma Tributária"; altera a Constituição Federal de 1988.

Autor: Poder Executivo

Data de Apresentação: 30/04/2003

ANEXO 2: Banco de Dados

Banco de dados formado por gravações em áudio do programa radiofônico *A Voz do Brasil*. Os noticiários produzidos no período do Governo Fernando Henrique Cardoso foram acessados pelo portal do Instituto FHC (www.ifhc.org.br). Os áudios, originalmente gravados em fitas de rolos, foram gentilmente digitalizados e disponibilizados para acesso pela equipe do acervo da instituição, entre os meses de abril e julho de 2010.

Já os programas do Governo de Luís Inácio Lula da Silva, relativos ao ano de 2003, foram cedidos pela Empresa Brasil de Comunicação (EBC), que assumiu, em 2010, a operação e a gestão de todas as atividades de interesse da Secretaria de Comunicação Social do Governo Federal (Secom) que estavam sob a responsabilidade da Radiobrás. Os arquivos foram fornecidos em áudio, por meio de CDs, e enviados à pesquisadora em março de 2010.

As empresas responsáveis não contam com arquivos textuais dos programas, o que tornou necessária a transcrição dos áudios. O trabalho foi realizado entre os meses de março e julho de 2010, totalizando 250 horas de transcrição. Alguns programas não puderam ser acessados, uma vez que não existiam nos arquivos das instituições responsáveis, configurando-se como perdas. O total de perdas corresponde a 19 casos. Os calendários (Anexo 3) identificam as datas cujos programas veiculados foram transcritos e incluídos na análise, bem como as perdas.

Ressalte-se, ainda, que no caso dos noticiários transmitidos no Governo Fernando Henrique Cardoso, não foi possível o acesso aos programas produzidos entre agosto de

1996 e dezembro de 1998. Tais arquivos não puderam ser digitalizados a tempo para a concretização desta pesquisa, conforme informou o Instituto Fernando Henrique Cardoso, em julho de 2010. A instituição não permitiu o contato com os arquivos originais, em rolos de fitas, ficando o acesso restrito ao conteúdo digitalizado e disponibilizado pelo portal na Internet.

A fim de contemplar o período cujos noticiários não foram disponibilizados, incluíram-se na análise os programas semanais *Palavra do Presidente*, veiculados entre os dias 6 de agosto de 1996 e 22 de dezembro de 1998. O informativo não foi veiculado no período de campanha eleitoral (julho, agosto, setembro e outubro de 1998), uma vez que o presidente FHC era candidato à reeleição. Esse conteúdo foi acessado em arquivo textual pelo portal Instituto Fernando Henrique Cardoso, em agosto de 2010.

Para fins de montagem do banco de dados, foi utilizado um formulário padrão para preenchimento das informações pertinentes, como apresentado no Anexo 4. Foram totalizados 1068 formulários. Essa etapa da pesquisa foi realizada no mês de setembro de 2010.

ANEXO 3: Perdas no Banco de Dados

1955

Janeiro						
S	T	Q	Q	S	S	D
						1
2	3	4	5	6	7	8
9	10	11	12	13	14	15
16	17	18	19	20	21	22
23	24	25	26	27	28	29
30	31					

Abril						
S	T	Q	Q	S	S	D
					1	2
3	4	5	6	7	8	9
10	11	12	13	14	15	16
17	18	19	20	21	22	23
24	25	26	27	28	29	30

Julho						
S	T	Q	Q	S	S	D
					1	2
3	4	5	6	7	8	9
10	11	12	13	14	15	16
17	18	19	20	21	22	23
24	25	26	27	28	29	30
31						

Outubro						
S	T	Q	Q	S	S	D
						1
2	3	4	5	6	7	8
9	10	11	12	13	14	15
16	17	18	19	20	21	22
23	24	25	26	27	28	29
30	31					

Fevereiro						
S	T	Q	Q	S	S	D
		1	2	3	4	5
6	7	8	9	10	11	12
13	14	15	16	17	18	19
20	21	22	23	24	25	26
27	28					

Maio						
S	T	Q	Q	S	S	D
1	2	3	4	5	6	7
8	9	10	11	12	13	14
15	16	17	18	19	20	21
22	23	24	25	26	27	28
29	30	31				

Agosto						
S	T	Q	Q	S	S	D
	1	2	3	4	5	6
7	8	9	10	11	12	13
14	15	16	17	18	19	20
21	22	23	24	25	26	27
28	29	30	31			

Novembro						
S	T	Q	Q	S	S	D
		1	2	3	4	5
6	7	8	9	10	11	12
13	14	15	16	17	18	19
20	21	22	23	24	25	26
27	28	29	30			

Março						
S	T	Q	Q	S	S	D
		1	2	3	4	5
6	7	8	9	10	11	12
13	14	15	16	17	18	19
20	21	22	23	24	25	26
27	28	29	30	31		

Junho						
S	T	Q	Q	S	S	D
			1	2	3	4
5	6	7	8	9	10	11
12	13	14	15	16	17	18
19	20	21	22	23	24	25
26	27	28	29	30		

Setembro						
S	T	Q	Q	S	S	D
				1	2	3
4	5	6	7	8	9	10
11	12	13	14	15	16	17
18	19	20	21	22	23	24
25	26	27	28	29	30	

Dezembro						
S	T	Q	Q	S	S	D
				1	2	3
4	5	6	7	8	9	10
11	12	13	14	15	16	17
18	19	20	21	22	23	24
25	26	27	28	29	30	31

1996

Janeiro						
S	T	Q	Q	S	S	D
1	2	3	4	5	6	7
8	9	10	11	12	13	14
15	16	17	18	19	20	21
22	23	24	25	26	27	28
29	30	31				

Abril						
S	T	Q	Q	S	S	D
1	2	3	4	5	6	7
8	9	10	11	12	13	14
15	16	17	18	19	20	21
22	23	24	25	26	27	28
29	30					

Julho						
S	T	Q	Q	S	S	D
1	2	3	4	5	6	7
8	9	10	11	12	13	14
15	16	17	18	19	20	21
22	23	24	25	26	27	28
29	30	31				

Outubro						
S	T	Q	Q	S	S	D
	1	2	3	4	5	6
7	8	9	10	11	12	13
14	15	16	17	18	19	20
21	22	23	24	25	26	27
28	29	30	31			

Fevereiro						
S	T	Q	Q	S	S	D
			1	2	3	4
5	6	7	8	9	10	11
12	13	14	15	16	17	18
19	20	21	22	23	24	25
26	27	28	29			

Maio						
S	T	Q	Q	S	S	D
		1	2	3	4	5
6	7	8	9	10	11	12
13	14	15	16	17	18	19
20	21	22	23	24	25	26
27	28	29	30	31		

Agosto						
S	T	Q	Q	S	S	D
				1	2	3
4	5	6	7	8	9	10
11	12	13	14	15	16	17
18	19	20	21	22	23	24
25	26	27	28	29	30	31

Novembro						
S	T	Q	Q	S	S	D
				1	2	3
4	5	6	7	8	9	10
11	12	13	14	15	16	17
18	19	20	21	22	23	24
25	26	27	28	29	30	

Março						
S	T	Q	Q	S	S	D
				1	2	3
4	5	6	7	8	9	10
11	12	13	14	15	16	17
18	19	20	21	22	23	24
25	26	27	28	29	30	31

Junho						
S	T	Q	Q	S	S	D
					1	2
3	4	5	6	7	8	9
10	11	12	13	14	15	16
17	18	19	20	21	22	23
24	25	26	27	28	29	30

Setembro						
S	T	Q	Q	S	S	D
						1
2	3	4	5	6	7	8
9	10	11	12	13	14	15
16	17	18	19	20	21	22
23	24	25	26	27	28	29
30						

Dezembro						
S	T	Q	Q	S	S	D
						1
2	3	4	5	6	7	8
9	10	11	12	13	14	15
16	17	18	19	20	21	22
23	24	25	26	27	28	29
30	31	-	-	-	-	-

2003

Janeiro						
S	T	Q	Q	S	S	D
		1	2	3	4	5
6	7	8	9	10	11	12
13	14	15	16	17	18	19
20	21	22	23	24	25	26
27	28	29	30	31		

Abril						
S	T	Q	Q	S	S	D
	1	2	3	4	5	6
7	8	9	10	11	12	13
14	15	16	17	18	19	20
21	22	23	24	25	26	27
28	29	30				

Julho						
S	T	Q	Q	S	S	D
	1	2	3	4	5	6
7	8	9	10	11	12	13
14	15	16	17	18	19	20
21	22	23	24	25	26	27
28	29	30	31			

Outubro						
S	T	Q	Q	S	S	D
		1	2	3	4	5
6	7	8	9	10	11	12
13	14	15	16	17	18	19
20	21	22	23	24	25	26
27	28	29	30	31		

Fevereiro						
S	T	Q	Q	S	S	D
					1	2
3	4	5	6	7	8	9
10	11	12	13	14	15	16
17	18	19	20	21	22	23
24	25	26	27	28		

Maio						
S	T	Q	Q	S	S	D
			1	2	3	4
5	6	7	8	9	10	11
12	13	14	15	16	17	18
19	20	21	22	23	24	25
26	27	28	29	30	31	

Agosto						
S	T	Q	Q	S	S	D
				1	2	3
4	5	6	7	8	9	10
11	12	13	14	15	16	17
18	19	20	21	22	23	24
25	26	27	28	29	30	31

Novembro						
S	T	Q	Q	S	S	D
					1	2
3	4	5	6	7	8	9
10	11	12	13	14	15	16
17	18	19	20	21	22	23
24	25	26	27	28	29	30

Março						
S	T	Q	Q	S	S	D
				1	2	
3	4	5	6	7	8	9
10	11	12	13	14	15	16
17	18	19	20	21	22	23
24	25	26	27	28	29	30
31						

Junho						
S	T	Q	Q	S	S	D
						1
2	3	4	5	6	7	8
9	10	11	12	13	14	15
16	17	18	19	20	21	22
23	24	25	26	27	28	29
30						

Setembro						
S	T	Q	Q	S	S	D
1	2	3	4	5	6	7
8	9	10	11	12	13	14
15	16	17	18	19	20	21
22	23	24	25	26	27	28
29	30					

Dezembro						
S	T	Q	Q	S	S	D
1	2	3	4	5	6	7
8	9	10	11	12	13	14
15	16	17	18	19	20	21
22	23	24	25	26	27	28
29	30	31				

Legenda:

- Azul: programas consultados *A Voz do Brasil*
- Rosa: programas consultados *Palavra do Presidente*
- Amarelo: perdas
- Verde: feriados (programas não foram transmitidos)

ANEXO 4: Modelo de Formulário utilizado para coleta de dados

FORMULÁRIO DE COLETA DE DADOS

Número do questionário:

Data: / /

Governo: [1] FHC [2] Lula

Matéria: [1] Reforma da Previdência [2] Reforma Tributária

1. Houve alguma ação na Câmara dos Deputados? [1] Sim [2] Não

Se sim, quantas?

TRAMITAÇÃO NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

1. Instância em que a matéria se encontra: [3]

[1] Comissão [3] Mesa Diretora
[2] Plenário

2. Houve alguma emenda apresentada? [2] [1] Sim [2] Não

Se sim, quantas?

EMENDAS

2.1 Quantas emendas	<input type="text"/>	Partido(s):	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
2.1 Quantas emendas	<input type="text"/>	Partido(s):	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
2.1. Quantas emendas	<input type="text"/>	Partido(s):	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
2.1. Quantas emendas	<input type="text"/>	Partido(s):	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
2.1. Quantas emendas	<input type="text"/>	Partido(s):	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
2.1. Quantas emendas	<input type="text"/>	Partido(s):	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>

3. Foi apresentado algum requerimento? [2] [1] Sim [2] Não

Se sim, quantos?

REQUERIMENTOS

3.1 Quantidade requerimentos:	<input type="text"/>	Partido(s):	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
3.1 Quantidade requerimentos:	<input type="text"/>	Partido(s):	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
3.1 Quantidade requerimentos:	<input type="text"/>	Partido(s):	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
3.1. Quantidade requerimentos:	<input type="text"/>	Partido(s):	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
3.1. Quantidade requerimentos:	<input type="text"/>	Partido(s):	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
3.1. Quantidade requerimentos:	<input type="text"/>	Partido(s):	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
3.1. Quantidade requerimentos:	<input type="text"/>	Partido(s):	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
3.1. Quantidade requerimentos:	<input type="text"/>	Partido(s):	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>

4. Estava na CCJC? [2] [1] Sim [2] Não

Se Sim, qual o posicionamento dos líderes na votação do parecer do relator?

A. Nome:

Partido: Voto: [1] A favor [2] Contra

B. Nome:

Partido: Voto: [1] A favor [2] Contra

C. Nome:

Partido: Voto: [1] A favor [2] Contra

D. Nome:

Partido: Voto: [1] A favor [2] Contra

E. Nome:

Partido: Voto: [1] A favor [2] Contra

4.1. Voto dos parlamentares:

A. Nome:

Partido: Voto: [1] A favor [2] Contra

B. Nome:

Partido: Voto: [1] A favor [2] Contra

C. Nome:

Partido: Voto: [1] A favor [2] Contra

D. Nome:

Partido: Voto: [1] A favor [2] Contra

E. Nome:

Partido: Voto: [1] A favor [2] Contra

F. Nome:

Partido: Voto: [1] A favor [2] Contra

5. Foi comissão? [1] Sim [2] Não

Qual foi o andamento?

- [1] Designa Relator
- [2] Emissão de parecer pelo Relator
- [3] Discussão de parecer pelo Relator
- [4] Votação de parecer
- [5] Parecer com complementação de voto
- [6] Reformulação de parecer
- [7] Designa Deputados para comporem Comissão
- [8] Apresentação de emenda(s)
- [9] Encaminhamento a outra comissão. Qual?
- [10] Discussão
- [11] Pedido de vista
- [12] Apresentação / votação de requerimentos, emendas e recursos
- [13] Redação para 2º turno
- [14] Outro. Qual?

Se marcou [7], qual é a composição da Comissão?

Presidência:

Partido:

Vice- Presidência:

Partido:

Membro1:

Partido:

Membro2:

Partido:

Membro3:

Partido:

Membro4:

Partido:

Membro5:

Partido:

Membro6:

Partido:

Membro7:

Partido:

Membro8:

Partido:

6. Foi Plenário? [1] Sim [2] Não

Se SIM, qual foi o andamento?

- [1] Discussão em 1º turno
- [2] Discussão em 2º turno
- [3] Votação em 1º turno
- [4] Votação em 2º turno
- [5] Votação não ocorre imediatamente após discussão
- [6] Matéria retorna à CESP para redação para 2º turno

Se marcou [1] ou [2], qual o tipo da discussão?

- [1] Uso da palavra para a discussão
- [2] Aparte
- [3] Apresentação de requerimento.
- [4] Votação de requerimento
- [5] Apresentação de emenda
- [6] Apresentação de recurso
- [7] Adiantamento de discussão
- [8] Encerramento de discussão

Se marcou [3] ou [4], qual o tipo da votação?

- [1] Verificação de quórum
- [2] Votação da proposição principal
- [3] Votação de substitutivo
- [4] Esclarecimento de relator
- [5] Parecer de relator proferido em Plenário
- [6] Encaminhamento de votação
- [7] Questão de ordem
- [8] Apresentação de requerimento
- [9] Votação de requerimento.
- [10] Votação de emenda
- [11] Adiantamento de votação - obstrução
- [12] Adiantamento de votação - encerramento da sessão
- [13] Encerramento de votação

Se marcou [5], qual é o motivo:

- [1] Ausência de quórum para votação
- [2] Processo retirado de pauta para encaminhamento às comissões

INSERÇÃO NO PROGRAMA "A VOZ DO BRASIL"

Programa: [1] Voz do Brasil [2] Palavra do Presidente

1. Houve alguma inserção? [1]

Se Sim, quantas? [1]

2. Tema da inserção: [1]

- [1] Trata diretamente da reforma
- [2] Trata de pontos específicos da reforma

1. Duração da inserção: [9] segundos

2. Houve a participação do:

2.1. Presidente da República? [2] [1] Sim [2] Não

2.1.1. Tipo de participação: [1] Direta [2] Indireta

2.1.2. Se Sim, por quanto tempo? segundos

2.1.3. Inserção: [1] Sonora [2] Entrevista de estúdio [3] Sobre som

2.2. Ministro da República? [2] [1] Sim [2] Não

De qual área?

2.2.1. Tipo de participação: [1] Direta [2] Indireta

2.2.2. Se Sim, por quanto tempo? segundos

2.2.3. Inserção: [1] Sonora [2] Entrevista de estúdio [3] Sobre som

3. Caracterização da notícia: [7]

- [1] Esclarecimentos sobre o conteúdo do projeto
- [2] Informações sobre estágio da tramitação da matéria
- [3] Destaque para relevância da aprovação da matéria
- [4] Apoios obtidos entre os congressistas
- [5] Negociações com o Congresso
- [6] Expectativa de aprovação
- [7] Outro. Qual?

4. Formato da notícia: [4]

- [1] Manchete
- [2] Entrevista de estúdio
- [3] Nota de locutor
- [4] Nota seca de repórter
- [5] Reportagem (com sonora)

ANEXO 5: Projetos de Lei sobre a voz do Brasil (1995-2007)

<i>Proposição</i>	<i>Órgão</i>	<i>Situação</i>
PL-2680/2007	MESA	Arquivada
	<p>Autor: Cristiano Matheus - PMDB/AL.</p> <p>Data de apresentação: 19/12/2007</p> <p>Ementa: Dispõe sobre a flexibilização do horário de transmissão do programa "A Voz do Brasil". Explicação: Altera a Lei nº 4.117, de 1962.</p>	
PL-2007/2007	MESA	Arquivada
	<p>Autor: Carlos Bezerra - PMDB/MT.</p> <p>Data de apresentação: 12/9/2007</p> <p>Ementa: Altera a Lei nº 4.117, de 27 de agosto de 1962 - Código Brasileiro de Telecomunicações. Explicação: Flexibiliza o horário de transmissão do programa "A Voz do Brasil" para o horário compreendido entre as dezenove e as vinte e duas horas. Permite que as emissoras transmitam parte do tempo destinado ao Congresso Nacional para divulgar em cada unidade da federação, notícias das atividades parlamentares de seus respectivos representantes, o que é chamado de "sptos".</p> <p>Despacho: Às Comissões de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática e Constituição e Justiça e de Cidadania (Art. 54 RICD) - Art. 24, II Proposição Sujeita à Apreciação Conclusiva pelas Comissões - Art. 24 II Regime de Tramitação: Ordinária</p>	
PL-5123/2005	CCJC	Tramitando em Conjunto (Apensada à PL-595/2003)
	<p>Autor: Medeiros - PL/SP.</p> <p>Data de apresentação: 3/5/2005</p> <p>Ementa: Altera a Lei nº 4.117, de 27 de agosto de 1962, que institui o Código Brasileiro de Telecomunicações, permitindo a alteração do horário de retransmissão do programa oficial dos Poderes da República, nos casos que especifica. Explicação: Possibilitando a alteração do horário de retransmissão do Programa "A Voz do Brasil" em caso de situação de emergência ou calamidade pública e, para transmissão ao vivo de jogos esportivos das seleções brasileiras de futebol, vôlei e basquete ou de time que seja representante da localidade, quando atuando em competição nacional e internacional. Alterando a Lei nº 10.610, de 2002.</p>	
PLP-238/2005	MESA	Arquivada
	<p>Autor: Carlos Alberto Leréia - PSDB/GO.</p> <p>Data de apresentação: 16/3/2005</p> <p>Ementa: Dispõe sobre a divulgação institucional de leis que venham a instituir ou majorar tributos. Explicação: Altera a Lei nº 5.172, de 1966.</p> <p>Despacho: Às Comissões de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática; Finanças e Tributação (Mérito e Art. 54, RICD) e</p>	

	Constituição e Justiça e de Cidadania (Art. 54 RICD)	
PL-4250/2004	CCJC	Tramitando em Conjunto (Apensada à PL-595/2003)
	<p>Autor: Ivan Ranzolin - PP/SC.</p> <p>Data de apresentação: 14/10/2004</p> <p>Ementa: Dá nova redação à alínea e do art. 38 da Lei nº 4.117, de 27 de agosto de 1962, que institui o Código Brasileiro de Telecomunicações.</p>	
PL-2581/2003	MESA	Arquivada
	<p>Autor: Carlos Nader - PFL/RJ.</p> <p>Data de apresentação: 25/11/2003</p> <p>Ementa: Estabelece a publicidade nas transferências de recursos da União e dá outras providências.</p> <p>Despacho: Às Comissões de Trabalho, de Administração e Serviço Público e Constituição e Justiça e de Redação (Art. 54 RICD) - Art. 24, II</p>	
PL-1933/2003	MESA	Arquivada
	<p>Autor: Carlos Nader - PFL/RJ.</p> <p>Data de apresentação: 10/9/2003</p> <p>Ementa: Dispõe sobre a utilização, pelas prefeituras municipais, do horário do Programa Oficial de Informação dos Poderes da República nas emissoras de radiodifusão sonora locais durante a vigência de situação de emergência ou de estado de calamidade pública em seus municípios. Explicação: Possibilita às Prefeituras Municipais, durante a vigência de situação de emergência ou estado de calamidade pública, utilizarem o horário do programa a Voz do Brasil.</p> <p>Despacho: Às Comissões de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática e Constituição e Justiça e de Redação (Art. 54 RICD) - Art. 24II</p>	
PL-595/2003	CCJC	Aguardando Parecer
	<p>Autor: Perpétua Almeida - PCdoB/AC.</p> <p>Data de apresentação: 1/4/2003</p> <p>Ementa: Dispõe sobre a obrigatoriedade de emissoras de radiodifusão transmitirem o programa oficial dos Poderes da República. Explicação: Flexibiliza a retransmissão do programa "A Voz do Brasil" no horário compreendido entre as 19h30 e 00h30 horas; estende a obrigatoriedade de transmissão às emissoras de televisão; altera a Lei nº 4.117, de 27 de agosto de 1962.</p> <p>Despacho: (SUBSTITUTIVO DO SENADO) Às Comissões de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática e Constituição e Justiça e de Cidadania (Art. 54 RICD) Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário Regime de Tramitação: Ordinária</p>	
PL-6968/2002	MESA	Arquivada

	Autor: José Carlos Coutinho - PFL/RJ.	
	Data de apresentação: 12/6/2002	
	Ementa: Estabelece a publicidade nas transferências de recursos da União e dá outras providências.	
	Despacho: Despacho à CTASP e CCJR - Artigo 24, II.	
PL-1602/1999	MESA	Arquivada
	Autor: Luiz Bittencourt - PMDB/GO.	
	Data de apresentação: 1/9/1999	
	Ementa: Altera a redação da alínea "e" do art. 38 da Lei nº 4.117, de 27 de agosto de 1962 Explicação: Desobriga as emissoras de rádio, que operem em frequência modulada - fm, a transmitir o programa a Voz do Brasil e permite às outras escolher o horário compreendido entre as sete horas da manhã até as sete horas da noite para transmitir o programa.	
PL-1260/1999	MESA	Arquivada
	Autor: Raimundo Colombo - PFL/SC.	
	Data de apresentação: 22/6/1999	
	Ementa: Altera a alínea "e" do art. 38 da Lei nº 4.117, de 27 de agosto de 1962, que "Institui o Código Brasileiro de Telecomunicações, extinguindo a obrigatoriedade da transmissão do programa "Voz do Brasil".	
PL-4366/1998	MESA	Arquivada
	Autor: HERMES PARCIANELLO - PMDB/PR.	
	Data de apresentação: 7/4/1998	
	Ementa: Projeto de lei que acrescenta o parágrafo 2º ao artigo 38 da Lei nº 4117, de 27 de agosto de 1962, estabelecendo remuneração às emissoras de radiodifusão sonora que retransmitem o programa oficial dos Poderes da República.	
PL-4352/1998	MESA	Arquivada
	Autor: PAULO BAUER - PFL/SC.	
	Data de apresentação: 31/3/1998	
	Ementa: Altera a alínea "e" do artigo 38 da lei nº 4.117, de 27 de agosto de 1962, que "Institui o Código Brasileiro de Telecomunicações", extinguindo a obrigatoriedade da transmissão do programa Voz do Brasil. Explicação: Torna facultativa a retransmissão do Programa Voz do Brasil.	
PL-4309/1998	MESA	Arquivada
	Autor: LAPROVITA VIEIRA - PPB/RJ.	
	Data de apresentação: 24/3/1998	
	Ementa: Altera a redação da alínea "e" do art. 38 da Lei nº 4.117, de 1962. Explicação: Garante que as assembleias legislativas dos estados tenham, garantido em lei, um espaço destinado a divulgação das atividades desenvolvidas pelos senhores deputados estaduais, das ações	

	e decisões estaduais que lhe dizem respeito.	
PL-3782/1997	MESA	Arquivada
	<p>Autor: Inácio Arruda - PCDOB/CE.</p> <p>Data de apresentação: 28/10/1997</p> <p>Ementa: Obriga o Ministério da Saúde a divulgar no Programa "A voz do Brasil" o montante e a destinação de todos os recursos financeiros repassados aos Estados e Municípios através do Sistema Único de Saúde - SUS.</p>	
PEC-391/1996		
	<p>Autor: BENEDITO DOMINGOS - PPB/DF.</p> <p>Data de apresentação: 18/6/1996</p> <p>Ementa: ACRESCENTA PARAGRAFO AO ARTIGO 223 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. Explicação: ESTABELECENDO QUE A PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS DE RADIODIFUSÃO SONORA, FICA CONDICIONADA A CESSÃO GRATUITA DO HORARIO DAS DEZENOVE AS VINTE HORAS, DIARIAMENTE, EXCETO AOS SABADOS, DOMINGOS E FERIADOS, PARA DIVULGAÇÃO DO PROGRAMA "A VOZ DO BRASIL"; ALTERANDO A Constituição Federal de 1988.</p>	
PL-2052/1996	MESA	Arquivada
	<p>Autor: Ricardo Barros - PFL/PR.</p> <p>Data de apresentação: 13/6/1996</p> <p>Ementa: Dispõe sobre o programa oficial diário de informações dos Poderes da República e dá outras providências. Explicação: MANTENDO A OBRIGATORIEDADE DE RETRANSMISSÃO DO PROGRAMA A VOZ DO BRASIL, ESTABELECENDO A OPÇÃO DAS EMISSORAS FAZEREM O DESDOBRAMENTO DO PROGRAMA EM BLOCOS, COM DIFERENTES ALTERNATIVAS PARA O TEMPO DE DURAÇÃO).</p>	
PL-1937/1996	CCJC	Pronta para Pauta
	<p>Autor: Senado Federal - Pedro Simon - PMDB/RS.</p> <p>Data de apresentação: 17/5/1996</p> <p>Ementa: Altera a redação da alínea "e" do art. 38 da Lei nº 4.117, de 27 de agosto de 1962, que institui o Código Brasileiro de Telecomunicações, e dá outras providências. Explicação: Destina vinte e cinco minutos do tempo de duração da Voz do Brasil para o Executivo, igual tempo para o Legislativo e dez minutos para a transmissão de mensagens educativa, campanha e utilidade pública.</p> <p>Despacho: DESPACHO INICIAL A CCTCI E CCJR (ARTIGO 54 DO REGIMENTO INTERNO).</p>	
PL-1631/1996	MESA	Arquivada
	<p>Autor: Fernando Gabeira - PV/RJ.</p> <p>Data de apresentação: 13/3/1996</p> <p>Ementa: Dispõe sobre a utilização, pelas prefeituras municipais, do</p>	

	horário do Programa Oficial dos Poderes da República, nas emissoras de radiodifusão sonora locais, durante a vigência de situação de emergência ou de estado de calamidade pública em seus municípios. Explicação: POSSIBILITANDO AS PREFEITURAS MUNICIPAIS, DURANTE A VIGENCIA DE SITUAÇÃO DE EMERGENCIA OU DE ESTADO DE CALAMIDADE PUBLICA EM SEUS MUNICIPIOS, UTILIZAREM O HORARIO DO PROGRAMA A VOZ DO BRASIL).	
PL-1430/1996	MESA	Arquivada
	<p>Autor: JOSE FORTUNATI - PT/RS.</p> <p>Data de apresentação: 17/1/1996</p> <p>Ementa: Altera a redação de dispositivo da Lei nº 4.117, de 27 de agosto de 1962, que "institui o Código Brasileiro de Telecomunicações". Explicação: Estabelece que o programa "A Voz do Brasil" poderá ser retransmitido entre as 19:00 h (dezenove) horas e as 22:00 h (vinte e duas) horas de cada dia, garantindo a flexibilidade no horário da apresentação do mesmo.</p>	
Proposição	Orgão	Situação
PL-1052/1995	MESA	Arquivada
	<p>Autor: Francisco Rodrigues - PPB/RR.</p> <p>Data de apresentação: 5/10/1995</p> <p>Ementa: Altera a alínea "e" do artigo 38 do Código Brasileiro de Telecomunicações de que trata a Lei nº 4.117, de 27 de agosto de 1962, estabelecendo que o programa oficial dos Poderes da República será reprisado no dia seguinte pelas emissoras de radiodifusão sonora</p>	
PL-744/1995	MESA	Arquivada
	<p>Autor: Cunha Bueno - PPB/SP.</p> <p>Data de apresentação: 2/8/1995</p> <p>Ementa: Altera a redação de dispositivo da Lei nº 4.117, de 1962, que "institui o Código Brasileiro de Telecomunicações". Explicação: ESTABELECENDO QUE AS ENTIDADES EMISSORAS DE RADIODIFUSÃO PODERÃO RETRANSMITIR, DAS DEZENOVE HORAS AS DEZENOVE HORAS E TRINTA MINUTOS, O PROGRAMA OFICIAL DE INFORMAÇÕES DA REPUBLICA, REDUZINDO ASSIM O TEMPO DO PROGRAMA 'VOZ DO BRASIL'.</p>	
PL-359/1995	MESA	Arquivada
	<p>Autor: Feu Rosa - PSDB/ES.</p> <p>Data de apresentação: 20/4/1995</p> <p>Ementa: Determina que os órgãos da Administração Pública Direta e Indireta divulguem, por intermédio do programa radiofônico "Voz do Brasil", todas as liberações de recursos para os Estados e Municípios.</p> <p>Despacho: DESPACHO INICIAL A CCTCI, CTASP E CCJR (ARTIGO 54 DO RI).</p>	
PL-292/1995	MESA	Arquivada

	<p>Autor: ADHEMAR DE BARROS FILHO - PPB/SP.</p> <p>Data de apresentação: 6/4/1995</p> <p>Ementa: Dispõe sobre o horário de transmissão do programa oficial de informações dos poderes da República - "Voz do Brasi", torna sua retransmissão facultativa e dá outras providências. Explicação: TORNANDO FACULTATIVA A RETRANSMISSÃO DO PROGRAMA VOZ DO BRASIL, E REDUZINDO O HORARIO PARA 30 MINUTOS.</p>	
PL-112/1995	MESA	Arquivada
	<p>Autor: Odelmo Leão - PPB/MG.</p> <p>Data de apresentação: 7/3/1995</p> <p>Ementa: Dá nova redação à alínea "e" do artigo 38 da lei nº 4.117, de 27 de agosto de 1962, que "institui o Código Brasileiro de Telecomunicações". Explicação: DETERMINANDO QUE 10 MINUTOS DO PROGRAMA 'A VOZ DO BRASIL' SEJAM DESTINADOS AO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL E A CAMARA DE VEREADORES, DIVIDIDOS EM IGUALDADE DE TEMPO.</p> <p>Despacho: DESPACHO INICIAL A CCTCI E CCJR (ARTIGO 54 DO RI) - ARTIGO 24, II.</p>	

Fonte: www.camara.gov.br. Acesso em 10/5/2011

ANEXOS ESTATÍSTICOS

Embora as variáveis deste estudo tenham uma estrutura longitudinal, a base de dados não permite a viabilidade de aplicação de modelos longitudinais. Em outras palavras, as medidas tomam como referência as semanas, ordenando os dados no tempo; contudo, esta não é uma unidade de acompanhamento para modelos deste tipo, pois não se trata de uma mesma unidade (tais como presidente, ministro, deputado, partido) sendo observada ao longo do tempo.

Assim, considerando a natureza dos dados (estrutura de séries temporais) e a finalidade deste estudo de medir impactos de variáveis independentes sobre dependentes, uma forma de realizar a análise proposta é utilizar-se da **Modelagem de Regressão em Séries Temporais**. Segundo os pressupostos estatísticos, para se trabalhar com séries temporais, é necessário que a distribuição de probabilidade não mude ao longo do tempo – a série precisa apresentar média e variância constantes ao longo do tempo.

Os testes de correlação serial realizados nos modelos de regressão ajustados registraram autocorrelação serial em período semanal. Isso não significa, entretanto, que os resultados da regressão envolvendo tais séries de dados são inválidos. Ao contrário, eles são validados pelo fato de haver co-integração entre as variáveis envolvidas no modelo, o que contempla os pressupostos estatísticos

Também se procedeu a testes para verificar a ocorrência de multicolinearidade. Esse fenômeno acontece quando duas variáveis explicativas (que supostamente seriam independentes) se mostram fortemente correlacionadas, inviabilizando a presença das

duas no modelo, já que há uma relação entre ambas. Os resultados apontaram que algumas variáveis do modelo referente aos custos potenciais de coordenação da coalizão, particularmente a distância ideológica e os ativos institucionais, apresentaram multicolinearidade. Esse fato exigiu a criação do Índice de Coordenação da Coalizão e, de forma análoga, a fim de manter a estrutura da análise, foi criado o Índice Grau de Conflito.