

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

**A Preponderância Legislativa do Executivo no
Presidencialismo de Coalizão.**

Rafael Câmara de Melo

Belo Horizonte

2016

Rafael Câmara de Melo

**A Preponderância Legislativa do Executivo no
Presidencialismo de Coalizão**

Tese apresentada à Faculdade de Filosofia e
Ciências Humanas da Universidade Federal
de Minas Gerais para a obtenção do título
de Doutor em Ciência Política.

Orientadora: Magna Maria Inácio

Belo Horizonte

2016

Rafael Câmara de Melo

A Preponderância Legislativa do Executivo no Presidencialismo de Coalizão.

Tese apresentada ao Curso de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais.

Belo Horizonte, 29 de dezembro de 2016.

Banca examinadora:

Prof. Dr. Magna Maria Inácio (Orientadora)

Prof. Dr. Maria de Fátima Junho Anastasia

Dr. Marcelo Barroso Lacombe

Prof. Dr. Manoel Leonardo Santos

Prof. Dr. Paulo Magalhães Araujo

Agradecimentos

A realização desta tese não teria sido possível sem a colaboração inestimável de várias pessoas e instituições. A todas elas deixo aqui meu mais sincero agradecimento.

À Magna Inácio, minha orientadora desde os tempos da monografia de graduação, não apenas pelo acompanhamento cuidadoso durante o desenvolvimento desta tese, como também pela influência que sua obra e sua postura intelectual exerceram sobre minha trajetória na Ciência Política.

Ao Manoel Santos, com quem tive oportunidade de dialogar sobre a tese em seus mais variados estágios de desenvolvimento e que sempre se mostrou extremamente atencioso em todas as ocasiões.

Ao Sebastian Saiegh e à Margareth Roberts, professores com quem tive os primeiros contatos durante o período de sanduíche realizado na UCSD e que muito contribuíram para o desenvolvimento teórico e metodológico desta tese.

Ao Sabino Fleury, pelos comentários feitos na ocasião da defesa de projeto desta tese e ao Felipe Nunes, pelos comentários na banca de qualificação.

Agradeço, ainda, aos colegas do Centro de Estudos Legislativos (CEL), pela parceria e pela interlocução instigante. Em especial, gostaria de destacar a contribuição de Filipe Correa, pelos comentários feitos nas fases iniciais do desenvolvimento desta tese e ao Denisson Silva, pela imprescindível ajuda com a coleta de dados para a tese.

Pelo indispensável apoio institucional, sou grato à Capes e ao Departamento de Ciência Política da UFMG.

Por fim, agradeço à minha família pelo apoio incondicional e à Mariana, cujo amor e companheirismo diários fez todo esse processo valer a pena.

Lista de Gráficos e Tabelas

Gráficos

Gráfico I – Coordenadas Espaciais dos Deputados do PT, PSDB, PMDB, DEM na Câmara dos Deputados (1995-1998).....	68
Gráfico II – Histogramas dos Scores Ideológicos do PT, PSDB, PMDB, DEM na Câmara dos Deputados (1995-1998)	69
Gráfico III – Histograma dos <i>Scores</i> Ideológicos dos Partidos da Coalizão de Governo e dos Demais Partidos na Câmara dos Deputados (1995-1998).....	71
Gráfico IV – Coordenadas Espaciais do PT, PMDB, PFL e PSDB na Câmara dos Deputados (1999-2002)	74
Gráfico V – Histogramas dos Scores Ideológicos do PT, PMDB, PFL e PSDB na Câmara dos Deputados (1999-2002).....	75
Gráfico VI - Histograma dos <i>Scores</i> Ideológicos dos Partidos da Coalizão de Governo e dos Demais Partidos na Câmara dos Deputados (1999-2002)	77
Gráfico VII – Coordenadas Espaciais dos Deputados do PT, PSDB, PMDB, DEM na Câmara dos Deputados (2003-2006).....	79
Gráfico VIII – Histogramas dos Scores Ideológicos do PT, PMDB, PFL e PSDB na Câmara dos Deputados (2003-2006).....	80
Gráfico IX – Histograma dos <i>Scores</i> Ideológicos dos Partidos da Coalizão de Governo e dos Demais Partidos na Câmara dos Deputados (2003-2006).....	81
Gráfico X – Coordenadas Espaciais dos Deputados do PT, PSDB, PMDB, DEM na Câmara dos Deputados (2007-2010)	82
Gráfico XI – Histogramas dos <i>Scores</i> Ideológicos do PT, PMDB, PFL e PSDB na Câmara dos Deputados (2007-2010) ...	83
Gráfico XII – Histograma dos <i>Scores</i> Ideológicos dos Partidos da Coalizão de Governo e dos Demais Partidos na Câmara dos Deputados (2007-2010).....	84

Gráfico XIII – Coordenadas Espaciais dos Deputados do PT, PSDB, PMDB, DEM na Câmara dos Deputados (2011-2014).....	86
Gráfico XIV – Histogramas dos <i>Scores</i> Ideológicos do PT, PMDB, PFL e PSDB na Câmara dos Deputados (2011-2014).....	87
Gráfico XV – Histograma dos <i>Scores</i> Ideológicos dos Partidos da Coalizão de Governo e dos Demais Partidos na Câmara dos Deputados (2011-2014).....	88
Gráfico XVI – W-Nominate Scores para PT, PMDB, PFL, PSDB na Câmara dos Deputados (1995- 1998).....	94
Gráfico XVII – W-Nominate Scores para os partidos da Coalizão e da Oposição na Câmara dos Deputados (1995- 1998).....	96
Gráfico XVIII – W-Nominate Scores para PT,PMDB,PFL,PSDB na Câmara dos Deputados (1999- 2002).....	97
Gráfico XIX – W-Nominate Scores para os partidos da Coalizão e da Oposição na Câmara dos Deputados (1999- 2002).....	98
Gráfico XX – W-Nominate Scores para PT, PMDB, PFL, PSDB na Câmara dos Deputados (2003- 2006).....	100
Gráfico XXI – W-Nominate Scores para os partidos da Coalizão e da Oposição na Câmara dos Deputados (2003- 2006).....	101
Gráfico XXII – W-Nominate Scores para PT,PMDB,PFL,PSDB na Câmara dos Deputados (2007- 2010).....	104
Gráfico XXIII – W-Nominate Scores para os partidos da Coalizão e da Oposição na Câmara dos Deputados (2007- 2010).....	105
Gráfico XXIV – W-Nominate Scores para PT, PMDB, PFL, PSDB na Câmara dos Deputados (2011- 2014).....	106
Gráfico XXV – W-Nominate Scores para os partidos da Coalizão e da Oposição na Câmara dos Deputados (2011- 2014).....	107
Gráfico XXVI – Situação Final das Proposições do Executivo (1995-2014).....	116

Gráfico XXVII – Probabilidade de Aprovação, Emendamento e Rejeição das Proposições do Executivo por Relevância da Proposição (1995-2014).....	125
Gráfico XXVIII – Probabilidade de Aprovação, Emendamento e Rejeição das Proposições do Executivo por Dispersão Ideológica da Coalizão (1995-2014).....	128
Gráfico XXIX – Probabilidade de Aprovação, Emendamento e Rejeição das Proposições do Executivo por Centralização da Proposição (1995-2014).....	130
Gráfico XXX – Probabilidade de Aprovação, Emendamento e Rejeição das Proposições do Executivo por Tipo de Lei (1995-2014).....	132
Gráfico XXXI – Distância Ideológica e Probabilidade de Voto na Câmara dos Deputados (1995-2014).....	152
Gráfico XXXII – Relevância da Proposição e Probabilidade de Voto na Câmara dos Deputados (1995-2014).....	153
Gráfico XXXIII- Migração e Probabilidade de Voto na Câmara dos Deputados (1995-2014).....	154

Tabelas

Tabela 1: Sucesso Legislativo do Executivo 1988-2007	44
Tabela II - Índice de Rice das Votações Nominais na Agenda do Executivo por Governo (1988-2007).....	47
Tabela III: Dominância do Executivo 1988-2007	52
Tabela IV – Início, Término e Composição Partidária das Coalizões de Governo no Brasil (1995-2014).....	73
Tabela V: Destino Final das Proposições do Executivo por Nível de Relevância da Proposição.....	120
Tabela VI – Valores de Centralização e Dispersão por coalizão. (1995-2014).....	121

Tabela VII – Regressão Multinomial: Probabilidade de Aprovação Sem Modificações, Aprovação com Modificações e Rejeição dos Projetos do Executivo no Congresso (1995-2014).....	124
Tabela VIII - Quantidade de dispositivos alterados por partido e por posição em relação ao governo.....	134
Tabela VIII – Percentual de Votos Disciplinados, Indisciplinados e de Não Votos, Segundo a Indicação dos Líderes partidários na Câmara dos Deputados (1995 a 2014).....	140
Tabela IX - Percentual de votos indisciplinados, disciplinados e de não votos, segundo a Indicação dos Líderes partidários na Câmara dos Deputados, ajustados pelo quórum pelo quórum da votação. (1995-2014).....	143
Tabela X – Indicadores de Rice, Rice Ajustado, Unidade e Unidade Ajustado, segundo a Indicação dos Líderes partidários na Câmara dos Deputados, por governo e oposição (1995 a 2014).....	144
Tabela XI – Indicadores de Rice, Rice Ajustado, Unidade e Unidade Ajustado, segundo a Indicação dos Líderes partidários na Câmara dos Deputados por partido (1995-2014).....	146
Tabela XII- Percentual de votos Indisciplinados, Disciplinados e de Não Votos Para os Membros da Coalizão de Governo, Segundo a Indicação do Líder de Governo na Câmara dos Deputados (1995-2014).....	148
Tabela XIII – Percentual de votos Indisciplinados, Disciplinados e de Não Votos, Ajustados Pelo Quórum. Para os Membros da Coalizão de Governo, Segundo a Indicação do Líder de Governo na Câmara dos Deputados (1995-2014).....	149
Tabela XIV – Regressão Multinomial: Probabilidade de Não Voto, Voto Indisciplinado e Voto Disciplinado em Relação à Indicação do Líder de Governo na Câmara dos Deputados (1995-2014).....	151

Resumo

Esta tese se propôs a estudar a preponderância legislativa do Executivo no presidencialismo de coalizão. Este é o conceito que sintetiza a capacidade do Executivo de dominar o processo legislativo em suas diferentes fases. Ela é dada pela combinação das capacidades do Executivo de propor e aprovar legislação, assegurando que essa legislação não seja alterada durante o processo legislativo e garantindo que os parlamentares membros da coalizão votem disciplinadamente no Congresso. A tese busca demonstrar as limitações teóricas e metodológicas de algumas das interpretações mais conhecidas sobre a dinâmica de relações entre os poderes Executivo e Legislativo no Brasil, procurando uma alternativa teórica capaz de qualificar as explicações existentes e soluções metodológicas capazes de sustentar essa alternativa. A análise empírica intenta demonstrar a pertinência dos dois pontos centrais da tese, quais sejam:

(A) O diagnóstico do Executivo brasileiro como dominante, com altas taxas de sucesso e capaz de impor altas taxas de disciplina aos parlamentares é equivocado, no sentido de que ele superestima a preponderância do Poder Executivo sobre o processo legislativo.

(B) O nível de preponderância do Executivo depende i) da disposição do Chefe do Executivo em partilhar o poder; ii) das características ideológicas da coalizão de governo; iii) da propensão de parlamentares individuais a cooperarem com o governo; iv) da relevância da proposição legislativa em questão.

Palavras-Chave:

Processo Legislativo; Poder Executivo; Poder Legislativo.

Abstract

This thesis proposed to study the legislative preponderance of the Executive in coalition presidentialism. This is the concept that synthesizes the Executive's ability to dominate the legislative process in its different phases. It is a combination of the Executive's ability to propose and enact legislation, ensuring that such legislation is not changed during the legislative process and ensuring that parliamentarians of the coalition vote in a disciplined manner in Congress. The thesis aims to demonstrate the theoretical and methodological limitations of some of the most well-known interpretations on the dynamics of relations between the Executive and Legislative branches in Brazil, seeking a theoretical alternative capable of qualifying existing explanations and methodological solutions capable of sustaining this alternative. The empirical analysis tries to demonstrate the pertinence of the two central points of the thesis, namely: (A) The diagnosis of the Brazilian Executive as dominant, with high success rates and able to impose high discipline rates on parliamentarians is mistaken, in the sense that It overestimates the preponderance of the Executive Power over the legislative process. (B) The level of preponderance of the Executive depends on: i) the willingness of the Chief Executive to share power; Ii) the ideological characteristics of the governing coalition; Iii) the propensity of individual parliamentarians to cooperate with their parties; (Iv) the relevance of the legislative proposal in question.

Keywords:

Legislative Process; Executive Branch; Legislative Branch.

Sumário

Introdução.....	13
Capítulo I - Fundamentos Analíticos das Relações entre os Poderes Legislativo e Executivo no Presidencialismo de Coalizão.....	20
1.1 A lógica de atuação do Executivo em contextos de fragmentação parlamentar.....	21
1.2 As relações entre Executivo e Legislativo como um jogo sequencial estratégico.....	27
1.3.1 Partidarismo, Distributivismo e a lógica da ação congressual no Brasil.....	33
1.3.2 Enfrentando o problema teórico: Uma alternativa ao dualismo entre partidarismo e distributivismo.	54
1.3.3. Enfrentando os problemas empíricos.....	58
Capítulo II – Coesão e Disciplina na Câmara dos Deputados.....	61
2.1 As Preferências Políticas dos Partidos e Coalizões na Câmara dos Deputados	63
2.2 O Comportamento dos Partidos e Coalizões na Câmara dos Deputados: analisando as votações nominais.	91
Capítulo III – A preponderância legislativa do Executivo no presidencialismo de coalizão.	110
3.1 Reavaliado o Sucesso do Executivo.....	112
3.1.2 Os Determinantes do Sucesso do Executivo.....	118
3.2 - Reavaliando a Disciplina Partidária do Brasil.....	138
3.2.2 A disciplina em relação aos líderes partidários.....	139
3.2.2 A disciplina em relação ao governo e seus determinantes.....	147
3.3 Considerações Finais.....	155
Conclusão.....	159
Bibliografia.....	165

Introdução

Explicar o funcionamento do presidencialismo de coalizão não é tarefa fácil. Todo trabalho que almeja alcançar este objetivo deve apresentar um modelo de comportamento que contemple três questões fundamentais: A) qual a lógica de atuação interna do Poder Executivo B) Qual a lógica de atuação do Poder Legislativo C) Como as lógicas de atuação A e B combinam-se para formar a dinâmica de relações entre Executivo e Legislativo.

Os estudos sobre as relações Executivo-Legislativo no Brasil percorreram um grande caminho desde a redemocratização, mas ainda não há uma série de lacunas que precisam ser preenchidas para que as indagações A, B e C possam ser adequadamente respondidas. Se o debate sobre a lógica de atuação do Poder Legislativo no Brasil atraiu uma grande quantidade de pesquisadores nacionais e estrangeiros, desde o final da década de 1980, somente recentemente alguns estudiosos se debruçaram sobre a dinâmica interna de funcionamento do Executivo, começando a desnudar o processo de definição das proposições legislativas que são apresentadas pelo Executivo. Por ironia do destino, o Poder Executivo, tido e havido como o legislador dominante do país é ainda uma grande incógnita para boa parte dos estudiosos do processo legislativo no Brasil.

A tese pretende estabelecer um forte diálogo entre as literaturas que discutem o funcionamento de ambos os poderes, buscando fazer contribuições para ambas as áreas

ao destacar (1) as contribuições dos estudos sobre o Executivo para o entendimento do funcionamento do Legislativo no Brasil e (2) como os estudos legislativos podem elucidar questões remanescentes sobre o funcionamento do Executivo no país.

Com relação ao primeiro ponto, destaca-se como o entendimento do Poder Executivo enquanto um ator coletivo é fundamental para a devida compreensão do funcionamento do presidencialismo de coalizão. Neste sentido a questão fundamental é entender se e em que medida o Presidente opta por dividir ou não o poder com os demais membros de sua base aliada no processo de definição da agenda do Executivo e de que maneira esta estratégia de compartilhar ou não o poder dentro do Executivo influencia o desenrolar do processo legislativo.

Com relação ao segundo ponto, destaca-se que uma análise detalhada do processo legislativo pode lançar a luz as duas principais polêmicas que emergem dos estudos sobre a dinâmica do interior Poder Executivo, quais sejam: se a agenda que é definida dentro desse poder é o resultado de acordos prévios que refletem as preferências majoritárias dentro da coalizão ou se trata-se de uma agenda centralizada em torno das preferências do Presidente e de seu partido; e se a coautoria das proposições legislativas por parte de diferentes atores dentro do Executivo, revela um comportamento conflituoso ou cooperativo entre estes atores.

As questões fundamentais da tese são em que medida o poder Executivo é o ator preponderante nas relações entre poderes no Brasil e o que explica o grau de

preponderância do Executivo sobre a produção legislativa no Brasil. A preponderância legislativa do Executivo é o conceito que sumariza a capacidade do Executivo de dominar o processo legislativo em suas diferentes fases. Ela é dada pela combinação das capacidades do Executivo de propor e aprovar legislação, assegurando que essa legislação não seja profundamente alterada durante o processo legislativo e garantindo que os parlamentares membros da coalizão votem disciplinadamente no Congresso.

A tese tem dois argumentos principais, o primeiro é que o diagnóstico do Executivo brasileiro como dominante, com altas taxas de sucesso e capaz de impor altas taxas de disciplina aos parlamentares é equivocado, no sentido de que ele superestima a preponderância do Poder Executivo sobre o processo legislativo. Este diagnóstico tem sido constantemente reiterado a partir da leitura incorreta do significado das altas taxas de sucesso e dominância do Executivo e dos dados sobre a disciplina dos parlamentares. O primeiro capítulo da tese expõe em detalhe as limitações desses indicadores e a impropriedade de algumas de suas interpretações mais conhecidas, propondo qualificações e novas soluções metodológicas para lidar com o desafio de mensurar o grau de preponderância do Poder Executivo sobre o processo legislativo.

O segundo argumento é que o nível de preponderância do Executivo depende i) da disposição do Chefe do Executivo em partilhar o poder; ii) das características ideológicas da coalizão de governo; iii) da propensão de parlamentares individuais a cooperarem com o governo; iv) da relevância da proposição legislativa em questão. A explicação é que são essas as variáveis que informam o nível de apoio dos partidos à

agenda do Executivo e a capacidade de ação unificada dentro de cada partido da coalizão, fatores fundamentais para a preponderância do Executivo.

Para demonstrar os argumentos propostos, a tese está organizada em três capítulos. O primeiro capítulo discute os fundamentos analíticos e empíricos do debate sobre a relação entre os Poderes Legislativo e Executivo, o capítulo busca por em tela a discussão do presidencialismo brasileiro à luz do debate acadêmico mundial sobre as relações entre Executivo e Legislativo. São discutidas as explicações mais influentes sobre o comportamento legislativo, o funcionamento do Executivo e as relações entre os poderes, expondo os desafios de elaboração teórica e mensuração empírica da preponderância legislativa do Executivo.

O capítulo propõe ainda saídas de natureza teórica e metodológica para os obstáculos que a literatura enfrenta no presente momento. Do ponto de vista teórico, ressalta-se a necessidade de superar as limitações dos modelos distributivista e partidário para a explicação do comportamento legislativo no Brasil. Dado o contexto nacional caracterizado por partidos fortes na arena legislativa e partidos fracos na arena eleitoral, destaca-se a necessidade de apresentar um modelo em que os legisladores tomam suas decisões sob pressões cruzadas por parte de seu partido e de seus apoiadores eleitorais. Partindo da premissa que os parlamentares se importam tanto com o interesse de seus eleitores quanto das lideranças de seus partidos, a pergunta principal passa a ser o que leva o parlamentar a inclinar-se para responder as demandas de um destes atores políticos em detrimento do interesse do outro. Do ponto de vista metodológico, busca-se qualificar os indicadores de sucesso e disciplina, bem como elaborar um indicador de

relevância para as proposições legislativas que permite verificar se os níveis de sucesso e disciplina se mantêm constantes para diferentes níveis de relevância das proposições.

O segundo capítulo discute as questões da coesão e da disciplina na Câmara dos Deputados. A tese pretende demonstrar como os dois fenômenos são claramente distinguíveis tanto do ponto de vista conceitual quanto empírico e salientar como a incorreta compreensão desta distinção prejudica a compreensão da dinâmica de funcionamento do presidencialismo de coalizão no Brasil. Para desenvolver este argumento, a estratégia de análise será contrastar a distribuição de preferências dos deputados medidas através de pesquisas de surveys com o posicionamento dos partidos nas votações nominais¹. A análise da variação desses dois indicadores no tempo revela como as preferências (ideologia) dos partidos se mantêm mais estáveis durante o tempo, enquanto o alinhamento dos partidos nas votações muda rapidamente uma vez que se alterem as coalizões de governo.

A correta mensuração e interpretação dos fenômenos da coesão e da disciplina partidária é a chave para a compreensão de que o parlamentar brasileiro (ou boa parte deles) exerce sua atividade dividido entre aquilo que prefere e aquilo o que pode fazer dados a existência de constrangimentos institucionais. De maneira semelhante, alguns partidos optam por fazer parte da coalizão de governo mesmo que ideologicamente não se situem próximos ao partido do Presidente. A análise fornece elementos para que se compreenda duas questões centrais abordadas no terceiro capítulo: como coalizões mais

¹ Votação em que é possível identificar os votantes e seus respectivos votos, opõe-se à votação simbólica, na qual não há registro individual de votos.

dispersas tendem a ter menores níveis de sucesso e como partidos mais distantes ideologicamente do partido do presidente tendem a ser menos disciplinados.

O terceiro capítulo investiga e questiona o grau de preponderância legislativa do Executivo no Brasil entre 1995 e 2014. Para isso, são analisadas separadamente o grau de sucesso das proposições legislativas do Executivo e o grau de disciplina dos membros da coalizão em relação às indicações do governo e de seus respectivos líderes partidários.

Para melhor analisar o grau de sucesso das proposições do Executivo do Brasil, o indicador de sucesso é qualificado de modo a incorporar as modificações do projeto dentro do processo legislativo. O argumento geral é que o indicador de sucesso é superestimado, uma vez que a aprovação de uma proposição de iniciativa do Executivo não necessariamente significa uma vitória desse poder, dado a possibilidade de emendamento. O capítulo pretende demonstrar ainda que a possibilidade de emendamento de uma proposição do Executivo é maior quando (1) a proposição legislativa apresenta alto nível de relevância; (2) o chefe do Executivo se recusa a distribuir o poder e centraliza a produção legislativa; (3) a coalizão governativa é notoriamente heterogênea.

A segunda seção do terceiro capítulo, se dedica a investigar a variação da disciplina partidária na Câmara dos Deputados. A variável dependente desta seção diferencia-se de outras que dizem respeito às relações Executivo-Legislativo (como dominância e

sucesso) por ter como unidade de análise o parlamentar individual, característica que permite investigar como variáveis que atuam diretamente no nível do parlamentar afetam a relação entre os poderes. Em consonância com o modelo analítico proposto na tese, testa-se a hipótese de que a disciplina dos parlamentares pertencentes à coalizão de governo tende a cair (1) quando os apoiadores eleitorais do candidato constituem um público atento (casos em que a proposição apresenta alto nível de relevância); (2) quando o deputado apresenta um perfil mais individualistas em contraposição a um perfil mais partidário; (3) quando o partido do deputado se encontra ideologicamente distante do partido do Chefe do Executivo.

Capítulo I - Fundamentos Analíticos das Relações entre os Poderes Legislativo e Executivo no Presidencialismo de Coalizão.

Este capítulo discute os fundamentos analíticos e empíricos do debate sobre a relação entre os Poderes Legislativo e Executivo no Brasil. O capítulo busca por em tela a discussão do presidencialismo brasileiro à luz do debate mundial sobre as relações entre Executivo e Legislativo. São discutidas as explicações mais influentes sobre o comportamento legislativo, o funcionamento do Executivo e as relações entre os poderes, expondo os desafios de elaboração teórica e mensuração empírica da preponderância legislativa do Executivo.

A primeira seção introduz a discussão sobre funcionamento interno do Poder Executivo, ressaltando os achados da literatura nacional sobre o tema e como estas descobertas podem contribuir também para o melhor entendimento do processo legislativo de maneira geral. Além disso, destaca-se como o estudo do processo legislativo pode lançar luz a questões controversas próprias dos estudos cujo foco é o funcionamento do Executivo.

A segunda seção discute os modelos formais existentes para a compreensão da interação entre os poderes Executivo e Legislativo, salientando os aspectos das relações entre poderes que tais modelos são capazes de explicar e quais as suas limitações. Ao final, é apresentada uma abordagem alternativa que busca superar as limitações apontadas e servir como modelo analítico para a presente tese.

A terceira seção busca por em tela a discussão sobre comportamento parlamentar no presidencialismo brasileiro à luz do debate acadêmico sobre as relações entre Executivo e Legislativo. São discutidas as explicações mais importantes sobre o comportamento legislativo, o expondo também os desafios de mensuração da preponderância legislativa do Executivo. Além disso, são propostas soluções de natureza teórica e metodológica para os obstáculos que a literatura enfrenta no presente momento.

1.1 A lógica de atuação do Executivo em contextos de fragmentação parlamentar.

Durante muito tempo, os estudos que trataram das relações entre Executivo e Legislativo no Brasil, mantiveram um foco quase que exclusivo no funcionamento do Poder Legislativo, dando pouca atenção à dinâmica interna do Poder Executivo e como esta poderia influenciar as relações entre os dois poderes.

Estudos recentes têm ajudado a desnudar a dinâmica interna do Poder Executivo, especialmente no que diz respeito ao papel da Presidência e dos ministérios na produção legislativa do Poder Executivo. (Inácio 2006, 2012; Limongi e Figueiredo, 2009; Batista 2013; Rennó e Gaylord 2013). Entretanto, as discussões e os achados desta nova literatura ainda não foram devidamente incorporados à discussão mais ampla sobre as relações entre Executivo e Legislativo no Brasil.

De acordo com Inácio (2006), Governos de coalizão remetem a dois problemas básicos de agenciamento: a formação de gabinetes multipartidários com algum grau de

coalescência em torno da agenda presidencial e a delegação das tarefas de governos para os membros da coalizão. Ainda segundo a autora, a formulação e a aprovação da agenda do Executivo em governos multipartidários implica a articulação e a coordenação de partidos com diferentes preferências e agendas com relação as políticas governamentais.

Em outras palavras, em governos multipartidários, todo governante enfrenta o desafio de conceder poder a seus aliados de coalizão ao mesmo tempo em que tenta manter uma agenda coerente e unificada de governo. Resta saber então, como esse processo de delegação impacta o papel dos diferentes atores que operam na produção da agenda legislativa do Executivo.

A literatura sobre governos de coalizão ainda não foi capaz de alcançar um consenso mínimo sobre essa questão. Um dos modelos mais influentes a abordarem a questão foi proposto por Laver e Shepsle (1996). Estes autores realizaram um estudo cujo enfoque recaiu nos poderes de agenda do Executivo e não nas diferenças entre sistemas de governo. Embora este estudo tenha como foco sistemas parlamentaristas, ele propõe hipóteses interessantes e que podem ser pensadas para o caso brasileiro. Os principais resultados desse estudo são: i) a composição partidária do gabinete afeta a política governamental; ii) importantes políticas públicas são formuladas pelos ministros responsáveis por departamentos ou áreas de políticas específicas; iii) os ministros têm mais importância do que a burocracia de suas áreas e, iv) os ministros interferem nas decisões relativas as jurisdições de outros ministérios. Laver e Shepsle argumentam ainda que para os partidos que participam da coalizão governativa o cargo ministerial não é o fim último das negociações, ao contrário,

os partidos e seus membros tem interesses por políticas públicas específicas e daí emergem conflitos intracoalizão e intrapartidários.

A consequência fundamental do argumento de Laver e Shepsle é que o Chefe de Governo não teria condições de coordenar as proposições da coalizão, uma vez que os ministros possuem discricionariedade para definir a agenda de seus ministérios de maneira que possam aproximá-la de suas preferências individuais ou partidárias. Nesse modelo, os partidos entrariam para a coalizão por possuírem interesses por políticas e não apenas por cargos² e os ministros agiriam como agentes perfeitos³ de seus respectivos partidos.

Importante frisar que esses autores constroem essa argumentação tendo em vista sistemas parlamentaristas. Todavia, a constituição e manutenção de gabinetes nesse contexto institucional diferem substancialmente do que ocorre no sistema presidencialista. Nesse último, a dissolução de um gabinete, ou a perda de apoio que implique na constituição de uma coalizão minoritária não resulta na queda automática do Chefe do Executivo. Além disso, no presidencialismo, devido aos recursos exclusivos do Presidente e à sua eleição independente, os partidos da coalizão não possuem poder de veto e de voto nos termos dos partidos no sistema parlamentarista no momento da definição do gabinete⁴.

² Nesse sentido o modelo contrasta com o de Riker (1962), o qual estabelece que o principal motivo para um partido participar de uma coalizão é a ocupação de ministérios.

³ Um agente perfeito é aquele que faz exatamente o que seu principal faria caso este tivesse informações e recursos para executar o trabalho por conta própria.

⁴ Mesmo quando se trata de sistemas parlamentaristas, a tese da discricionariedade ministerial pode ser questionada. Muller e Strom (2003), por exemplo, ressaltam como diferentes contextos institucionais e políticos nos quais as distribuições de pastas ministeriais e as barganhas intracoalizão ocorrem podem resultar em diferentes níveis de discricionariedade para os ministros.

Conforme salienta Inácio (2006), A complexidade do contexto das barganhas envolvidas na formação e governança de coalizões remete ao que a literatura tem caracterizado com um *mixed motive game* (Muller & Strom, 2003). Ainda de acordo com a autora, os partidos têm, por um lado, incentivos para cooperar e participar do governo e, por outro outro, incentivos advindos da arena eleitoral e/ou parlamentar que podem induzir a competição intracoalizão no que tange a natureza, ao alcance e as prioridades alocativas da agenda de governo.

Escusado dizer que em contextos de alta fragmentação partidária e montagem de coalizões fortemente heterogêneas – como é o caso do presidencialismo de coalizão brasileiro a partir de 2003 – este *mixed motive game* atinge seu ponto de tensão mais alto. Neste contexto, as estratégias do Chefe do Executivo para centralizar ou compartilhar a agenda de governo com os demais membros da coalizão afetam de maneira drástica o conteúdo das proposições legislativas apresentadas pelo Executivo. A literatura nacional que trata da formulação da agenda pelo Executivo tem tentado esclarecer em que medida a agenda que o Executivo propõe ao Congresso é centralizada nas mãos do Presidente (ou do Presidente e seu partido) ou representa um acordo coletivo entre os membros da coalizão.

Limongi e Figueiredo (2009) destacam que a produção legislativa do Executivo no Brasil é, em grande medida, resultado de barganhas conduzidas entre as arenas legislativa e executiva. Segundo os autores, apesar dos amplos poderes que possui, não é viável para o presidente “atropelar” sistematicamente os interesses dos partidos que compõe a coalizão governativa. Essa atitude certamente comprometeria a estabilidade da coalizão.

Ademais, prosseguem os autores, mesmo em uma versão extremamente pessoal do presidencialismo, o Presidente não seria capaz de formular toda a agenda de políticas públicas. Por outro lado, apesar dos ministros/ministérios possuírem considerável autonomia para formular políticas públicas, não seria razoável assumir que eles possam defender políticas drasticamente contrárias às preferências do restante da coalizão impunemente. Nesse sentido, é importante conhecer as características das coalizões governativas, o equilíbrio entre as forças dos atores, a distância entre suas preferências e as possíveis estratégias de ação para entender a formulação das proposições legislativas no interior do Executivo.

Ainda no que diz respeito à centralidade do poder Executivo na formulação da agenda decisional de políticas públicas, Limongi e Figueiredo (2009) propõem que se abandone a ideia de uma agenda dual que traduza os conflitos entre Executivo e Legislativo. Segundo os autores, no contexto do presidencialismo de coalizão o que existe é uma agenda da maioria que incorpora as demandas dos atores dos partidos da coalizão, e isso inclui aqueles que ocupam cargos no legislativo. Dessa maneira as proposições legislativas do Executivo não seriam moldadas tendo como base apenas aos atores deste poder. Limongi e Figueiredo argumentam ainda que o presidente não tem recursos para controlar a formulação de todas as proposições legislativas do Executivo, tendo assim que delegar funções para seus agentes, no caso ministros e secretários.

Em contrapartida, um conjunto de autores vem questionando a tese de que a agenda do Executivo é uma agenda conjunta da coalizão legislativa. Inácio (2012), Batista (2013) e

Rennó e Gaylord (2013) já sinalizaram que a centralização da agenda do Executivo nas mãos do presidente é exercida de fato e que tem variado tanto no que diz respeito ao volume de proposições sob sua influência direta, quanto no que se refere às estratégias utilizadas para viabilizar a centralização. Estes trabalhos ressaltam que as prerrogativas do Chefe de Governo o colocam em um local privilegiado para coordenar a produção legislativa da coalizão.

De fato, o trabalho destes autores mostra que o Presidente recorre a diferentes estratégias na produção da agenda legislativa que podem ser entendidas como centralizadoras. Ele aloca os ministérios de forma a conferir um peso maior ao seu próprio partido, ele é o autor de um significativo número de proposições, ele aparece como coautor de várias proposições assinadas por ministros de outros partidos. De acordo com estes autores, essas estratégias teriam um efeito centralizador que aproximaria o conteúdo das proposições legislativas das preferências do Presidente.

A melhor proposta empírica para a solução dessa controvérsia está no estudo da tramitação das proposições legislativas iniciadas pelo Presidente. Isto porque se a agenda do Executivo for mesmo uma boa representação da agenda da maioria da coalizão, então as proposições do Executivo devem passar sem grandes alterações pelo Congresso, em contrapartida, se o Chefe do Executivo de fato centraliza em suas mãos a formulação da agenda, então o processo legislativo deve ser marcado por uma forte reconfiguração do conteúdo das proposições legislativas, de maneira a agradar o parlamentar mediano da coalizão. Vale lembrar que se o Executivo possui amplos poderes de agenda no presidencialismo brasileiro, são os líderes partidários os responsáveis pela atuação coordenada e disciplinada dos parlamentares, neste sentido,

uma ação descoordenada entre o Executivo e os membros da coalizão na formulação da agenda do governo deve resultar em um grande conflito no interior do processo legislativo.

Desta maneira, o estudo do processo de tramitação das proposições do Executivo permite lançar luz sobre a questão de se há ou não uma agenda da maioria, além de fornecer uma nova e valiosa variável independente para a explicação do sucesso legislativo do Executivo. O capítulo 3 desta tese, que tratará do sucesso legislativo do Executivo, pretende testar se as proposições legislativas que são centralizadas pelo Executivo têm maior probabilidade de serem emendadas pelo Legislativo.

1.2 As relações entre Executivo e Legislativo como um jogo sequencial estratégico.

Uma maneira útil para se analisar e compreender o processo legislativo é representá-lo como um jogo estratégico em que os jogadores são o Chefe do Executivo e os membros da legislatura. Quando o Presidente ou Primeiro Ministro busca ganhar apoio para suas proposições, ele deve antecipar e superar a resistência existente aos seus planos, isto é, ele deve possuir uma estratégia para lidar com o Legislativo.

Este jogo entre Executivo e Legisladores é mais comumente definido como um jogo sequencial, no qual as estratégias dos jogadores são interdependentes. Ao Chefe do

Executivo cabe definir inicia uma determinada proposição legislativa ou se mantém *Status Quo*, já ao legislativo cabe apoiar ou não as propostas legislativas do Executivo.

Como exemplo desse tipo de interação estratégica, pode-se imaginar que as preferências dos parlamentares e do Executivo estejam distribuídas ao longo de apenas um eixo, um *continuum* no qual as políticas conservadoras estariam localizadas na direita, as políticas moderadas no meio e as políticas progressistas na esquerda. Nesse cenário, todos os jogadores têm um ponto ideal que pode ser colocado sobre o eixo descrito, este ponto representa a lei ou proposição legislativa garante maior benefício ao jogador. Assume-se também que quanto mais afastada uma lei estiver do ponto ideal de um jogador, menos ela irá interessar ao mesmo⁵.

O Executivo dá início ao jogo toda vez que propõe uma nova lei, e sua proposta pode ser colocada sobre o *continuum* esquerda-direita, os legisladores irão então avaliar se preferem a manutenção do *status quo* ou à adoção da nova política. Uma vez que o cenário descrito é unidimensional, o jogo tem uma solução simples, se a política proposta estiver mais próxima do ponto ideal do legislador mediano do que o status quo, então o legislativo deverá aprová-la.

Conforme salienta Saiegh (2014), muitos estudiosos das relações entre Executivo e Legislativo desenvolveram modelos nos quais os propositores de nova legislação nunca são derrotados (Shepsle e Weingast, 1987; Alesina e Rosenthal, 1995; Heller 2001). A lógica desses modelos é que o Chefe do Executivo (ou outro proponente da legislação) poderia sempre mapear a distribuição de preferências dentro do legislativo e antecipar

⁵ Tecnicamente, isso significa dizer que as preferências tem um único pico.

se a política pretendida poderia obter ou não apoio dentro do legislativo. Nos casos em que o legislativo fosse resistente à alteração do *status quo* pretendida, o Executivo tiraria proveito do caráter sequencial do jogo e simplesmente não iniciaria a legislação, evitando derrotas custosas.

A fraqueza desses modelos está em sua patente dificuldade de explicar qualquer variação no nível de sucesso legislativo do Executivo, uma vez que jamais preveem a derrota deste Poder. A dificuldade desses autores em explicar porque o proponente de uma legislação pode ser derrotado decorre do fato de todos eles escolherem representar a interação entre os poderes como um jogo de informação completa, isto é, um jogo em que as preferências e os cursos de ação disponíveis para cada ator são conhecidos por todos. Trata-se de uma escolha metodológica bastante contestável, pois a lógica do jogo descrito acima estabelece que o ponto chave para a definição do sucesso ou fracasso do Executivo enquanto legislador é a capacidade que este tem de conhecer previamente a distribuição de preferências do Legislativo. Desta forma, quando os autores definem que o jogo possui informação completa, eles definem também o resultado do jogo⁶.

Percebendo a limitação desse tipo de modelo, alguns autores desenvolveram modelos de informação incompleta para a análise da relação entre poderes. Cameron (2000) produz um modelo que busca explicar a existência de falhas de negociação entre os poderes nos EUA, em uma análise que tem como foco os vetos presidenciais. Diermeier e Vlaicu (2007) produzem um modelo que busca explicar porque as taxas de sucesso do Executivo são maiores no parlamentarismo do que no presidencialismo, os autores

⁶ Uma exceção a essa regra seria o trabalho de Groseclose e Mccarty (2001), de acordo com estes autores, o Chefe do Executivo poderia eventualmente escolher ser derrotado para enviar uma mensagem ao público e aumentar sua popularidade. De acordo com os autores, se essa estratégia possibilitar expor a oposição em frente ao público como culpada pela não aprovação de uma medida com apoio popular, então esta pode ser uma boa opção para o Executivo.

concluem que os legisladores tem maior chance de cooperar quando trabalham sob a expectativa que a falha na passagem da legislação pode levar ao colapso do governo. Embora estes modelos representem um avanço no campo da teoria formal, nenhum deles apresenta uma explicação para as origens da incerteza, nesse sentido, o modelo proposto por Saiegh (2014) apresenta um avanço para o campo de estudos.

Segundo Saiegh, o nível de sucesso dos Chefes do Executivo não varia em função do poder que estes possuem, mas do nível de incerteza que eles têm sobre as preferências dos legisladores. O autor salienta que está incerteza resulta do fato de os legisladores tomarem suas decisões sob a influência de pressões cruzadas, tendo por vezes que escolher entre cooperar com seu partido ou com seus apoiadores eleitorais. A lógica do argumento é que a formação de uma coalizão de governo permite ao Executivo saber com quais partidos ele poderá contar em suas votações, mas não permite saber qual percentual de legisladores de cada partido irá cooperar com a indicação dessas lideranças. Destarte, a incerteza decorre da possibilidade de que parlamentares individuais escolham representar sua base eleitoral quando em estiverem sob pressões cruzadas.

Não obstante os evidentes avanços que apresenta em relação ao restante da literatura, o modelo proposto por Saiegh ainda apresenta três simplificações limitadoras que não satisfazem a análise que se pretende nesta tese. A primeira delas é que o modelo trata o Executivo como um ator unitário e considera o Chefe do Executivo como detentor de plenos poderes para determinar o conteúdo das proposições legislativas advindas deste poder e o momento exato em que elas serão iniciadas. Conforme discutido na seção anterior, a definição da agenda do Executivo envolve um problema de delegação que

incorpora diferentes atores dentro desse Poder e as estratégias que o Chefe do Executivo utiliza para a definição desta agenda impactam a sequência de movimentos dos membros da coalizão dentro do processo legislativo. Dessa forma, mais do que definir o conteúdo específico das proposições legislativas, o Chefe do Executivo define se compartilha ou não o Poder de definir a agenda do Poder Executivo.

A segunda limitação do modelo proposto é que este não considera a possibilidade de emendamento de proposições, esta nova possibilidade altera totalmente as configurações do jogo sequencial estabelecido entre Executivo e Legislativo. Enquanto o jogo original contempla uma proposta inicial do Executivo e uma resposta do corpo legislativo que tem apenas dois cursos de ação disponíveis (aceitar ou rejeitar a legislação), o desenho do novo jogo, com a inclusão do emendamento, dá ao Legislativo um terceiro curso de ação e ainda transforma a interação entre os poderes em um jogo de três estágios, uma vez que se o Legislativo efetuar alterações na proposta de lei, o Executivo terá ainda que decidir sobre o veto da proposição.

Por fim, a terceira limitação do modelo é considerar que as fontes de incerteza sobre o comportamento de um parlamentar advêm sempre do fato deste sofrer pressões cruzadas, descartando a possibilidade de existir também incerteza com relação ao apoio do partido como um todo à agenda do Executivo. Uma vez que o pertencimento de um partido à coalizão não garante seu apoio automático a todas as propostas do governo, há espaço para a dúvida sobre o apoio dos partidos da coalizão sobre propostas específicas.

Desta forma, a melhor maneira de se representar a dinâmica de interação entre Executivo e Legislativo em um sistema presidencialista multipartidário é como um jogo

sequencial de três estágios. No primeiro estágio, o Chefe do Executivo se vê diante das opções de centralizar a formulação de sua agenda legislativa, ou de contemplar a agenda da coalizão. Na sequência deste estágio, cabe ao legislativo, e mais especificamente à própria coalizão de governo, responder à iniciativa do Executivo, escolhendo entre aceitar, alterar ou rejeitar as proposições do Executivo. Nesse estágio, o corpo legislativo não possui apenas as opções de aceitar ou rejeitar a legislação proposta pelo Executivo, pois existe também a opção de alterar o conteúdo da proposição de modo a aproximá-la do ponto ideal do legislador mediano dentro da coalizão. Todavia, esse movimento de emendamento das proposições deve levar em conta que o novo formato das mesmas não pode se distanciar por demais do ponto ideal de preferência do Chefe do Executivo, uma vez que este ainda pode vetar a proposição no estágio final.

O foco principal da presente tese está no segundo estágio do jogo, no qual é possível verificar o apoio que as propostas do Executivo recebem no Legislativo e em que medida o Executivo é mesmo o ator preponderante dentro do processo legislativo. O êxito do governo neste estágio dependerá do nível de apoio dos partidos da coalizão à agenda do Executivo e a capacidade de ação unificada dentro de cada partido da coalizão. Neste sentido, é necessário considerar os fatores que podem levar à incerteza quanto ao apoio dos partidos da coalizão às proposições do Executivo.

Em conformidade com o jogo descrito até aqui, as hipóteses são que o apoio dos partidos ao Executivo tende a diminuir quando: i) o Chefe do Executivo tem pouca disposição para compartilhar o poder no momento da proposição de sua agenda; (ii) o partido em questão está ideologicamente distante do partido do presidente. Esses dois fatores contribuiriam para o aumento da incerteza quanto suporte partidário às

proposições do Executivo dentro do Congresso, todavia, não seriam suficientes para explicar o grau de apoio (ou de falta de apoio) que as proposições do Executivo recebem no Legislativo, uma vez que este depende também da capacidade de ação unificada dos membros dos partidos da coalizão. Isto é, além dos fatores que levariam à incerteza do apoio dos partidos à agenda do Executivo, caberia também destacar os fatores que influenciariam individualmente a cada parlamentar a cooperar com o governo.

Neste sentido, faltaria então definir quais fatores seriam determinantes para a propensão dos deputados a apresentarem um comportamento mais partidário ou individualista. A próxima seção busca apresentar um modelo de comportamento legislativo que dê conta dessa questão, baseado na premissa de que os deputados tomam suas decisões sob pressões cruzadas por parte de seu partido e de seus apoiadores eleitorais.

Além disso, são discutidos na seção os principais problemas metodológicos apresentados pelos trabalhos que se propõem a discutir as relações entre os poderes Executivo e Legislativo.

1.3.1 Partidarismo, Distributivismo e a lógica da ação congressual no Brasil

Desde a redemocratização, o diagnóstico sobre o funcionamento do presidencialismo brasileiro, bem como o papel desempenhado pelos partidos no processo legislativo, vem sendo motivo de caloroso debate acadêmico. De um lado, há um grupo de autores que possuem uma visão bastante negativa de nossos partidos e do próprio sistema de

governo (Ames 2001; Lamounier, 1994; Mainwaring 1993, 2001; Samuels, 2003), segundo a qual, nossos partidos seriam frágeis e inconsistentes, incapazes de coordenar a ação de seus membros os quais buscariam políticas particularistas para seus redutos eleitorais. Nessa visão, para aprovar proposições legislativas, o Executivo seria obrigado a negociar com um número alto de atores com poder de veto, fato que reduziria dramaticamente a capacidade governativa do Executivo. Em contraste, há uma visão mais positiva de nossos partidos, segundo a qual o comportamento dos parlamentares dentro do Congresso Nacional não seria indicativo de fraqueza ou fragmentação de nosso sistema partidário, ao contrário os parlamentares brasileiros se comportariam de forma disciplinada de acordo com a indicação de seus respectivos líderes partidários (Amorim Neto e Santos, 2002; Amorim Neto; 2002; Amorim Neto, Cox e McCubbins, 2003; Figueiredo e Limongi, 1995, 1996, 1999, 2007, Freitas 2013, 2014). Segundo essa visão, os governos seriam construídos em bases partidárias e haveria pouco espaço para a barganha individual de atores políticos.

Em grande parte, essa controvérsia pode ser explicada a partir dos fatores que os acadêmicos de cada grupo consideram como primordiais para a explicação do comportamento parlamentar. Os autores que compartilham a visão negativa sobre nossos partidos buscam sustentar que o comportamento dos partidos dentro do legislativo é, em grande medida, resultado de incentivos advindos da arena eleitoral. Mais precisamente, as regras eleitorais incentivariam os legisladores a desenvolver relações personalistas e individualistas com suas bases eleitorais, praticamente sem a mediação dos partidos políticos. Da mesma forma, estas regras orientariam as relações entre os legisladores e o Executivo, o qual seria forçado a negociar individualmente com os parlamentares, uma vez que estes não seriam leais aos próprios partidos.

Por sua vez, o segundo grupo de autores, dotados de uma visão mais positiva sobre o a atuação dos partidos brasileiros no Congresso, considera que não existe uma conexão tão forte entre os incentivos vindos da arena eleitoral e o comportamento dos parlamentares. Ao contrário, para esses autores, o comportamento legislativo é fundamentalmente influenciado pelas restrições impostas pelas regras e pelos procedimentos centralizadores presentes na arena legislativa. Tais constrangimentos institucionais colocariam os partidos políticos em vantagem sobre os legisladores individuais, induzindo os parlamentares a recorrerem às lideranças partidárias para superarem problemas de ação coletiva inerentes ao processo legislativo.

Ademais, estes autores chamam atenção para as prerrogativas constitucionais do Executivo para propor leis e controlar o ritmo do processo legislativo, controlando fortemente a agenda do Congresso. As regras do processo decisório permitiriam ao Executivo e aos líderes partidários uma ação conjunta capaz de organizar o apoio sistemático de uma coalizão dominante dentro do Congresso, de maneira que o governo funcionaria quase como se houvesse fusão de poderes entre Executivo e Legislativo.

A origem dessa controvérsia pode ser remetida à produção acadêmica que se insere no escopo das teorias neo institucionalistas as quais têm buscado desvendar a lógica da atuação parlamentar no âmbito do processo legislativo. Duas vertentes principais, inseridas nesse campo, apresentam explicações concorrentes para esse fenômeno, quais sejam: a corrente distributivista e a corrente partidária.

A primeira delas tem seu enfoque centrado na ambição eleitoral dos congressistas. Nela, a ação dos legisladores é analisada levando-se em conta, como principal objetivo, a busca pela reeleição. Ademais, o modelo distributivista supõe que há uma conexão eleitoral que se dá entre parlamentares e eleitores, sem que os partidos tenham papel relevante na organização do processo legislativo e das preferências dos eleitores ou congressistas (Mayhew 1974; Shepsle 1978).

Segundo essa visão, orientados pela ambição e, conseqüentemente, pela lógica eleitoral, os legisladores teriam preferências estritas por políticas que podem ser classificadas como distributivistas. Este tipo de política geraria concomitantemente: i) benefícios concentrados e facilmente reconhecidos pelo eleitorado, ii) custos dispersos e dificilmente identificados pela população. De acordo com a lógica distributivista, garantir a aprovação desse tipo de política significaria conquistar a aprovação do eleitorado.

Para os autores dessa corrente, uma vez que os recursos públicos são escassos e as demandas diversas, instala-se uma disputa na qual cada legislador tenta aprovar o maior número de projetos em favor de seu eleitorado. Dessa forma, cabe perguntar: como é possível a estabilidade e, no limite, a própria tomada de decisões nesse contexto conflituoso? Os estudiosos da vertente distributivista buscam responder a essa questão observando como as instituições podem permitir que os parlamentares contemplem sua clientela.

A resposta desses autores é que a necessidade da aprovação das propostas legislativas pela maioria dos parlamentares gera incentivos para que eles cooperem entre si. Esse processo cria um mercado político cuja moeda é o voto, no qual um parlamentar A apoia a proposição de interesse de um parlamentar B desde que o parlamentar B retribua o apoio quando chegar o momento de se votar uma proposição de interesse do parlamentar A. Para o modelo distributivista, esta lógica de troca de apoios seria organizada dentro do sistema de comissões que teria a capacidades de organizar e assegurar estabilidade ao processo legislativo, garantindo o cumprimento dos acordos e diminuindo os custos das barganhas entre os parlamentares.

O modelo partidário, por sua vez, busca explicar as origens da estabilidade das decisões legislativas tendo como foco, para além dos incentivos eleitorais que os parlamentares recebem, os partidos políticos e a organização interna do Congresso. De acordo com Cox e McCubbins (1993), o processo legislativo no Congresso norte-americano, incluindo-se aqui o sistema de comissões, é orientado e conduzido pelos partidos políticos. Ou seja, o modelo partidário, diferentemente do modelo distributivista, argumenta que as comissões não são autônomas e independentes dos partidos.

Esses partidos atuam como uma espécie de cartel legislativo que controla as regras que estruturam a atividade legislativa. Ainda conforme Cox e McCubbins, o comportamento legislativo orientado pelos partidos políticos predomina em detrimento do comportamento legislativo individual dos deputados graças às regras e procedimentos centralizadores da arena legislativa. Essas regras e procedimentos centralizadores

possibilitam aos partidos resolverem problemas de ação coletiva dentro do Congresso, fomentando um comportamento cooperativo e garantindo uma estrutura institucional para a escolha de políticas.

A abordagem partidária destaca a força e importância dos partidos políticos e apresenta, no caso norte americano, elementos institucionais que fomentam a ação coordenada pelos partidos. Esses elementos são: o líder da maioria, a Comissão de Resoluções e o *speaker* (que corresponde ao presidente da Câmara dos Deputados no Brasil). Essas três instâncias tem prerrogativa para definir quais projetos serão apreciados prioritariamente. Tal prerrogativa é de extrema relevância em um contexto no qual as proposições oriundas das comissões não são automaticamente apreciadas pelo plenário e sem a utilização dessas estratégias possivelmente nunca seriam votadas. Dessa forma, contrariando os argumentos distributivistas, as comissões não possuem total controle sobre o processo legislativo. Para além de identificar a existência e a importância do líder da maioria, da Comissão de Resoluções e do *speaker*, Cox e McCubbins (1993) avançam ao identificá-los como agentes dos partidos políticos. Esses são instrumentos fundamentais para que os partidos possam organizar o processo decisório no Congresso.

Conforme a exposição acima, pode-se perceber que o modelo distributivista e o modelo partidário têm no cerne de sua explicação sobre o comportamento parlamentar perspectivas muito diferentes. Enquanto o primeiro enfoca os incentivos eleitorais e o comportamento de orientação clientelista e individualista dos parlamentares, o segundo centra sua argumentação na ação dos partidos dentro das casas legislativas e nas regras da organização interna das casas que permitem essa ação. Apesar das divergências entre

essas abordagens, ambas foram incorporadas nas análises desenvolvidas sobre o sistema político brasileiro. Como não poderia deixar de ser, a escolha de arcabouços teórico-analíticos divergentes gerou conclusões conflitantes a respeito do funcionamento do arranjo político nacional.

Alguns trabalhos vinculados à vertente distributivista que datam do período de transição de regimes autoritários para democráticos e tiveram como objeto o presidencialismo na América Latina e especialmente no Brasil apresentam um diagnóstico descrente na possibilidade da conformação de governos eficazes e estáveis (Linz, 1994). Nesta visão, a combinação de independência entre os poderes Executivo e Legislativo, federalismo, representação proporcional e o decorrente multipartidarismo é identificada como causadora direta da ineficácia do governo, podendo levar à paralisia decisória e conseqüentemente à ruptura do governo (Mainwaring, 1993).

Para além desse aspecto, na visão baseada na conexão eleitoral, as regras eleitorais induziriam o comportamento individualista dos parlamentares e a uma organização frouxa dos partidos políticos. Pela ótica distributivista, o sistema de representação proporcional de lista aberta incentiva os vínculos pessoais entre o legislador e sua clientela eleitoral e induz ao comportamento parlamentar individualista, clientelista e prejudicial à função de coordenação política dos partidos (Ames, 2001; Mainwaring, 1997; 2001). Os autores argumentam ainda que devido à pluralidade partidária – facilitada pela lei que regula a criação de partidos e fomentada pelas eleições proporcionais –, os candidatos não têm muita dificuldade em conseguir acesso a alguma lista eleitoral, de modo que o monopólio partidário da representação, por si, não se

reverte em grande poder dos partidos sobre seus membros. Destarte, os congressistas ficariam livres para buscar políticas particularistas, cujos custos seriam difusos para a sociedade e os benefícios concentrados em determinado reduto eleitoral.

Em suma, na visão desses autores (Ames: 2001, Linz: 1994, Mainwaring: 1993, 1997, 2001;), a combinação institucional do presidencialismo “à brasileira” resulta num padrão decisório indesejável, porque dá excessivo poder de veto às minorias, fragmenta demais o poder político e incentiva estratégias centrífugas, levando à competição entre forças políticas que, para o bem do governo, deveriam cooperar. De acordo com essa perspectiva, os partidos políticos, no Brasil, não tem condições de organizar o conflito político e coordenar a ação dos atores no processo legislativo.

Com isso, as expectativas quanto ao resultado do jogo político não poderiam ser piores: irracionalidade alocativa, processos de governo truncados, entraves constantes e, em casos extremos, colapso do regime. O Executivo, por sua vez, é descrito como um ator com pouca possibilidade de aprovar sua agenda diante de um Congresso praticamente ingovernável composto por parlamentares sedentos por beneficiar suas bases eleitorais mesmo que ao custo de prejudicar a maioria da população.

Se, por um lado, as interpretações do sistema político brasileiro de cunho distributivista apresentam um diagnóstico pessimista sobre o processo de tomada de decisões legislativas no país, por outro, os estudos que tem como referência o modelo partidário sugerem que é possível uma ação coordenada pelos partidos e que gere políticas

públicas que não sejam estritamente clientelistas e distributivistas. Entre os estudos brasileiros embasados nessa segunda vertente se destaca a produção de Figueiredo e Limongi (1995, 1996, 1999, 2007). Os trabalhos desses autores, com enfoque partidário, apresentaram uma estrutura de incentivos e constrangimentos que orientam os parlamentares diferente daquela proposta pelos estudos distributivistas e que possibilitou uma nova interpretação do papel dos partidos políticos no Congresso brasileiro.

Os trabalhos de Figueiredo e Limongi puseram em xeque a visão dos partidos brasileiros como fracos e indisciplinados que outrora encontrava diversos adeptos na literatura. A partir de então, vários autores vêm argumentando, amparados por dados empíricos sobre a produção de leis no Congresso Nacional, que os partidos políticos são os atores decisivos no interior do processo legislativo e dispõem de mecanismos capazes de promover a disciplina parlamentar.

“Em um sistema multipartidário onde o governo de coalizão majoritário é o padrão dominante, instituições dotando o presidente e os líderes partidários de poderes de agenda podem servir como instrumento para facilitar a coordenação entre membros da coalizão e aumentar a cooperação com o Executivo. Um processo de decisório centralizado transfere o ‘poder de propor’ ao Executivo. O regimento do congresso dá aos líderes partidários um amplo controle sobre o processo legislativo, fazendo com que as ações conjuntas do Executivo e dos líderes de coalizão do governo sejam não apenas possíveis, mas efetivas”. (Figueiredo e Limongi, 2007: 148)

Dessa forma, na visão desses autores, tornam-se viáveis os acordos políticos em favor do governo. Isto porque, as prerrogativas constitucionais conservadas pelo Executivo pós redemocratização, bem como o poder regimental atribuído aos líderes de bancada, fornecem os incentivos e constrangimentos necessários para alcançar altos níveis de disciplina partidária.

Não é exagerado dizer que, a partir dos trabalhos de Figueiredo e Limongi, houve uma reconfiguração do campo de estudos sobre as relações entre Executivo e Legislativo no Brasil. O trabalho desses autores rapidamente converteu-se na tese dominante sobre o funcionamento do presidencialismo de coalizão brasileiro. A partir de então, ocorreu na análise do caso brasileiro, o deslocamento do foco analítico para os incentivos institucionais indutores da cooperação entre os Poderes Executivo e Legislativo, algo que contribuiu para desvelar, ainda que parcialmente, o padrão e a dinâmica da interação entre os atores nessas arenas. Os traços institucionais do sistema de governo, principalmente a distribuição de poderes e de direitos legislativos entre os Poderes, passaram a ser percebidos como os princípios organizadores do presidencialismo de coalizão e do sucesso legislativo do Presidente.

Em grande medida, essa rápida mudança de paradigma deveu-se ao fato de os principais diagnósticos anteriores partirem das insuficiências identificadas nas legislações eleitoral e partidária e deixarem de lado a demonstração empírica daquilo que postulavam, ou seja, o comportamento individualista do deputado. Nas palavras de Figueiredo e Limongi "A inferência, tida por tranquila e óbvia, não resistiu à prova dos fatos" (1999:93). Por outro lado, o modelo proposto por estes dois autores tem-se mostrado

extremamente sólido ao resistir às sucessivas críticas e tentativas de refinamento feitas por trabalhos posteriores, de maneira que a explicação original publicada primeiramente em meados da década de 1990 permanece praticamente inalterada até os dias de hoje.

Todavia, como se procurará demonstrar a seguir, o fato de trabalhos empíricos subseqüentes terem confirmado a maioria dos achados de Figueiredo e Limongi, não implica a ausência de problemas com os indicadores empíricos apresentados por estes autores. O diagnóstico de Figueiredo e Limongi baseia-se fundamentalmente em três indicadores: A disciplina partidária, o sucesso legislativo e a dominância do Executivo. Grosso modo, a dominância denota que o Executivo é estabelecido a agenda para o Poder Legislativo, a disciplina significa que uma coalizão montada em bases partidárias irá funcionar no sentido de aprovar em plenário as proposições do Executivo⁷ e o sucesso indica que o Executivo efetivamente aprova aquilo que propõe. A seguir, serão explicados cada um desses indicadores em detalhe.

Começamos pelo indicador denominado sucesso. O sucesso legislativo é definido como o percentual de projetos iniciados pelo Executivo e que chegam a ser aprovados na mesma legislatura⁸. A tabela 1 contém os dados sobre o sucesso do presidente entre 1988 e 2007.

⁷ O trabalho de Inácio (2006) é particularmente competente em demonstrar que como a disciplina partidária se converte em apoio às proposições do Executivo.

⁸ Uma legislatura corresponde ao período do mandato de determinada assembleia eleita, no caso da Câmara dos Deputados este período é de 4 anos.

Tabela 1: Sucesso Legislativo do Executivo 1988-2007

Governo	Sucesso
Sarney	73,83
Collor	65,93
Franco	76,14
Cardoso I	78,72
Cardoso II	74,38
Lula I	81,47

Fonte: FIGUEIREDO E LIMONGI (2007)

Figueiredo e Limongi interpretam esses dados como indicadores de que, independente de qual seja o governo e a coalizão em vigência, o Executivo no Brasil consegue aprovar a maior parte da sua agenda. Os autores chegam a comparar o funcionamento de nosso presidencialismo com o de sistemas parlamentaristas, caracterizados como sistemas em que há a fusão de poderes entre Executivo e Legislativo.

Um autor que apresenta uma crítica contundente à noção de sucesso é Ames (2001). O autor ressalta que (1) poucas proposições do Presidente passam pelo Congresso sem sofrer alterações, (2) mesmo governos populares com ampla maioria no legislativo tem grandes dificuldades para aprovar leis de maior relevância e (3) antecipando possíveis derrotas, o Executivo muitas vezes opta por não enviar determinadas proposições legislativas ao Congresso. Do ponto de vista teórico e analítico, as objeções de Ames são de grande interesse, contudo, o autor falha ao tentar demonstrar que qualquer uma delas está empiricamente correta.

O autor não apresenta nenhum dado empírico sistemático sobre o emendamento das proposições no legislativo, o que nos leva a crer ele apenas supõe que a maioria dos projetos do Executivo são alterados na arena legislativa. Com relação à aprovação de leis de grande relevância, Ames não apresenta nenhum critério para definir quais seriam essas leis, limitando-se a citar uma série de proposições legislativas do Governo Fernando Henrique Cardoso que ele próprio considerou importantes, ora, como garantir a inexistência de um viés de seleção em caso como esse? Por fim, para saber sobre as propostas que o governo não enviou por antecipar que poderia ser derrotado, Ames recorreu a notícias veiculadas na imprensa, critério que por si só parece insuficiente para identificar a agenda ideal do Executivo⁹.

Dito isso, é preciso salientar que: se incapacidade de Ames de construir indicadores para testar suas próprias hipóteses não permitiu ao autor colocar em xeque os achados de Figueiredo e Limongi, essa incapacidade também não deve ser tomada como um indicador de robustez da tese desses autores.¹⁰

O argumento desta tese é que o indicador de sucesso é superestimado, uma vez que a aprovação de uma proposição de iniciativa do Executivo não necessariamente significa

⁹ Como exemplo da inadequação desse critério, podemos citar o caso do suposto interesse do Presidente Lula em alterar a Constituição para concorrer a um terceiro mandato. Se nos guiássemos pela imprensa, poderíamos identificar que esse era de fato o interesse de Lula e, pela lógica de Ames, se a imprensa noticiou e o Executivo não tentou legislar sobre o assunto, isso deveu-se à antecipação de um conflito com o legislativo. Todavia, a própria imprensa divulgou notícias de que o presidente tinha grandes chances de alterar a Constituição caso fosse sua intenção, nesse caso, até onde deveríamos levar em conta informações obtidas através da imprensa?

¹⁰ Partindo da premissa metodológica de que teorias e hipóteses podem escapar de tentativas de serem falseadas, mas não podem ser provadas em absoluto, então a aceitação ou a robustez de uma teoria é uma função do grau em que ela foi testada e não foi refutada.

uma vitória desse poder. O fato de o Executivo propor uma lei, apenas significa que *em sua forma inicial*, essa lei está de acordo com os interesses do Executivo, mas nada garante que essa lei passará intacta pelo processo legislativo e que em sua forma final, essa lei ainda atenderá aos interesses do propositor. Dessa forma, apenas os projetos que passaram incólumes pelo processo legislativo podem ser considerados sucessos inequívocos do Executivo, da mesma forma que as proposições rejeitadas podem ser consideradas fracassos. Além disso, cabe destacar que não há trabalho acadêmico que investigue a fundo as variações das taxas de sucesso do Executivo no presidencialismo brasileiro a partir de uma análise multivariada. Está ausência contrasta com a existência de vários trabalhos que buscam explicar as variações da disciplina partidária nas votações.

No que diz respeito à análise da disciplina, Figueiredo e Limongi utilizam-se do indicador de Rice para mensurar a disciplina partidária. Formalmente: $RICE_{ij} = | \% sim_{ij} - \% não_{ij} |$ para o grupo i na votação j , em que não são considerados os membros do grupo que não deram votos "sim" ou votos "não". Dessa forma, as proporções de votos favoráveis ou contrários baseiam-se apenas nos que votaram ou "sim" ou "não" e, portanto, totalizam um. O escore Rice pode variar de zero (número igual dos que votaram "sim" e votaram "não") a um (todos os que votaram deram o mesmo voto).

Tabela II - Índice de Rice das Votações Nominais na Agenda do Executivo por Governo 1988-2007

Governo/ Partido	PPB	PFL	PTB	PMDB	PSDB	PDT	PT
Sarney	71,4	82,2	66,5	68,7	64,9	79,7	100,0
Collor	79,1	81,7	70,1	72,0	72,3	85,0	97,3
Franco	66,7	65,2	65,7	77,6	79,2	81,4	95,9
Cardoso I	67,7	91,3	81,2	64,8	87,0	88,3	98,4
Cardoso II	84,4	92,9	75,6	74,6	94,5	91,1	99,0
Lula I	71,7	70,7	80,9	75,3	73,3	83,8	92,3
Media do Período	73,5	80,7	73,3	72,2	78,5	84,9	97,2

FONTE: FIGUEIREDO E LIMONGI (2007)

Figueiredo e Limongi interpretam esses resultados como indicativos da força e coesão dos partidos brasileiros, novamente comparando o funcionamento do nosso sistema político com o de países parlamentaristas. Por sua vez, Ames (2001) e Mainwaring (2001), destacam que os números da disciplina dos partidos brasileiros, são ainda inferiores aos encontrados na maioria dos parlamentos europeus e mesmo em algumas democracias da América Latina. Todavia, é inequívoco dizer que os números encontrados são muito superiores ao que se poderia prever de acordo com a tese de que os partidos brasileiros são fracos e indisciplinados.

Não obstante, Ames (2001) ainda defende que é possível encontrar nos dados sobre votações indícios de um comportamento particularista por parte dos deputados. O autor chega de fato a concluir que os líderes partidários tem pouco poder para induzir a cooperação. O ponto forte da análise do autor é apresentar uma taxonomia das bases eleitorais dos deputados brasileiros e buscar associar essa taxonomia a comportamentos diferenciados dentro do Congresso. Todavia, como observa Carvalho (2003), em sua

insistência em ressaltar o comportamento particularista dos congressistas brasileiros, Ames acaba por não associar incentivos eleitorais distintos a comportamentos diferentes no âmbito do parlamento. Ao fim, três dos quatro tipos possíveis de base parlamentar dos deputados induziriam ao paroquialismo¹¹. Ademais, Ames constrói um modelo econométrico para cada partido que analisa, fato que impossibilita ao autor a utilização de qualquer variável que varie entre partidos, de forma que seu modelo fica restrito às motivações individuais dos parlamentares, carecendo de variáveis de controle importantes para que o autor pudesse identificar relações de causalidade.

Não obstante os esforços de Ames e Mainwaring, de maneira geral, o diagnóstico de que os partidos brasileiros são disciplinados no plenário tem persistido. Todavia isto não significa que o indicador de disciplina não apresente problemas. Uma crítica mais contundente a esse indicador de disciplina pode ser formulada a partir de alguns resultados encontrados nos trabalhos de Nicolau (2000) e Amorim Neto (2000), os quais pesquisam o apoio legislativo do Presidente no Congresso. Ambos os autores utilizam métodos diferentes de Figueiredo e Limongi para mensurar a disciplina legislativa, considerando que os deputados ausentes e que se abstém nas votações como contrários à aprovação das matérias¹². Os resultados encontrados por esses autores são bastante diferentes daqueles encontrados por Figueiredo e Limongi, no entanto nenhum dos dois chega a afirmar categoricamente que seus achados contradizem o diagnóstico daqueles dois autores.

¹¹ Ao longo da obra Ames afirma que os tipos Concentrado/dominante, concentrado/compartilhado e disperso/dominante favoreceriam o particularismo.

¹² Conforme vimos anteriormente, esses deputados são ignorados no cálculo do índice de RICE, o qual mede apenas a disciplina entre os votantes.

Amorim Neto sequer chega a explorar as diferenças entre seus achados e os de Figueiredo e Limongi, limitando-se a procurar entender a influência da coalescência¹³ sobre as variações da disciplina. Já Nicolau, salienta que seus resultados são diferentes dos encontrados por Figueiredo e Limongi, chamando a atenção para o grande número de parlamentares que se ausentam das sessões no plenário e como isso complica a aprovação de projetos pela coalizão, todavia, o autor somente coloca em tela o período entre 1995-1998 em seu estudo, e não se aventura a fazer inferências sobre um padrão mais geral de disciplina partidária pós 1988.

Embora seja controverso se é correto considerar o não voto como equivalente há um voto negativo. Os estudos de Amorim Neto e Nicolau nos dão mostras de que essa é uma questão que não deve ser ignorada e que o indicador de disciplina precisa ser qualificado. Um indicador mais preciso do que o índice de Rice é o indicador de Unidade (Carey, Reinhardt, 2003). Formalmente a unidade é definida como: $UNIDADE_{ij} = | \%sim_{ij} - \%não_{ij} |$ para o grupo i na votação j , em que as porcentagens são calculadas em frações da totalidade dos membros do grupo. A unidade pode variar de zero (nenhum dos membros vota, ou os votos "sim" igualam os votos "não") a um (todos os membros votam unidos). De maneira geral, o índice de unidade relata níveis de disciplina menores do que o índice de Rice, pois as porcentagens são calculadas em relação à totalidade dos membros dos partidos e não em relação à apenas os membros que votaram. Por outro lado, esse indicador não iguala o ato de não votar ao ato de votar contra (nesse sentido difere dos procedimentos realizados por Amorim Neto e Nicolau). A justificativa para o uso deste indicador é que se o não voto está mais próximo da

¹³ Nesse sentido, o autor avança ao tentar explicar quais as causas das variações da disciplina partidária no Brasil.

deserção perante o governo do que da cooperação, não votar ainda é uma atitude menos conflituosa do que votar contra.

Em linhas gerais, o argumento a favor do uso do indicador de Unidade é bastante convincente, todavia, este indicador ainda possui um problema: Sua lógica apenas se aplica há votações decididas por maioria simples. Nessas votações, existe de fato uma grande diferença entre votar contra um projeto e não votar, pois o voto negativo implica em maiores chances de rejeição do projeto. Todavia, em votações em que se exige uma maioria absoluta ou qualificada, essa distinção deixa de existir. Se um projeto de lei complementar precisa de 257 votos para ser aprovado pelo Plenário, então qual a diferença de se votar não ou simplesmente não votar? Para fins práticos, nenhuma. Nesse sentido, seria necessário contar diferentemente os deputados que não votaram dependendo da regra de votação do projeto em questão.

Seja qual for a alternativa possível, parece claro que o índice de Rice é um indicador precário para a análise da disciplina partidária. Isso se torna ainda mais evidente para o caso brasileiro quando olhamos para os dados sobre os deputados ausentes nas votações. Segundo Silva Junior (2008), nas votações nominais realizadas entre 1995-2005, em média 20,6% dos deputados não estavam presentes durante as votações, enquanto a média dos deputados que votam contra a orientação do líder de seu partido é de 5,9%. Isso quer dizer que dependendo da interpretação do significado da ausência dos deputados nas votações, o diagnóstico sobre a disciplina dos partidos brasileiros pode mudar substantivamente.

Diferentemente das análises sobre o sucesso legislativo do Executivo, há várias análises quantitativas multivariadas que buscam apontar os determinantes do voto disciplinado ou indisciplinado no Congresso Nacional. Além da análise de Ames, mencionada anteriormente, destacam-se os trabalhos de Amorim Neto (2000) e Inácio (2006). Inácio apresenta uma explicação sofisticada para a variação da disciplina a qual estaria ligada a características da coalizão de governo (tamanho, amplitude e contiguidade dentro do espectro ideológico, assim como ao comando de postos chaves institucionais dentro do legislativo (em especial a Presidência da Câmara). Por sua vez, Amorim Neto investiga a associação entre a coalescência da coalizão e o apoio legislativo ao Presidente. Embora esses dois estudos representem um grande avanço na compreensão das razões do voto disciplinado/indisciplinado no Brasil, eles ainda se limitam a considerar apenas variáveis independentes que atuam no nível dos partidos e coalizões, deixando de lado as motivações individuais dos parlamentares.

Enfim, as análises de disciplina encontram atualmente dois problemas principais: em primeiro lugar, o indicador de disciplina tem sido usado de diferentes maneiras e com resultados diversos. A princípio, há razões para se reexaminar esse indicador e se contestar a visão dominante de que os partidos brasileiros apresentam, de fato, altas taxas de disciplina. Em segundo lugar, tanto os trabalhos de viés distributivista (Ames), quanto aqueles de viés partidário (Amorim Neto, Inácio) falharam em incorporar variáveis da vertente concorrente como variável de controle.

Passando agora ao próximo indicador, a dominância do Executivo é definida como o percentual das proposições legislativas aprovadas em uma legislatura que foram iniciadas pelo Executivo.

Tabela III: Dominância do Executivo 1988-2007

Governo	Dominância
Sarney	76,65
Collor	75,43
Franco	91,57
Cardoso I	84,40
Cardoso II	81,57
Lula I	89,88

FORTE: FIGUEIREDO E LIMONGI (2007)

A interpretação corrente dos números da tabela III é a de que o Executivo domina quase que integralmente a agenda decisional do legislativo. Embora este indicador seja bem menos problemático do que os outros dois mencionados anteriormente, cabe aqui também uma nota de cautela quanto à sua interpretação. Uma explicação alternativa para esses números é a de que, ciente das vantagens comparativas do Executivo para legislar, (devido aos instrumentos constitucionais e regimentais de que dispõe), a base aliada pode optar estrategicamente por legislar via Executivo, “transferindo” a autoria de projetos de lei para este Poder. Ademais, como observam Silva e Araújo (2010), com frequência tem-se observado que o Executivo utiliza como estratégia de construção da sua própria agenda assuntos, ideias ou redação de textos de projetos de lei que tramitam no Congresso Nacional sob a forma de novos projetos de lei, transformando-as em

medidas provisórias ou projetos de lei de sua iniciativa, fenômeno esse que os autores denominam apropriação.

Por fim, há ainda problema adicional que afeta os três indicadores mencionados anteriormente: todos eles agregam e conferem peso igual a propostas de relevâncias muito diferentes. Tomemos como exemplo o sucesso legislativo do Presidente. Segundo o indicador utilizado pelos estudos citados, a aprovação do PL 177 de 2003 teve o mesmo peso para o sucesso do presidente Lula do que a PEC 40 de 2003. Detalhe: o primeiro projeto de lei tinha como objetivo denominar "Ponte Presidente Tancredo de Almeida Neves" a ponte localizada na rodovia BR-497, sobre o rio Paranaíba entre os Estados de Minas Gerais e Mato Grosso do Sul, já a segunda proposição pretendia reformular a estrutura previdenciária do país. Esse exemplo esdrúxulo ilustra bem o quanto esse indicador pode ser impreciso, uma vez que dá o mesmo peso a leis com importâncias muito distintas. Raciocínio similar poderia ser empregado para criticar os indicadores de disciplina e dominância, será que o voto disciplinado nessas diferentes proposições deveria ser analisado com o mesmo peso? Será que o fato do governo tomar a iniciativa do PL 177 é tão importante quanto o Executivo ser o proponente da PEC 40?

Essas questões colocam em xeque validade do uso desses indicadores e realçam a importância de que se qualifique os mesmos.

1.3.2 Enfrentando o problema teórico: Uma alternativa ao dualismo entre partidarismo e distributivismo.

Conforme explicitado anteriormente, os modelos distributivista e partidário de comportamento legislativo partem de premissas muito distintas para explicar o comportamento legislativo. Os autores da primeira vertente buscam sustentar que o comportamento dos parlamentares dentro do legislativo é, em grande medida, resultado de incentivos advindos da arena eleitoral as quais incentivariam os legisladores a desenvolver relações personalistas e individualistas com suas bases, praticamente sem a mediação dos partidos políticos. Já os autores da vertente partidária sustentam que o comportamento legislativo é fundamentalmente influenciado pelas restrições impostas pelas regras e pelos procedimentos centralizadores presentes na arena legislativa. Tais constrangimentos institucionais colocariam os partidos políticos em vantagem sobre os legisladores individuais, induzindo os parlamentares a recorrerem às lideranças partidárias para superarem problemas de ação coletiva inerentes ao processo legislativo.

Embora os dois modelos tomados por completo (assumindo todas as suas premissas) sejam incompatíveis, é possível trabalhar conjuntamente com as noções de que a atividade parlamentar é influenciada por incentivos advindos tanto da arena eleitoral quanto da arena legislativa. Neste contexto, seria vantajoso ao parlamentar, sempre que possível, agradar tanto aos seus apoiadores¹⁴ eleitorais quanto às lideranças de seu partido. É possível encontrar na literatura diversos autores que trabalham com a noção de que os legisladores estão sujeitos à pressões cruzadas (Fiorina, 1974; Fenno, 1978; Arnold 1990; Carey, 2006; Saiegh, 2014). Estas pressões existiriam quando os

¹⁴ Esses apoiadores podem ser seus próprios eleitores quanto qualquer grupo ou organização que forneça apoio ao candidato, como associações empresariais, sindicatos, ou qualquer grupo de interesse.

interesses da base eleitoral do deputado e de seu respectivo líder partidário não fossem coincidentes.

Desta maneira, um modelo que busque evitar o dualismo citado, pode partir das seguintes premissas

1. O deputado se importa com o interesse de seus apoiadores eleitorais.
2. O deputado se importa com o interesse de seu líder.

Nesse cenário, o parlamentar se comporta como um agente atuando sobre a influência de dois *principals*. Mas não é correto supor que estes dois *principals* possuam um interesse definido por todas as proposições que o deputado aprecia. Continuando com as premissas do modelo.

3. Os líderes partidários têm interesse em determinar o comportamento dos deputados na maioria de suas ações parlamentares.
4. Os apoiadores eleitorais dos parlamentares tem interesse em políticas de maior relevância ou em que políticas que toquem especificamente na área temática de atuação do deputado.

Um partido, enquanto uma organização complexa que tem como um de seus objetivos principais a atuação na arena legislativa, tende a apresentar preferências definidas sobre a maioria dos temas que compõem a agenda do corpo legislativo. É de conhecimento das lideranças partidárias que a ação unificada dos membros do partido – o mesmo vale para as coalizões – é necessária para que estes alcancem seus objetivos. Desta forma, as

lideranças tendem a cobrar o apoio dos parlamentares na maioria de suas ações. Por sua vez, a base eleitoral de um parlamentar nem sempre está atenta ao cotidiano da atuação de seu parlamentar e muitas vezes é indiferente a diversos *issues* sobre os quais seu parlamentar precisa decidir. Um deputado que representa os interesses de um setor empresarial provavelmente não receberá nenhuma orientação de seus apoiadores sobre como atuar em uma questão que diz respeito aos direitos dos homossexuais, por exemplo, mas seu partido dificilmente deixará de ter uma posição definida sobre o assunto. Em contraste, em uma votação que trate sobre algum aspecto da regulamentação da atividade industrial, é muito mais provável que os apoiadores deste deputado apresentem preferências intensas sobre o assunto e fiscalizem o comportamento do parlamentar, nesse caso, o parlamentar seria alvo de pressões cruzadas por parte de seu partido e seus apoiadores eleitorais.

Nesse sentido, o modelo prevê que os parlamentares estarão mais sujeitos a sofrerem pressões cruzadas quando estiverem tratando de políticas de maior relevância ou em que políticas que toquem especificamente na área temática de atuação. Daí decorrem duas hipóteses a serem testadas nos capítulos 3, ao tratar dos temas da disciplina e do sucesso. As hipóteses são que: (1) os deputados tendem a apresentar menores índices de disciplina ao tratarem de proposições mais relevantes¹⁵; (2) as proposições mais relevantes do Executivo tendem a sofrer uma maior taxa de emendamento no legislativo em comparação com as proposições menos relevantes.

Finalmente, cabe dar atenção a questão de como o parlamentar se comporta quando submetido a pressões cruzadas. Até aqui, deduziu-se a hipótese de que os deputados

¹⁵ Devido à dificuldade metodológica de definir as áreas de interesse de atuação de cada deputado, não foi testada a hipótese de que o deputado é menos disciplinado quando vota proposições de sua área de interesse, entretanto, do ponto de vista teórico, essa hipótese ainda se sustenta.

tendem a ser menos disciplinados neste tipo de situação, mas certamente há variações entre o nível de indisciplina dos deputados, permanece então a questão de como o deputado, uma vez estando sob a influência de pressões cruzadas, se inclina para responder as demandas de um destes atores políticos em detrimento do interesse do outro?

A resposta é que essa definição é condicionada pelo perfil do deputado, mais especificamente, se o deputado apresenta um perfil mais partidário ou individualista. A hipótese aqui é que os deputados mais partidários apresentarão um perfil mais disciplinado. Deputados mais partidários são aqueles que constroem uma carreira dentro de um mesmo partido, associando sua própria imagem ao label partidário como forma de se comunicar com seu eleitorado. Deputados desse perfil tendem a ter mais tempo de filiação ao partido, evitando mudar de partido no decorrer do mandato.

O capítulo 3 busca utilizar o modelo de comportamento parlamentar exposto aqui, além de incorporar variáveis relativas ao perfil ideológico da coalizão de governo, para explicar a variação da disciplina dos membros da coalizão nas votações da Câmara dos Deputados.

1.3.3 Enfrentando os problemas empíricos.

Para enfrentar os problemas empíricos inerentes a mensuração da preponderância legislativa do Executivo, são propostas aqui algumas medidas importantes.

O primeiro passo para enfrentar os problemas de mensuração da preponderância legislativa do Executivo é a elaboração de um indicador de relevância das proposições legislativas. A partir desse índice, será possível verificar se os níveis de sucesso, disciplina se mantêm constantes para proposições de importância distinta. O indicador de relevância das proposições legislativas que se baseia nas seguintes características das proposições:

1. Tema: Assume-se que os projetos de teor honorífico sejam menos relevantes do que os demais.
2. Abrangência: Assume-se que quanto maior a abrangência do projeto maior sua relevância, pelo simples fato de projetos de projetos mais abrangentes afetarem um maior número de pessoas. Como critério de abrangência, utilizar-se-á as categorias de Amorim Neto e Santos (2002: 96)
3. Interesse parlamentar: Assume-se que os projetos de maior relevância deverão despertar maior interesse dos parlamentares em alterarem seu conteúdo. O número de deputados que apresentam emendas a um projeto como Proxy do interesse parlamentar.

O segundo passo é a qualificação dos indicadores de sucesso e de disciplina. Como indicador de disciplina, propõe-se duas formas alternativas de mensuração: (1) o uso dos indicadores de Rice e Unidade, com a diferenciação entre a contagem dos votos de acordo com o tipo de regra de votação, como exposto anteriormente. Após esse aprimoramento do método de medição da variável dependente, buscar-se-á demonstrar que o índice de Rice tende a superestimar a disciplina partidária. (2) O uso da disciplina como variável de nível de mensuração nominal com três respostas possíveis: Voto disciplinado, indisciplinado e não voto. Desta forma pode-se simplesmente analisar o que leva um deputado a votar disciplinadamente, indisciplinadamente, ou não votar, através de um modelo de regressão logística multinomial. Já em relação à análise do sucesso, a variável dependente será categorizada de forma a contemplar também a possibilidade de emendamento dos projetos no legislativo.

Cabe aqui ressaltar que, das variáveis mais comumente utilizadas pela literatura, o sucesso (se modificado da maneira aqui sugerida) é aquela que dá uma melhor visão geral do processo legislativo. Pois enquanto a dominância só nos diz do início do processo legislativo e a disciplina só nos diz do final desse processo, o sucesso nos informa sobre o que acontece no interior do processo, uma vez que passa a tratar do emendamento. Entretanto, dado que a unidade de análise do sucesso é a própria proposição legislativa, não é possível incorporar variáveis relativas aos parlamentares individuais na análise do mesmo, daí que o estudo do sucesso não contribui muito para o entendimento dos microfundamentos do comportamento legislativo.

Por fim, é importante ainda observar que, conceitualmente, sucesso e disciplina em uma dada coalizão serão determinados pelo nível de apoio das dos partidos à agenda do Executivo e a capacidade de ação unificada dentro de cada partido da coalizão. Não obstante, por razões metodológicas, é necessário e vantajoso estudar as duas variáveis separadamente. O sucesso é a variável que melhor sintetiza o êxito do governo em todo o processo legislativo e a disciplina é a variável cujos determinantes podem ser buscados tanto no nível dos microfundamentos do comportamento legislativo (perfil mais ou menos partidário do deputado) quanto no nível das relações entre Executivo e partidos (perfil ideológico da coalizão)

Capítulo II – Coesão e disciplina na Câmara dos Deputados

Conforme explicita o capítulo I, a presente tese tem como objetivo fornecer uma nova explicação para o funcionamento do Presidencialismo de Coalizão no Brasil e ao mesmo tempo avaliar a predominância legislativa do Presidente nesse sistema. Para tanto, uma discussão fundamental trata das questões da coesão e disciplina dos partidos brasileiros. A tese pretende demonstrar como os dois fenômenos são claramente distinguíveis, tanto do ponto de vista conceitual quanto empírico, e salientar como a incorreta compreensão desta distinção prejudica a compreensão da dinâmica de funcionamento do presidencialismo de coalizão no Brasil.

Para desenvolver este argumento, a estratégia de análise será contrastar a distribuição de preferências (distribuição ideológica) dos partidos, medidas através de pesquisas de *surveys*, com o posicionamento dos partidos nas votações nominais. A análise da variação desses dois indicadores no tempo revela como as preferências (ideologia) dos partidos se relativamente mantêm estáveis durante o tempo, enquanto o alinhamento dos partidos nas votações nominais muda rapidamente uma vez que se alterem as coalizões de Governo.

É preciso estabelecer, primeiramente, que coesão diz respeito à similaridade de preferências (ou proximidade ideológica) entre os membros de um determinado partido ou coalizão, enquanto disciplina é definida como a capacidade que o partido tem para controlar os votos de seus membros em um parlamento (Tsebelis, 1995). Essa distinção

é frequentemente ignorada por parte importante da literatura sobre presidencialismo de coalizão no Brasil, em especial os trabalhos de Figueiredo e Limongi (1999; 2007) os quais insistem no ponto de que os partidos brasileiros não são apenas disciplinados como também coesos, tendo como evidência disso os resultados de votações nominais na Câmara dos Deputados. Como consequência, o argumento desses autores não é capaz de incorporar o papel que dispersão ideológica dos partidos e da coalizão exerce sobre as relações Executivo-Legislativo.

Na presente tese, a dispersão ideológica é tomada como fator chave para a explicação do funcionamento do presidencialismo de coalizão no Brasil. Isso porque, conforme se procurará demonstrar no capítulo III, a dispersão ideológica não apenas influencia diretamente o comportamento dos partidos (seja no momento do emendamento das proposições, seja no momento das votações), como também influencia a necessidade do Presidente centralizar ou não a produção legislativa. Neste último caso, o argumento é que os presidentes centralizam a produção legislativa como recurso para que os projetos advindos do Executivo reflitam as preferências políticas do Chefe deste Poder, sendo que, quanto mais heterogênea for a coalizão, mais frequentemente os instrumentos de centralização deverão ser utilizados.

Conforme dito anteriormente argumento central desta tese é que o nível de preponderância do Executivo depende i) da disposição do Chefe do Executivo em partilhar o poder; ii) das características ideológicas da coalizão de governo; iii) da propensão de parlamentares individuais a cooperarem com o governo; iv) da relevância da proposição legislativa em questão. Neste sentido, a diferenciação entre coesão e

disciplina, ou entre preferências e comportamento, é fundamental para toda a explicação aqui proposta. O capítulo procurará demonstrar como essas duas categorias possuem não apenas conceitos distintos, como essas diferenças podem ser mensuradas de maneira satisfatória.

O capítulo está dividido em duas seções, a primeira aborda a questão da dispersão das preferências políticas dos partidos e das coalizões na Câmara dos Deputados entre os anos de 1995 e 2014. Estas preferências são mensuradas através da análise de cinco ondas do projeto *Brazilian Legislative Surveys* capitaneado por Timothy Power. A segunda seção, por sua vez, analisa a distribuição espacial das votações dos deputados na Câmara dos Deputados entre 1995 e 2014, tendo como base os dados das votações coletados no próprio site da Câmara dos Deputados.

2.1 As Preferências Políticas dos Partidos e Coalizões na Câmara dos Deputados

Vários são os autores que tem se debruçado sobre a questão da distribuição de preferências políticas na Câmara dos Deputados (Power e Zucco 2011; Zucco, 2012; Lucas e Samuels, 2011; Melo e Câmara, 2012). Estes estudos oferecem uma boa base de comparação para a análise aqui realizada, mas nem por isso a tornam está última dispensável.

Timothy Power e Cesar Zucco (2011) afirmam ser possível distinguir de forma clara os principais partidos brasileiros e mostram que este ordenamento se manteve constante a despeito das mudanças que o país passou em duas décadas. Os autores sustentam suas conclusões com base nos dados do *Brazilian Legislative Surveys* entre 1990 e 2009. A partir dessa base de dados, Power e Zucco constroem as estimativas sobre o posicionamento ideológico dos partidos com base em perguntas diretas sobre ideologia feitas ao deputado. Isto é, pede-se ao parlamentar para que posicione a si mesmo, ao seu partido e aos demais partidos na escala ideológica, e a partir daí se obtém o indicador do posicionamento dos partidos e dos deputados.

Embora os resultados sejam muito interessantes e até certo ponto impressionantes, um possível problema desse tipo de análise é que pode não haver grande correspondência entre a forma pela qual os deputados classificam os partidos na escala ideológica e o posicionamento dos parlamentares com relação a *issues* específicos. Este ponto já foi apontado por Luna e Altman (2011) e será levado em consideração na presente tese, na qual se buscará extrair a dimensão ideológica dos deputados a partir de seu posicionamento em relação a diversos *issues* relevantes sua atuação parlamentar.

Outro trabalho importante sobre o tema é o de Lucas e Samuels (2011), que utiliza também os dados do projeto *Brazilian Legislative Surveys* com intuito de desvendar o posicionamento ideológico dos partidos brasileiros entre 1990 e 2009. Diferentemente de Power e Zucco, os autores buscam utilizar também perguntas sobre questões substantivas (entre outras) para obter o posicionamento ideológico dos partidos, todavia, há duas razões para não utilizar os dados obtidos na presente tese. A primeira é que os

dados não contemplam todo o período de tempo do período que aqui se pretende analisar e a segunda é que os autores utilizaram um procedimento questionável na escolha das questões usadas para a geração de seu indicador de posicionamento ideológico dos partidos. Com relação a este último ponto, os autores fizeram uso de todas as perguntas que haviam sido realizadas em todas as ondas do *survey* até a data do estudo. Ocorre, porém, que os *surveys* utilizados tem um enfoque grande sobre questões procedimentais relativas à organização legislativa, bem como sobre o partidarismo dos deputados¹⁶, com tantas questões sobre o mesmo tema, é muito provável que a medida de ideologia criada pelos autores acabe sendo influenciada por um tema específico, enquanto as opiniões sobre outros temas relevantes (como intervenção do Estado na economia, para a qual só há uma pergunta), acabem tendo uma importância muito reduzida.

Nesta seção, serão utilizados os dados do *Brazilian Legislative Surveys* para investigar a distribuição espacial das preferências dos partidos brasileiros entre 1995-2014, para isso foram selecionadas quatro questões presentes em todas as ondas da pesquisa, as quais representam *issues* relevantes para a atuação dos parlamentares. São elas:

- Na sua opinião, que tipo de sistema econômico seria mais adequado para o Brasil? (1) Pura Economia de Mercado; (2) Distribuição equitativa entre as responsabilidades entre as empresas estatais e as empresas privadas; (3) Setor

¹⁶ Por Exemplo, há perguntas sobre: (1) um deputado deve perder o mandato se mudar de partido, (2) se um deputado deve perder o mandato se não votar com o partido, (3) se o deputado deve votar de acordo com sua crença pessoal ou com o partido, (4) se o partido deve fechar questões em votação ou não, (5) se o deputado deve votar de acordo com seu partido ou com os eleitores de sua região.

estatal dominante em relação ao setor privado; (4) Estado Controlando totalmente a economia.

- O Sr. é a favor ou contra à inclusão de um dispositivo que assegure às Forças Armadas o direito de intervenção para garantir a ordem interna?
- Quando há um conflito entre as necessidades da sua região e as posições partidárias, o Sr. vota, a maioria das vezes: com o partido, de acordo com as necessidades da região, ou divide as votações pela metade?
- O Sr. É favorável ao sistema de representação proporcional, ao sistema distrital majoritário ou ao sistema misto (proporcional para uma parte das cadeiras e distrital---majoritário para as restantes)?

Os resultados das respostas dos deputados à essas questões foram analisados a partir da do método *blackbox* (Armstrong *et al*, 2014), utilizando o pacote *basic space* (Poole *et al*, 2016) no programa *R*. Este método permite identificar eventuais dimensões latentes por trás das atitudes dos respondentes de *surveys*.

O Gráfico I representa as coordenadas espaciais dos deputados pertencentes aos quatro principais partidos da Câmara dos Deputados para a Legislatura 1995-1998. Os dados fazem parte da terceira onda do *Brazilian Legislative Surveys*. Uma vez que seria

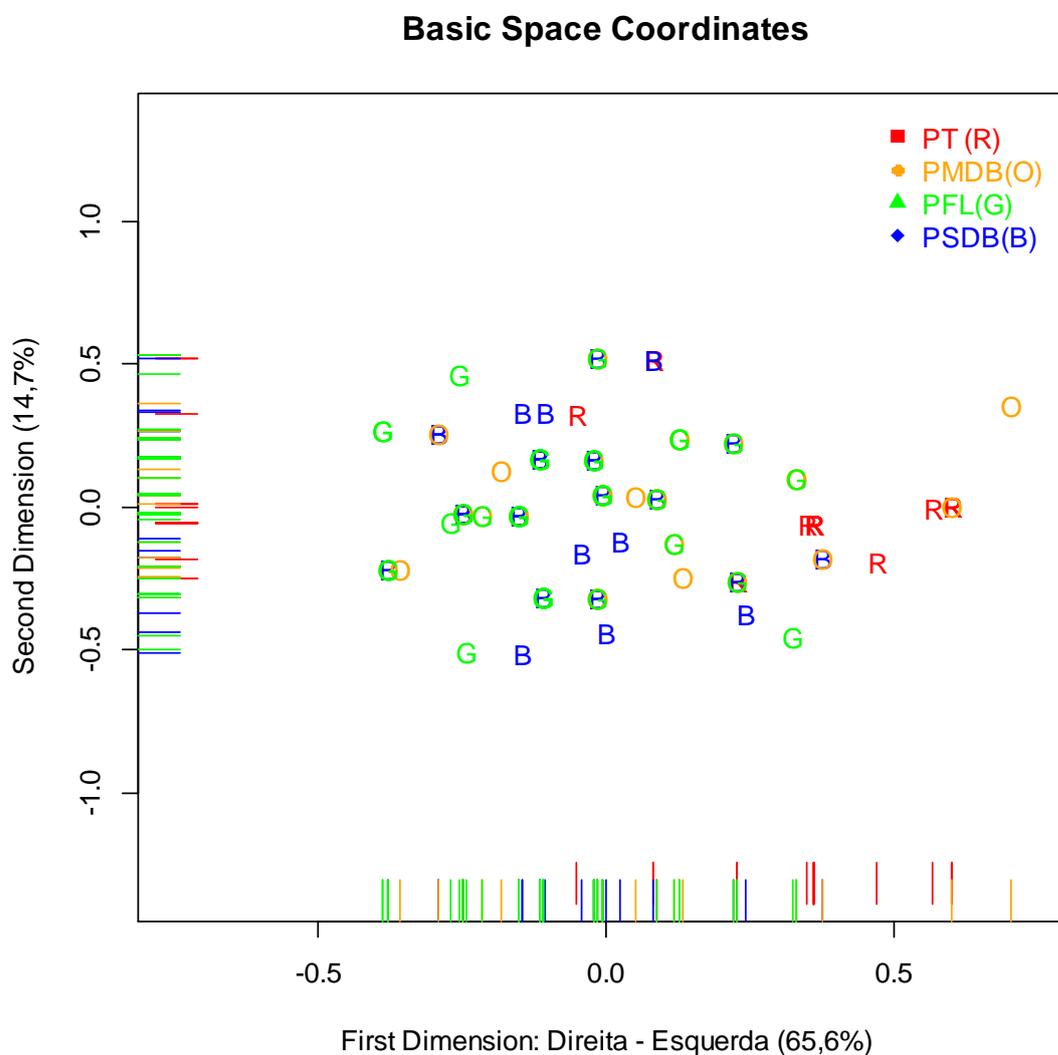
impossível distinguir visualmente todos os partidos presentes no survey¹⁷ em único gráfico, optou-se por “plotar” no gráfico I apenas as coordenadas espaciais referentes aos deputados dos 4 maiores partidos. Não obstante, para o cálculo dessas coordenadas, foram levadas em conta as respostas dos deputados de todos os partidos incluídos na pesquisa.

Um primeiro dado ao qual se pode recorrer com intuito de compreender a distribuição espacial dos deputados é o percentual da variância total das respostas é explicado por cada dimensão. No caso do presente gráfico, a primeira dimensão explica 65,6% da variância total enquanto a segunda dimensão é responsável por explicar mais 14,7% da variância¹⁸. Isso significa dizer que existe claramente uma dimensão dominante desses dados. Em casos como esse, deve-se ser cauteloso ao interpretar os resultados da segunda dimensão, uma vez que é mais provável que a mesma esteja apenas captando algum ruído estatístico sem um significado substantivo claro.

¹⁷ Para a legislatura e questão, o survey obteve respostas de deputados do PDT, PCdoB, PSB, PPS, PT, PTB, PL, PMDB, PSDB, PFL, PPB.

¹⁸ Novamente, embora o tenha se optado pela distinção visual de apenas quatro partidos no Gráfico I, para o cálculo do total de variância explicada por cada dimensão foram levadas em consideração as respostas dos deputados de todos os partidos presentes no survey.

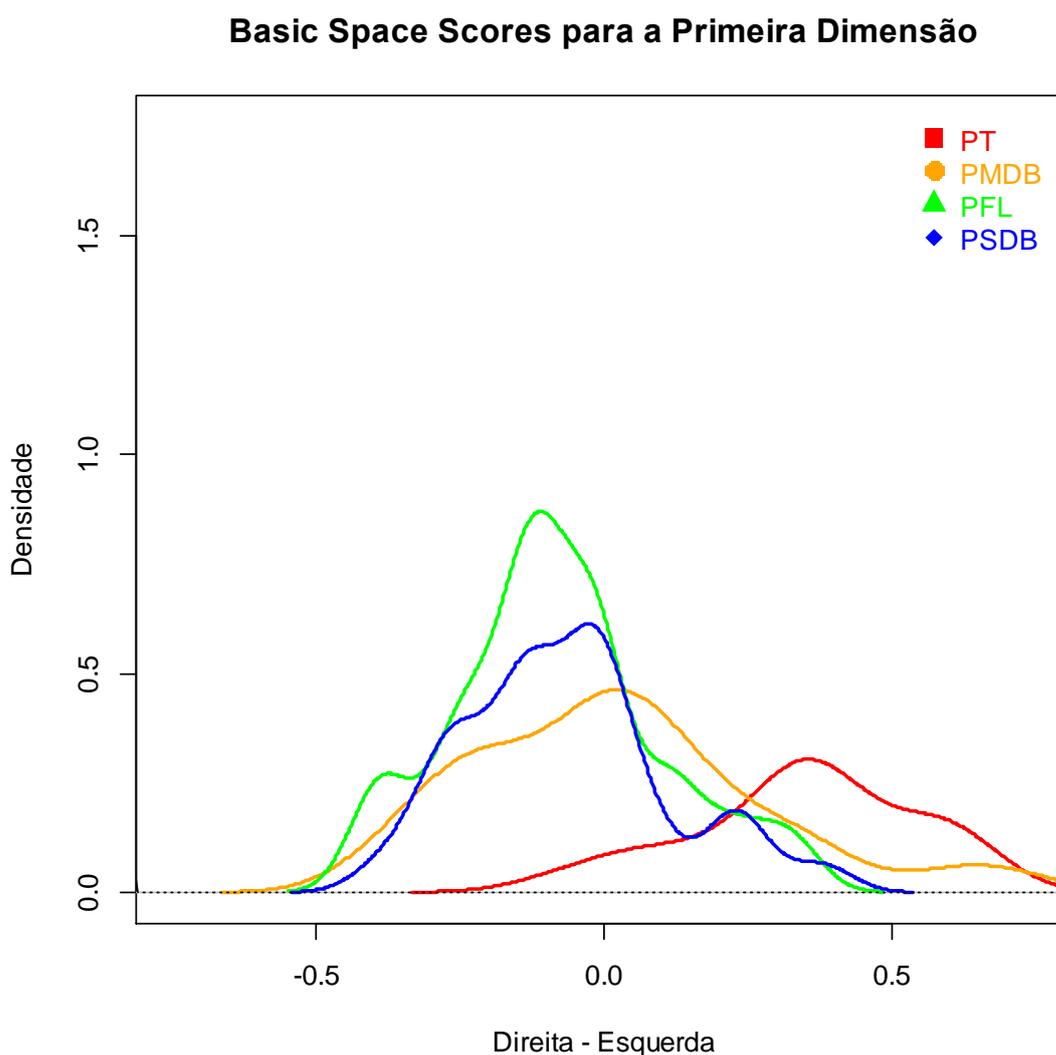
Gráfico I – Coordenadas Espaciais dos Deputados do PT, PSDB, PMDB, DEM na Câmara dos Deputados (1995-1998)



Com relação ao posicionamento dos deputados na primeira dimensão, pode-se observar como os deputados do PT ocuparam em sua maioria a porção direita do espaço enquanto os deputados do PFL foram os que se posicionaram mais à esquerda. Todavia, a presença de muitos deputados sobrepostos dificulta a observação precisa do posicionamento de cada partido, para facilitar essa interpretação, o melhor é recorrer a um gráfico do histograma das coordenadas espaciais de cada um dos partidos sobre a

dimensão principal revelada pelo Gráfico I. Doravante, essas coordenadas serão chamadas de *score* ideológico.

Gráfico II – Histogramas dos Scores Ideológicos do PT, PSDB, PMDB, DEM na Câmara dos Deputados (1995-1998)



O Gráfico II representa o histograma do *score* ideológico dos parlamentares de PT, PSDB, PFL e PMDB, obtidas a partir dos *scores* que os deputados obtiveram na primeira dimensão. A observação dessas distribuições nos permite distinguir com mais clareza a dispersão dos deputados de cada partido sobre a dimensão que explica a maior

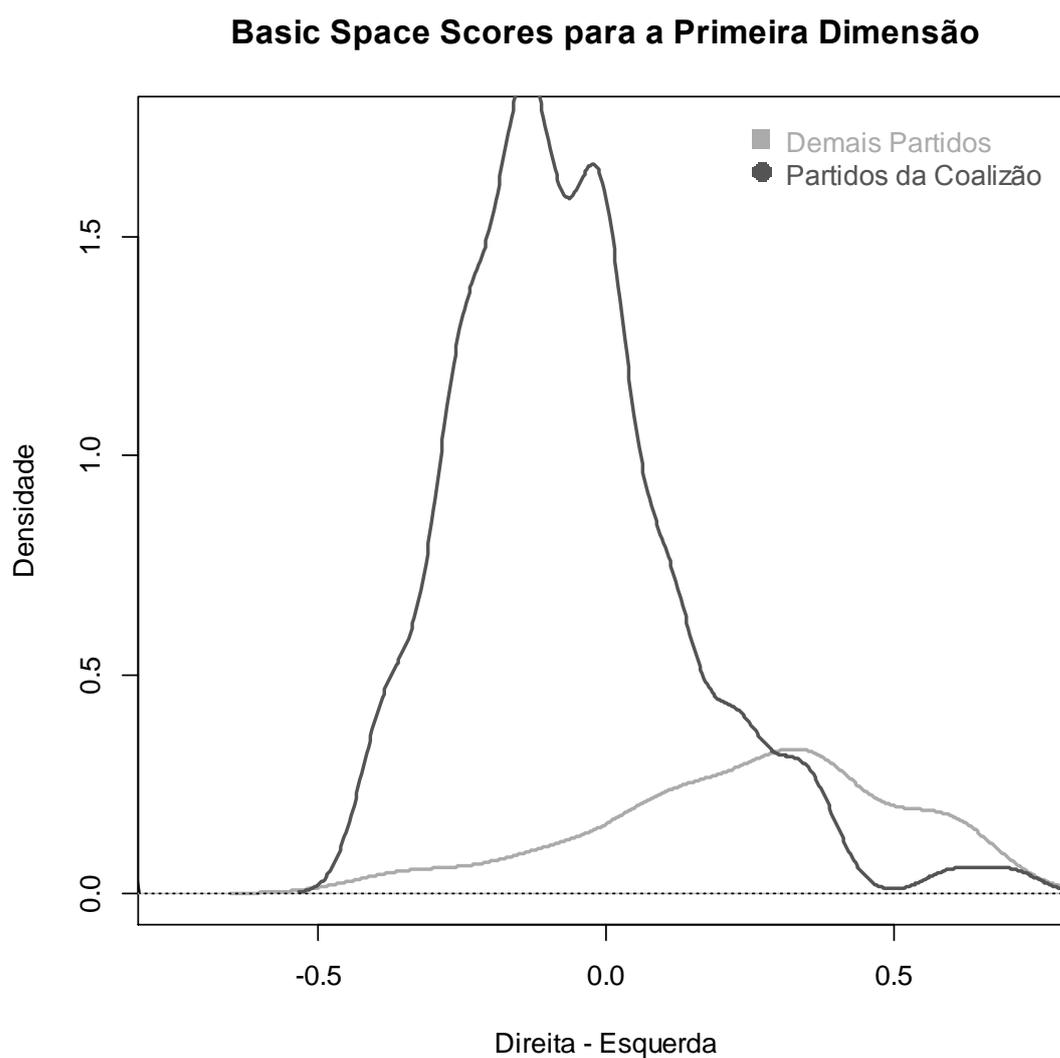
parte da variância de suas respostas. Pela leitura do gráfico, pode-se perceber que o PT é o partido que apresenta um conjunto de preferências mais afastado em relação aos demais, posicionado bem à direita do gráfico. Em contraste, está o PFL, que apresenta um pico de preferências do lado esquerdo do espaço. Por sua vez, o PSDB encontra-se próximo ao PFL, porém tem a distribuição menos concentrada na porção esquerda do espaço. Por fim, o PMDB é o partido mais disperso e também aquele que ocupa mais a porção central do espaço.

Cabe observar, no entanto, que a função *blackbox* não requer nenhum comando que dê um significado substantivo a suas dimensões ou às posições dos respondentes dentro do espaço dimensional. Isto é, não há uma correspondência intrínseca do lado direito do espaço representado a – por exemplo – o lado direito do espectro ideológico, ou ao pertencimento à coalizão de governo.

Não obstante, a observação atenta dos Gráficos I e II, em conjunto com a análise dos demais gráficos do período 1995-2014, permitirá afirmar com convicção que a dimensão principal que explica opiniões dos deputados brasileiros é a dimensão ideológica, sobre a qual os partidos se distribuem a partir do eixo esquerda-direita. Esse ponto será demonstrado no decorrer do capítulo e tem como fundamento principal a estabilidade do posicionamento dos partidos mesmo com as mudanças de governo e coalizão.

Antes disso, porém, é interessante ter uma visão mais geral do posicionamento dos deputados no período. Indo além dos quatro partidos já analisados, podemos observar o histograma do *score* ideológico dos partidos pertencentes à coalizão de governo no período em relação aos demais. O Gráfico III apresenta esses histogramas, dessa vez, a visualização contempla não apenas os dados referentes aos deputados dos quatro partidos principais, mas de todos os deputados incluídos no *survey*.

Gráfico III – Histograma dos *Scores* Ideológicos dos Partidos da Coalizão de Governo e dos Demais Partidos na Câmara dos Deputados (1995-1998)



O ponto que mais chama atenção no Gráfico III é o baixo grau de dispersão que os partidos da coalizão apresentam. Se a interpretação aqui proposta está correta, isto significa que dizer que se trata de uma coalizão de ideologicamente próxima. Conforme será demonstrado adiante, este tipo de coalizão pode ter sido um padrão nos governos do Presidente Fernando Henrique Cardoso, mas está longe de poder ser considerada uma regra entre as coalizões do Brasil entre 1995 e 2014.

Para melhor compreender os dados do Gráfico III, é importante ter em mente informações sobre a composição partidária da coalizão de governo no período. A tabela IV apresenta as datas de início, término e composição partidária de todas as coalizões pertinentes ao período de estudo dessa tese. Como a rodada do *Brazilian Legislative Survey* destinada a investigar o período entre 1995 e 1998 foi realizada no ano de 1997, o Gráfico III considera como partidos pertencentes à coalizão PSDB, PFL, PMDB, PTB, PPB. Isto é, os histogramas dos scores ideológicos do Gráfico III, são coerentes com a composição partidária da coalizão “FHC I 2”, apresentada na Tabela IV.

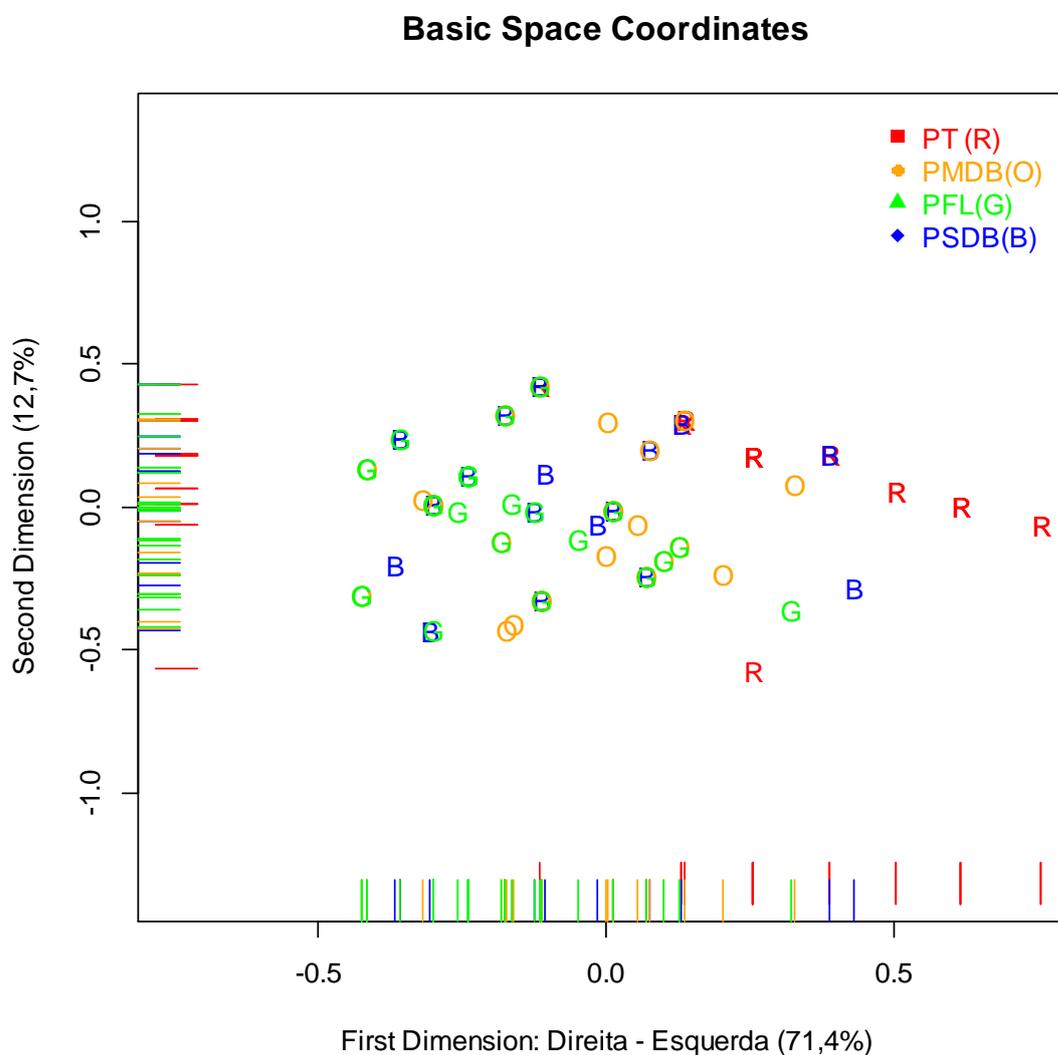
Tabela IV – Início, Término e Composição Partidária das Coalizões de Governo no Brasil (1995-2014)

FHC I 1	01-jan-95	25-abr-96	PSDB - PFL - PMDB - PTB
FHC I 2	26-abr-96	31-dez-98	PSDB - PFL - PMDB - PTB - PPB
FHC II 1	01-jan-99	05-mar-02	PSDB - PFL - PMDB - PPB
FHC II 2	06-mar-02	31-dez-02	PSDB - PMDB - PPB
Lula I 1	01-jan-03	22-jan-04	PT - PL - PCdoB - PSB - PTB - PDT - PPS - PV
Lula I 2	23-jan-04	31-jan-05	PT - PL - PCdoB - PSB - PTB - PPS - PV - PMDB
Lula I 3	01-fev-05	19-mai-05	PT - PL - PCdoB - PSB - PTB - PV - PMDB
Lula I 4	20-mai-05	22-jul-05	PT - PL - PCdoB - PSB - PTB - PMDB
Lula I 5	23-jul-05	31-dez-06	PT - PL - PCdoB - PSB - PTB - PMDB - PP
Lula II 1	01-jan-07	01-abr-07	PT - PR - PCdoB - PSB - PTB - PMDB - PP - PRB
Lula II 2	02-abr-07	27-set-09	PT - PR - PCdoB - PSB - PTB - PMDB - PP - PDT - PRB
Lula II 3	28-set-09	31-dez-10	PT - PR - PCdoB - PSB - PMDB - PP - PDT - PRB
Dilma 1	01-jan-11	01-mar-12	PT - PR - PCdoB - PSB - PMDB - PDT - PP
Dilma 2	02-mar-12	02-out-13	PT - PR - PCdoB - PSB - PMDB - PDT - PP- PRB
Dilma 3	03-out-12	31-dez-14	PT - PR - PCdoB - PMDB - PDT - PP- PRB

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebrap)

Dando prosseguimento à análise, os Gráficos IV, V e VI demonstram que o padrão observado no período do primeiro mandato de FHC se manteve também no segundo termo do Presidente.

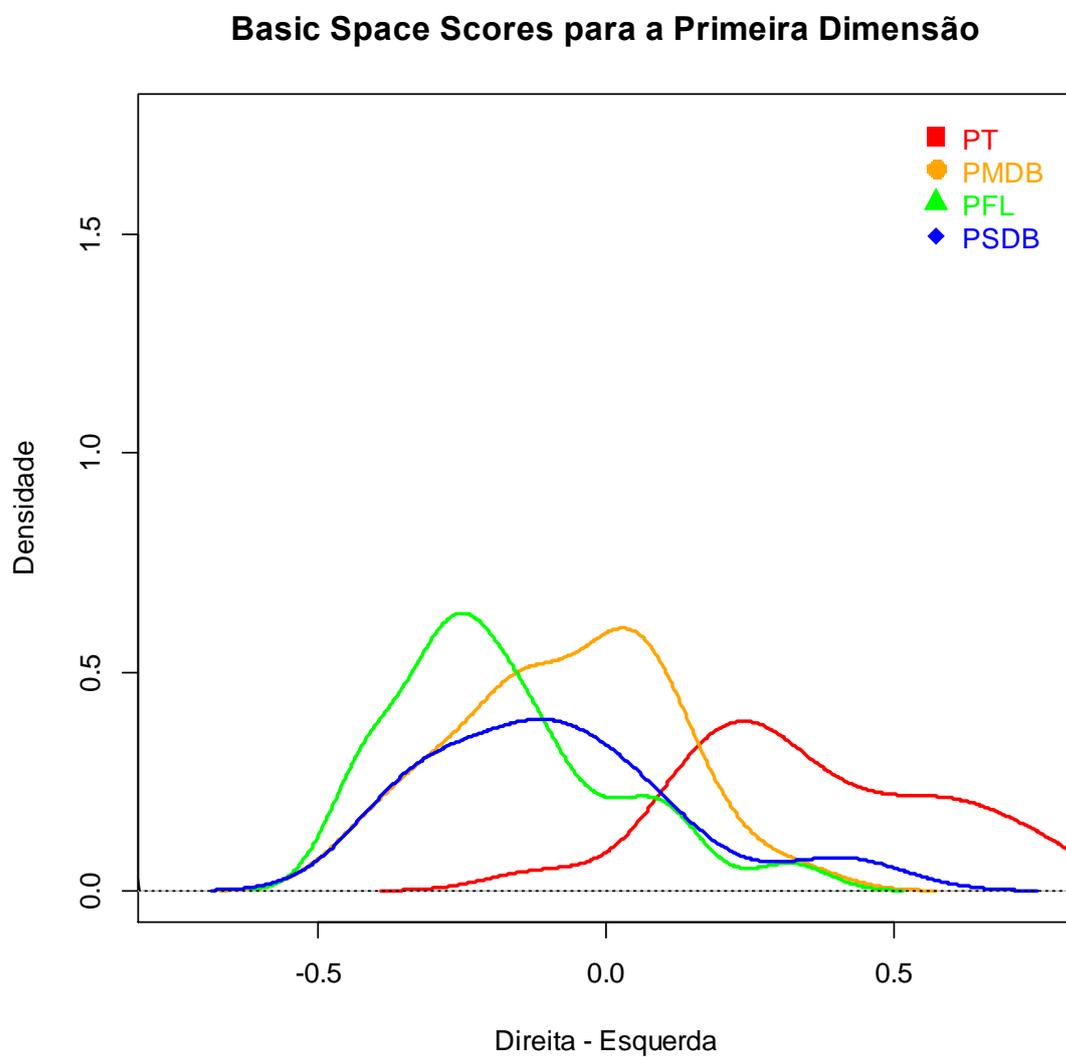
Gráfico IV – Coordenadas Espaciais do PT, PMDB, PFL e PSDB na Câmara dos Deputados (1999-2002)



Assim como ocorrera na análise dos dados apresentados no Gráfico I, aqui também é possível observar que existe uma dimensão dominante para a explicação da variância das respostas. A diferença é que dessa vez o percentual da variância explicada é ainda maior: 71,4%. Também com relação ao posicionamento dos deputados, é possível notar a manutenção do padrão observado na análise do anterior. O Gráfico V mostra o posicionamento dos partidos similar àquele visto no Gráfico II, com o PT ocupando a direita do espaço das coordenadas (e a esquerda do espectro ideológico), opondo-se ao

PFL no outro extremo. Por sua vez, PSDB e PMDB permanecem nas posições mais centrais, sendo que o PSDB se encontra ligeiramente mais à direita no espectro ideológico do que o PMDB.

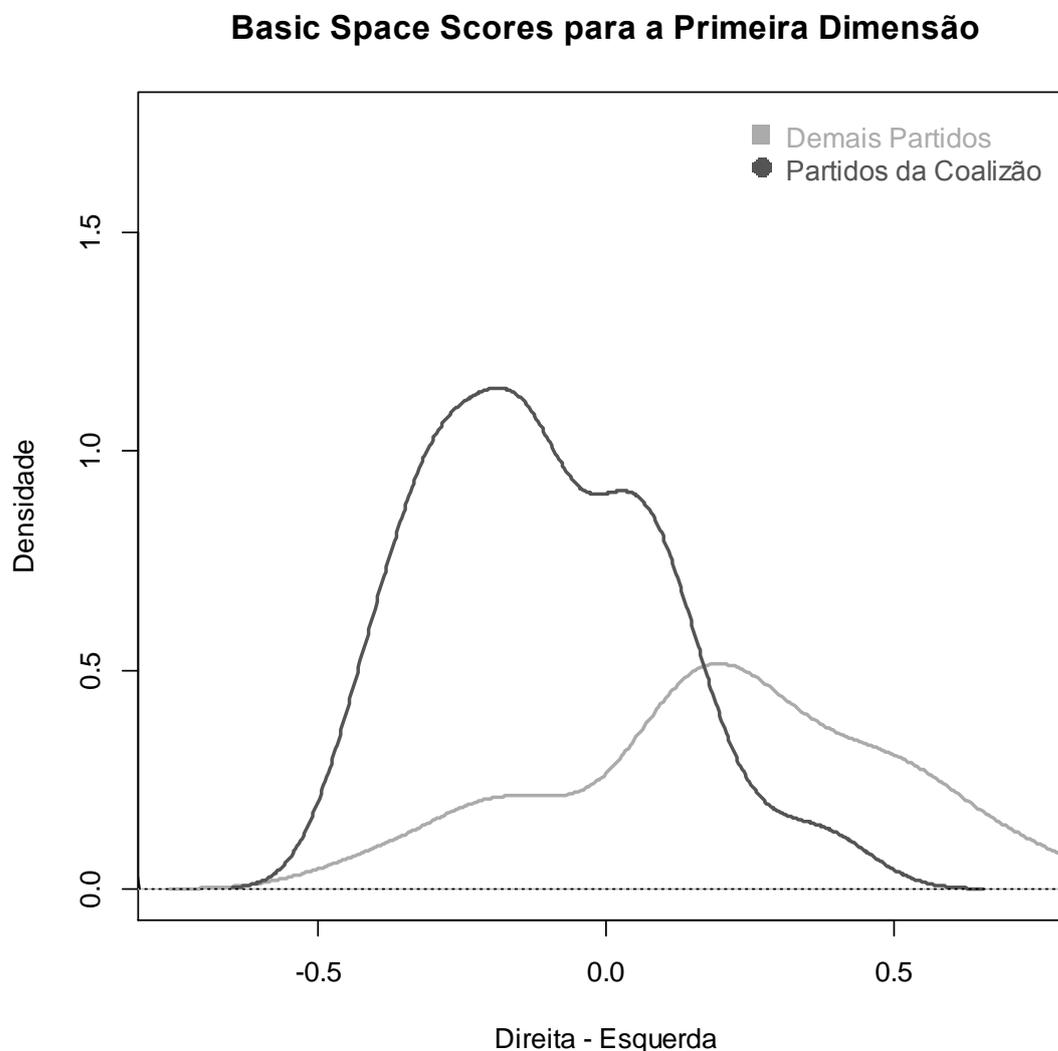
Gráfico V – Histogramas dos Scores Ideológicos do PT, PMDB, PFL e PSDB na Câmara dos Deputados (1999-2002)



Para finalizar a análise do período, o Gráfico VI mostra como a coalizão¹⁹ de governo se concentra mais fortemente do meio para a direita do espectro ideológico, enquanto os demais partidos ficam mais à esquerda do espectro. Embora o nível de dispersão apresentado neste gráfico seja superior àquele do Gráfico III, pode-se dizer que se trata de uma coalizão coesa. Importante lembrar que, em todos os gráficos mostrados até o momento, a direita do espectro ideológico corresponde à parte esquerda do espaço do gráfico.

¹⁹ Em coerência com o período de realização do Survey, foram considerados partidos pertencentes à coalizão de Governo PSDB, PMDB, PFL e PPB.

Gráfico VI - Histograma dos Scores Ideológicos dos Partidos da Coalizão de Governo e dos Demais Partidos na Câmara dos Deputados (1999-2002)



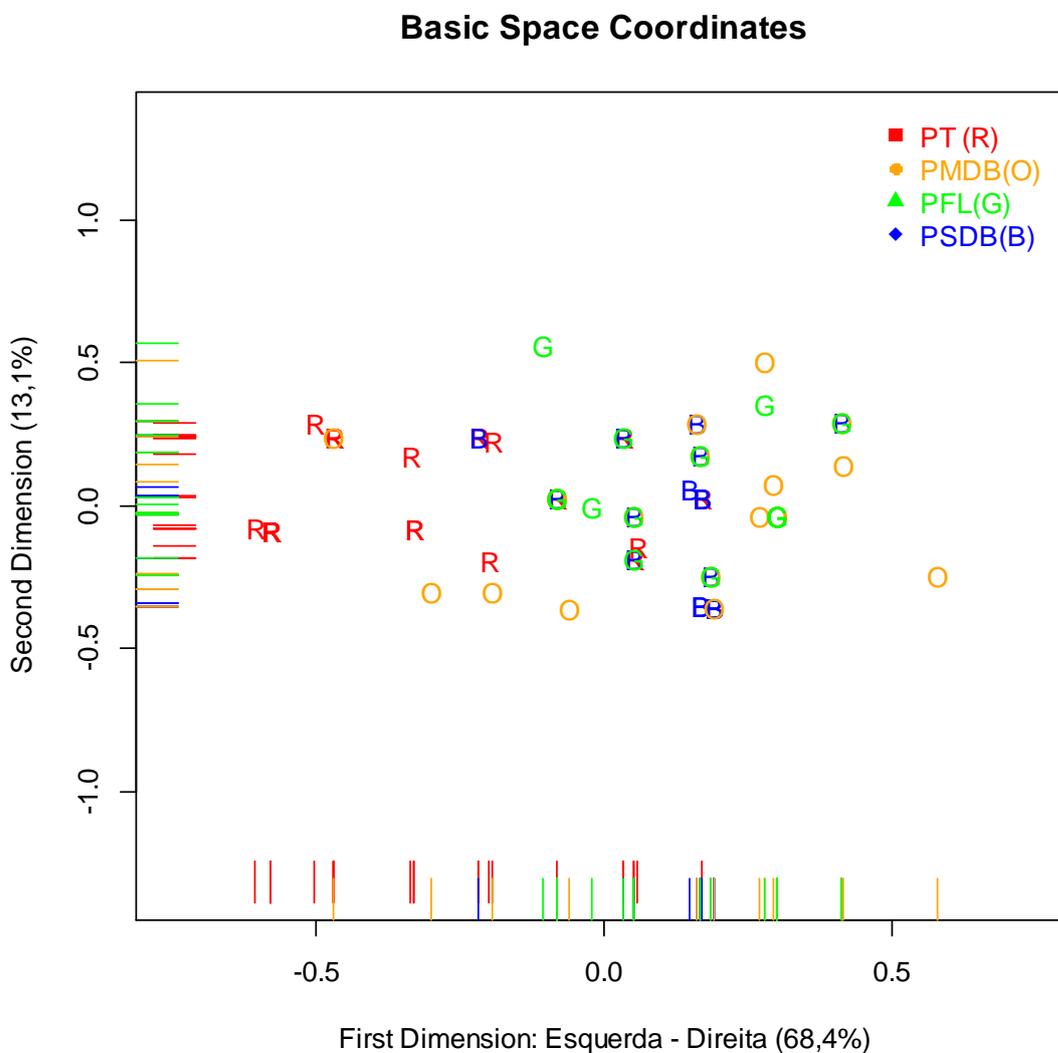
Até aqui, observou-se como os deputados dos quatro maiores partidos brasileiros, bem como os deputados que compuseram as coalizões de governo, mantiveram um posicionamento bastante coerente nos dois mandatos do Presidente Fernando Henrique Cardoso. No entanto, pode-se observar que esta coerência foi certamente favorecida por uma política de formações de coalizões entre partidos não muito distantes em termos de ideologia no período. Observando os dados de composição da coalizão apresentados na tabela IV, pode-se perceber que as coalizões de Governo formadas entre 1995 e 2002

nunca contaram com partidos localizados em extremos opostos do espectro ideológico, uma vez que os partidos de esquerda nunca integraram tais coalizões.

Nesse sentido, os dados do próximo período a ser analisado (2003 à 2006) são representativos de uma época mais conturbada na política brasileira, em que a subida ao poder do Presidente Luis Inácio Lula da Silva por um partido de esquerda, produziu uma política de formação de coalizões muito mais complexa, marcada por alianças entre partidos de diferente perfil ideológico.

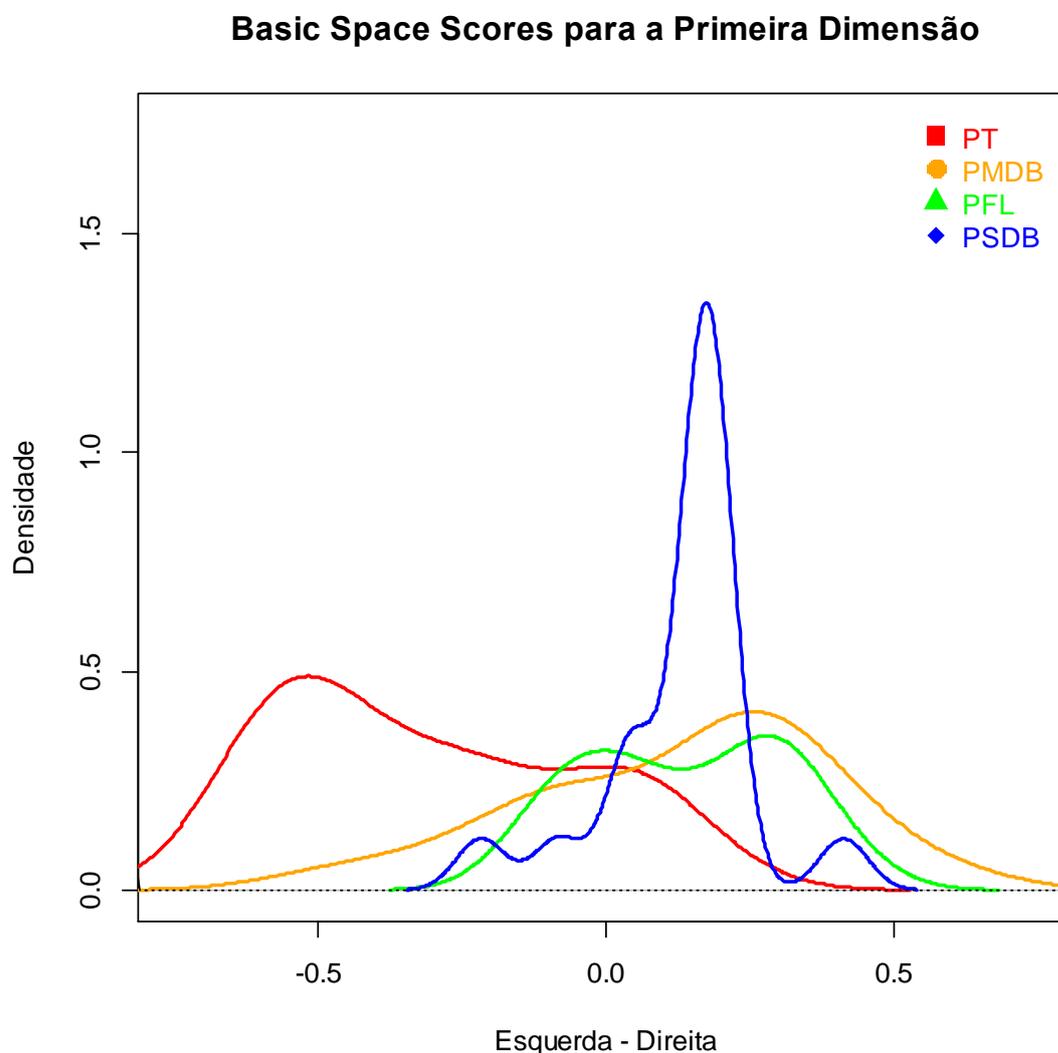
Seriam essas alianças capazes de influenciar as atitudes dos deputados ao ponto de a dimensão ideológica deixar de ser aquela que mais tem capacidade de explicar as opiniões dos deputados? A resposta é não. O Gráfico VII mostra que a dimensão ideológica é responsável por explicar 68,4% da variação das respostas dos deputados no período. Além disso, embora o PT faça parte agora do Governo, o posicionamento de seus deputados permanece afastado dos demais partidos, inclusive do PMDB, o qual foi parte da coalizão de governo durante a maior parte do período entre 2003 e 2006.

Gráfico VII – Coordenadas Espaciais dos Deputados do PT, PSDB, PMDB, DEM na Câmara dos Deputados (2003-2006)



O Gráfico VIII, por sua vez, mostra com clareza que a mudança de coalizão não foi suficiente para embaralhar o posicionamento ideológico dos partidos na Câmara dos Deputados. Pode-se notar que PSDB, PFL e PMDB continuam mais próximos entre si do que em relação PT. Além disso, o PMDB, permanece o partido mais disperso, enquanto PSDB e PFL se concentram entre o meio e a direita do espectro ideológico.

Gráfico VIII – Histogramas dos Scores Ideológicos do PT, PMDB, PFL e PSDB na Câmara dos Deputados (2003-2006)

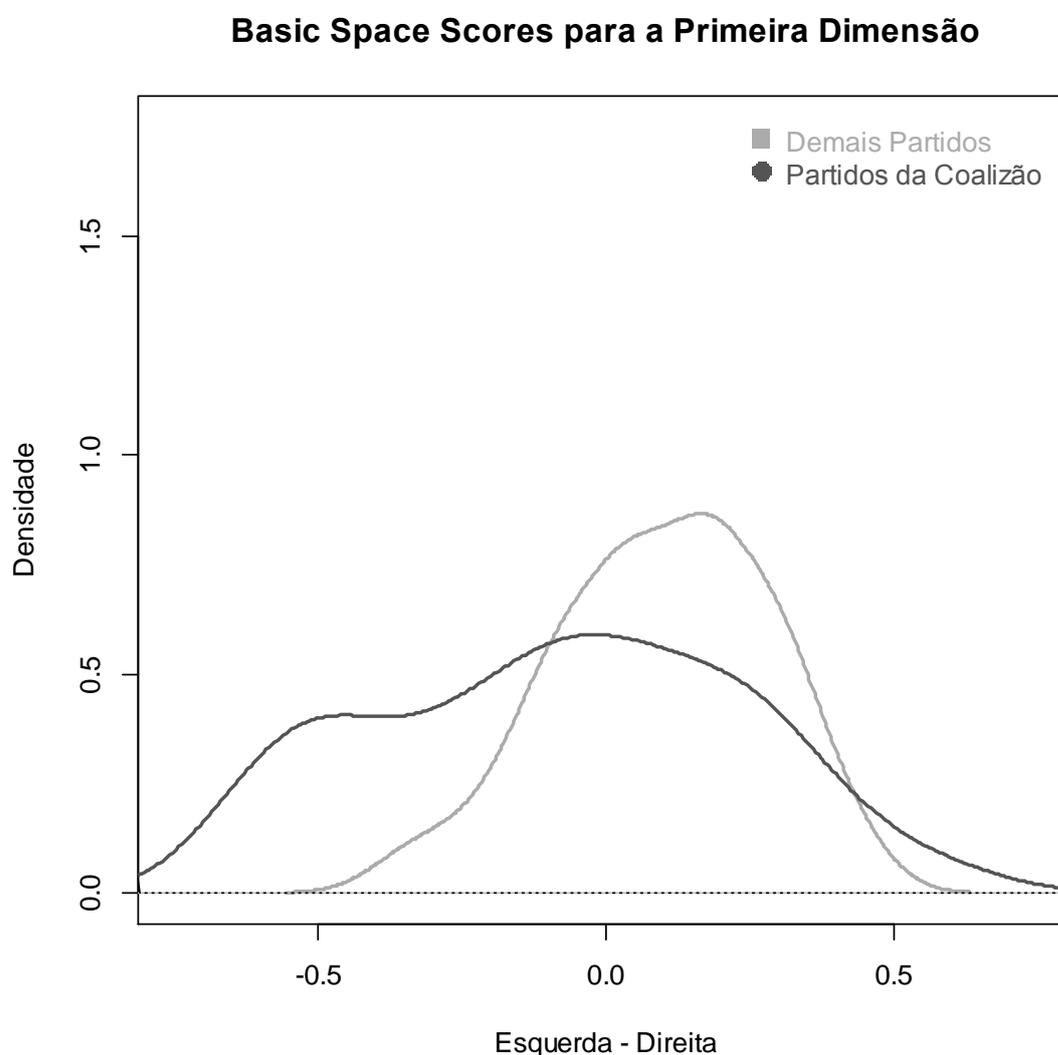


Para finalizar a análise do primeiro mandato do Presidente Lula, o Gráfico IX mostra os histogramas dos scores ideológicos para os partidos da coalizão²⁰ e para os demais. Chama a atenção como esse gráfico apresenta um padrão totalmente distinto em relação aos Gráficos III e VI, pois diferentemente do que ocorria nos governos FHC, o primeiro mandato do Presidente Lula foi marcado pela dispersão ideológica da coalizão de governo. Para análise aqui em questão, isso é especialmente relevante para a

²⁰ Em coerência com o período de realização do Survey, foram considerados partidos pertencentes à coalizão de Governo PT, PL, PCdoB, PSB, PTB, PMDB.

constatação que a primeira dimensão das coordenadas espaciais se refere efetivamente à ideologia, pois fica eliminada a possibilidade dessa dimensão distribuir os partidos entre aqueles que pertencem mais fortemente à coalizão de governo e os demais.

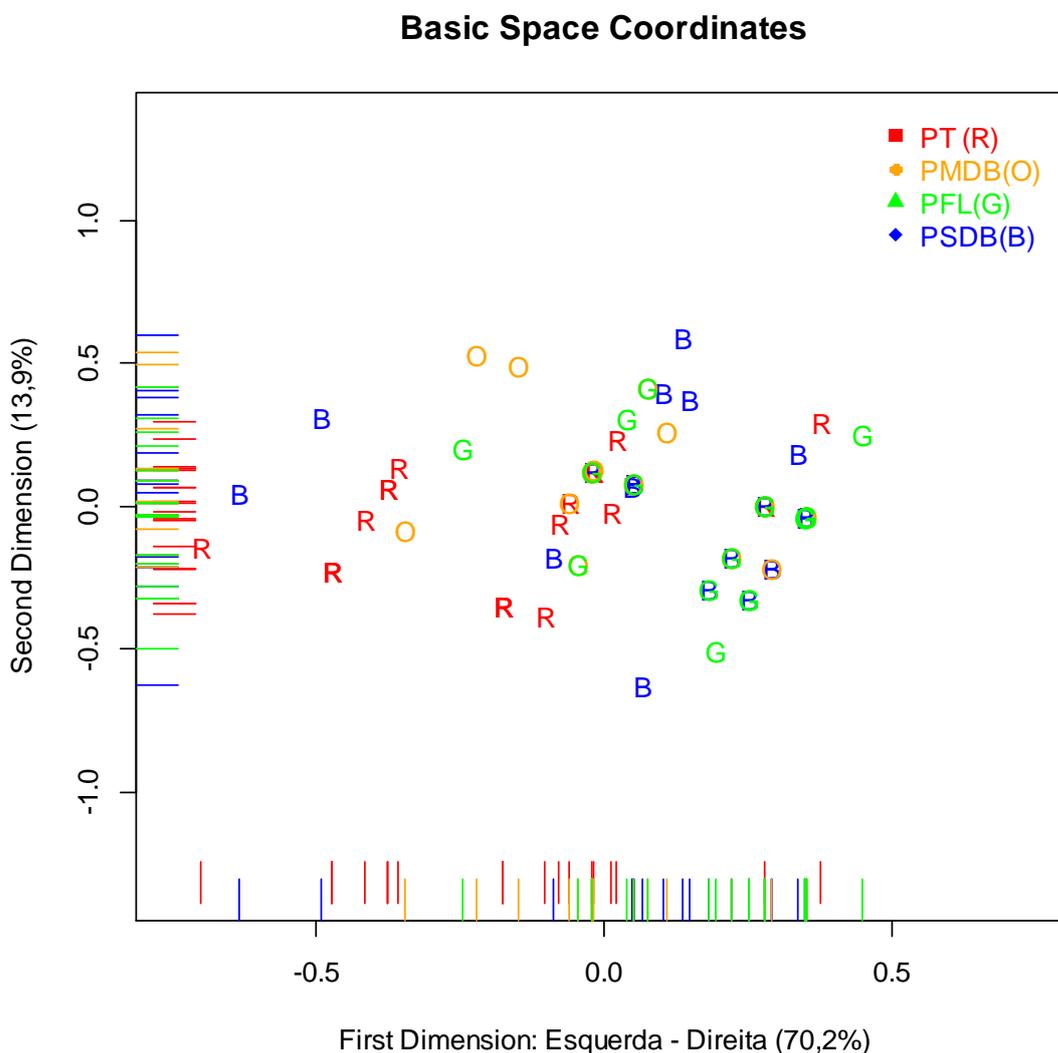
Gráfico IX – Histograma dos *Scores* Ideológicos dos Partidos da Coalizão de Governo e dos Demais Partidos na Câmara dos Deputados (2003-2006)



Prosseguindo com a análise até o segundo mandato do Presidente Lula, temos os Gráficos X, XI e XII, cuja análise demonstra que a configuração observada no primeiro

mandato do Presidente petista não foi uma exceção, representando de fato um padrão para os governos seguintes do partido.

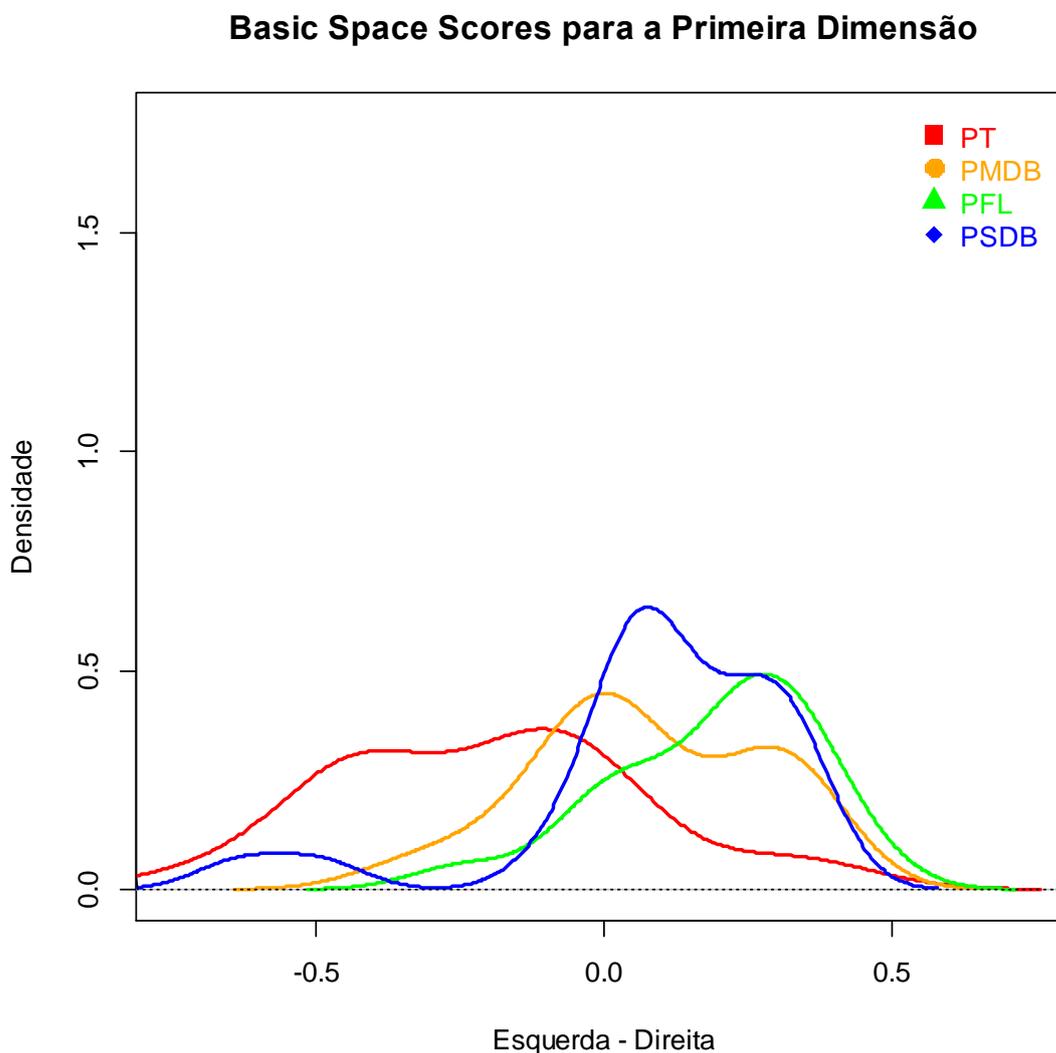
Gráfico X – Coordenadas Espaciais dos Deputados do PT, PSDB, PMDB, DEM na Câmara dos Deputados (2007-2010)



O Gráfico X mostra novamente a ideologia como dimensão estruturante das opiniões dos deputados. Com relação ao padrão de distribuição espacial dos deputados, os dados mostram, mais uma vez, o PT se concentrando na esquerda do espectro ideológico, em

contraste com os deputados do PFL (que passaria a adotar a sigla DEM, a partir de 2007) no extremo oposto.

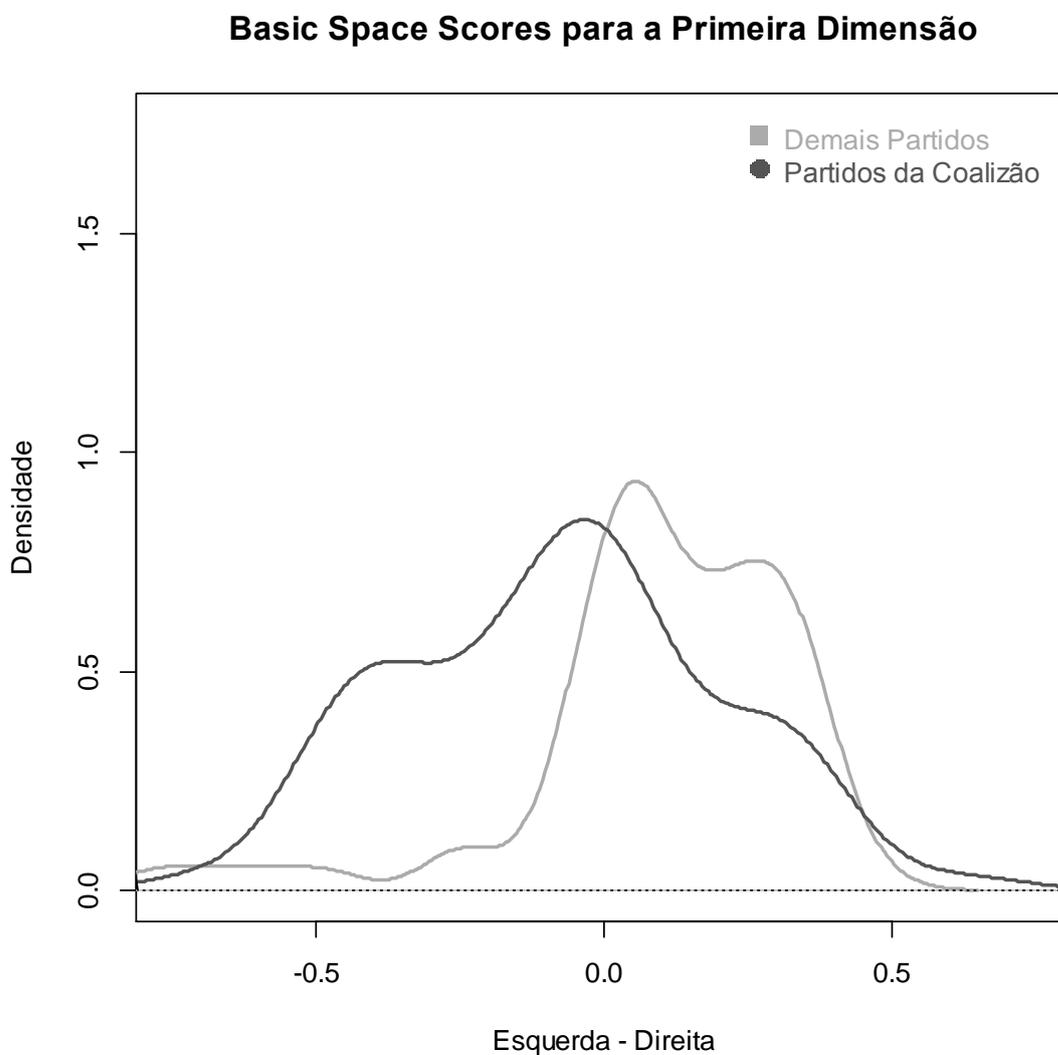
Gráfico XI – Histogramas dos *Scores* Ideológicos do PT, PMDB, PFL e PSDB na Câmara dos Deputados (2007-2010)



Pelo Gráfico XI, é possível perceber claramente como o PMDB, PSDB e PFL apresentam pequenas diferenças entre si e diferenças maiores em relação ao PT. Mais uma vez o PSDB encontra-se ligeiramente mais à esquerda em relação ao PFL.

Com relação ao posicionamento dos partidos da coalizão²¹, o Gráfico XII segue na direção para qual já apontava o Gráfico IX, mostrando que a coalizão de governo do segundo mandato do Presidente Lula é marcadamente dispersa e heterogênea. Mais do que isso, é possível perceber que boa parte da coalizão de governo tem interesses semelhantes aos dos partidos que não pertencem à coalizão.

Gráfico XII – Histograma dos *Scores* Ideológicos dos Partidos da Coalizão de Governo e dos Demais Partidos na Câmara dos Deputados (2007-2010)



²¹ Em coerência com o período de realização do Survey, foram considerados partidos pertencentes à coalizão de Governo PT, PR, PCdoB, PSB, PTB, PMDB, PP, PDT, PRB.

Por fim, para completar a análise do posicionamento ideológico dos deputados no período que esta tese investiga, cabe analisar os resultados apresentados nos Gráficos XIII, XIX e XV, que dizem respeito ao primeiro mandato da Presidente Dilma Rousseff.

Os Gráfico XIII e XIV, confirmam o padrão da ideologia como dimensão estruturante das opiniões dos deputados e do PT como o partido que mais difere ideologicamente dos demais entre os quatro principais partidos do período analisado. Como variação em relação aos gráficos anteriores, os deputados do PMDB foram posicionados mais a direita do espectro, entretanto, como se trata de apenas uma onda, é difícil saber se este resultado representa uma mudança de fôlego ou apenas um resultado pontual.

Gráfico XIII – Coordenadas Espaciais dos Deputados do PT, PSDB, PMDB, DEM na Câmara dos Deputados (2011-2014)

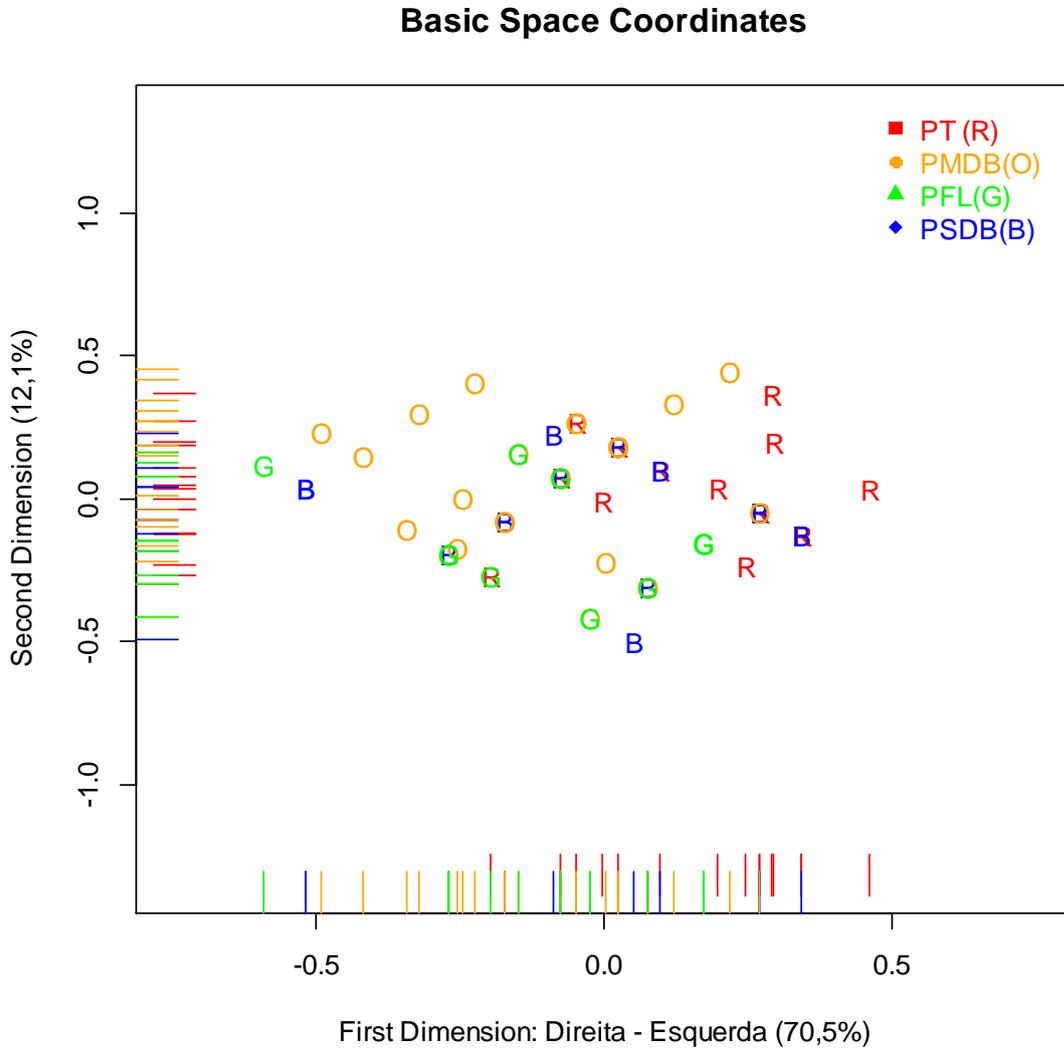
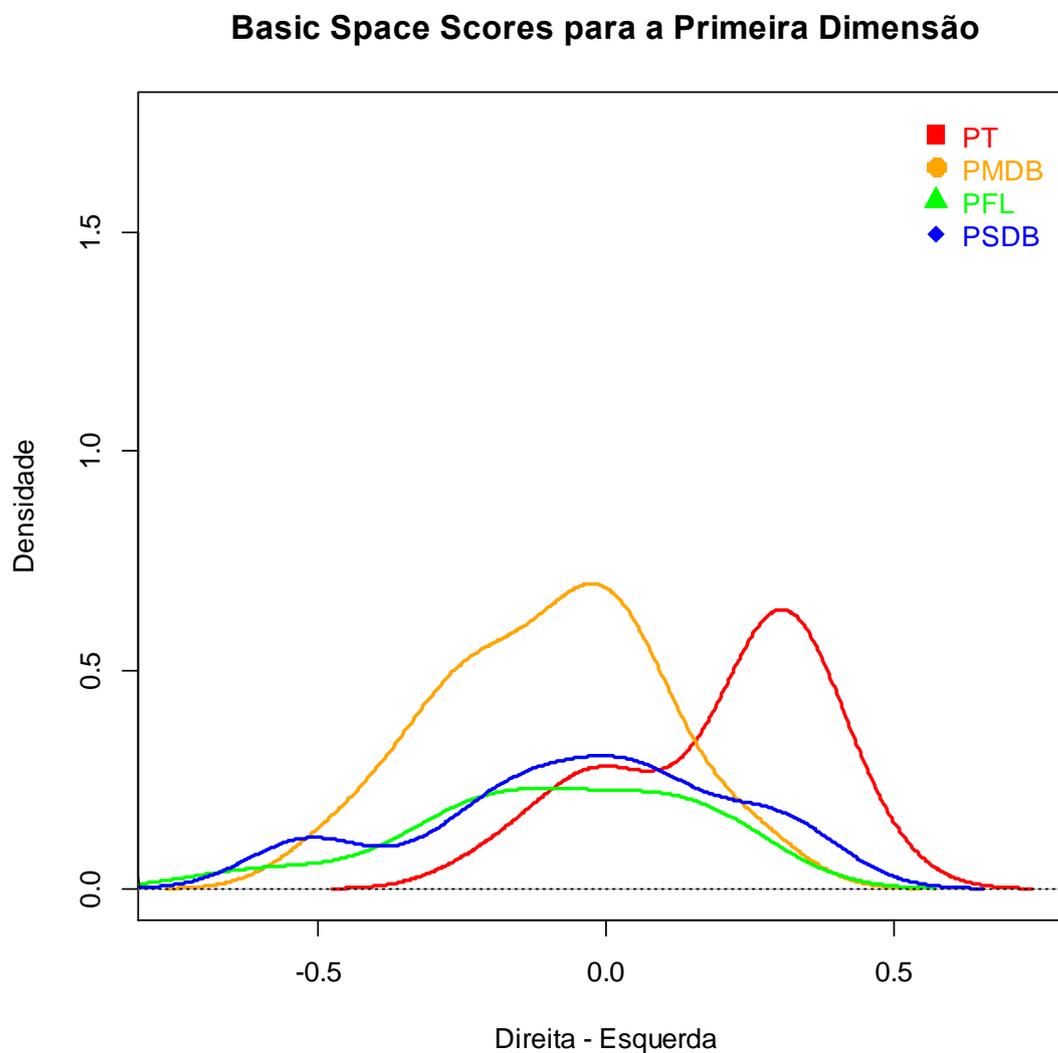


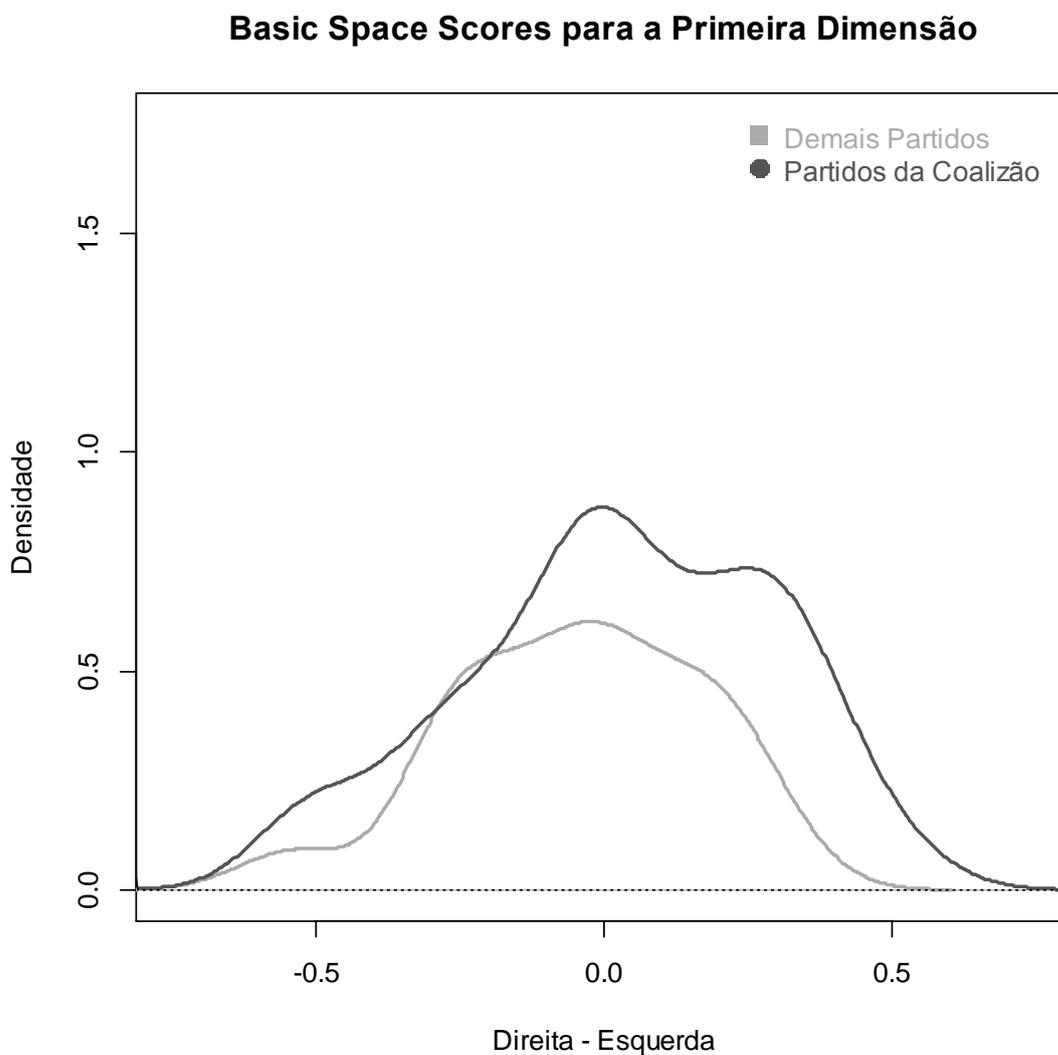
Gráfico XIV – Histogramas dos Scores Ideológicos do PT, PMDB, PFL e PSDB na Câmara dos Deputados (2011-2014)



Para finalizar, o Gráfico XV mostra mais vez uma coalizão²² dispersa e que, além disso, apresenta um posicionamento ideológico bastante próximo em relação ao grupo de partidos que não fazem parte do Governo.

²² Em coerência com o período de realização do Survey, foram considerados partidos pertencentes à coalizão de Governo PT, PR, PCdoB, PSB, PMDB, PP, PDT, PRB.

Gráfico XV – Histograma dos *Scores* Ideológicos dos Partidos da Coalizão de Governo e dos Demais Partidos na Câmara dos Deputados (2011-2014)



A análise das opiniões dos deputados é um ótimo indicativo para que se possa compreender seu posicionamento ideológico. Com base nos dados aqui apresentados, é possível dizer que a ideologia é a dimensão principal em torno da qual se estruturam as opiniões dos deputados, e que o posicionamento dos principais partidos nessa dimensão

não sofreu mudanças abruptas no período entre 1995 e 2014, mantendo-se coerente ao longo do tempo.

Desta forma, é possível não apenas confirmar os achados de Power e Zucco (2011, 2012), como também ir além. Se é verdade que estes autores utilizaram perguntas que se referiam diretamente à classificação ideológica dos deputados e partidos e concluíram os deputados posicionavam-se de maneira coerente ao longo do tempo, a análise dos *surveys* realizada nesta tese mostra que essa coerência ideológica pode ser aferida não apenas através de perguntas diretas sobre o posicionamento ideológico dos deputados, mas também a partir da estruturação das suas opiniões sobre diversos *issues* em torno de uma dimensão latente.

Fica claro assim, que além de ser possível identificar um posicionamento ideológico estável para os principais partidos da Câmara dos Deputados ao longo do tempo, este posicionamento ideológico de fato informa sobre as posições políticas dos deputados. Neste sentido os conceitos de esquerda e direita não devem ser entendidos como “caixas vazias”, para utilizar a expressão cunhada por Jean Paul Sartre, mas como polos da dimensão principal sobre a qual se estruturam as opiniões dos deputados.

Os resultados encontrados nessa seção são de grande importância para o prosseguimento deste estudo. O ponto principal é que, como consequência da estabilidade do posicionamento dos partidos na dimensão ideológica, temos que o pertencimento ou não à coalizão de governo não representa necessariamente uma fonte

de estruturação das preferências dos deputados. Isso significa que os partidos tendem a manter seu posicionamento ideológico independente de entrarem ou saírem da coalizão de governo. O resultado é que eventualmente são formadas coalizões com baixo nível de coesão. Essa variação do grau de dispersão ideológica da coalizão certamente tem impacto sobre o funcionamento interno do legislativo e sobre a forma como esse Poder se relaciona com o Executivo.

Esses desdobramentos serão explorados no capítulo III, no qual será demonstrado como as características ideológicas dos partidos pertencentes à coalizão de governo tem impacto sobre o sucesso legislativo do Executivo e sobre a disciplina dos parlamentares relação às indicações do Líder do Governo. O próximo capítulo apresentará as evidências empíricas de que um Presidente que comanda uma coalizão mais heterogênea tende a ser menos preponderante do que um Chefe do Executivo apoiado por uma coalizão ideologicamente próxima.

2.2 O Comportamento dos Partidos e Coalizões na Câmara dos Deputados: analisando as votações nominais.

Se a seção anterior teve como foco mostrar como é a ideologia a dimensão latente que explica a maior parte da variância das respostas dos deputados colhidas através de *surveys*, a seção atual busca mostrar como a ideologia não deve ser medida através da análise das votações nominais no caso do presidencialismo brasileiro. A análise dos dados mostrará que no caso votações, a dimensão latente em torno da qual se distribuem espacialmente deputados e partidos é relativa ao eixo governo-oposição.

A aplicação de modelos espaciais para a análise de dados de escolha binária teve grande destaque no estudo do comportamento legislativo e, ao mesmo tempo, motivo de polêmica entre os estudiosos. Os defensores desse método para mensuração do posicionamento ideológico dos partidos partem do pressuposto de que os legisladores possuem pontos ideais em uma dimensão política latente e votam pela alternativa política mais próxima a este ponto. Neste cenário, o voto do legislador refletiria a distância entre seu ponto ideal e uma proposta política sobre a qual ele deve decidir (Poole 2005; McCarty, Poole, Rosenthal 2006).

Dessa forma, é possível utilizar os dados sobre votações nominais para obter os pontos ideais de cada legislador em uma ou mais dimensões latentes. Um exemplo desse tipo de trabalho é o estudo de Bernabel (2015), o qual avalia as votações nominais realizadas

na Câmara e no Senado entre 1994 e 2010 e conclui que a ideologia é a dimensão latente mais importante para prever os resultados dessas votações.

Todavia, alguns autores apresentam ressalvas ao uso das votações nominais para a identificação das preferências políticas pelos parlamentares (Cox e McCubbins, 2005; Armstrong *et al.*, 2014), segundo estes, o voto dos deputados poderia ser influenciado por diversos fatores externos à sua preferência pessoal, tais como influência do líder partidário, barganhas e ameaças por parte do Executivo. Nesse sentido, o deputado poderia ser constrangido a votar de maneira distinta de seu ponto ideal.

Na presente tese, os resultados das análises das votações nominais não são tomados como sendo relativos às “posições ideais” dos parlamentares, mas sim como o produto de um conjunto de fatores os quais podem influenciar as decisões dos deputados. Neste sentido, o voto do parlamentar pode ser compreendido como um comportamento estratégico no qual são levadas em considerações não apenas as preferências pessoais do próprio parlamentar, mas também os eventuais constrangimentos políticos e institucionais que o deputado possa enfrentar. A partir desse entendimento, foi utilizado o método conhecido como *W-Nominate*, desenvolvido por Keith Poole e Howard Rosenthal (1997) para estimar o posicionamento dos deputados brasileiros em torno de duas dimensões latentes.

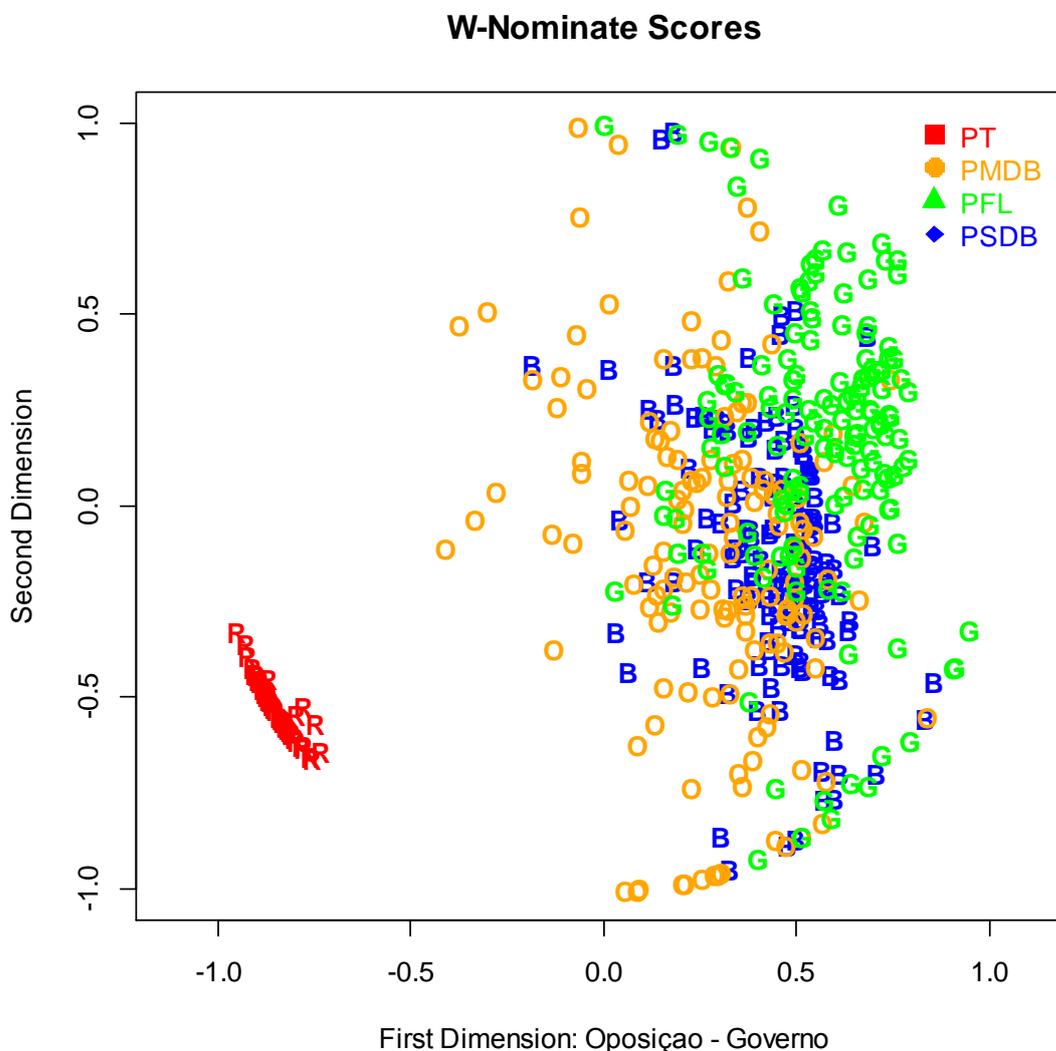
O Gráfico XVI mostra os scores obtidos através do *W-Nominate* para os quatro maiores partidos presentes na Câmara dos Deputados entre 1995 e 1998. Assim como foi o caso na análise dos dados de *survey*, seria impossível distinguir visualmente todos os partidos presentes na Câmara dos Deputados em único gráfico, optou-se então por “plotar” no

gráfico XVI apenas as coordenadas espaciais referentes aos deputados dos 4 maiores partidos²³. Não obstante, para o calcula dessas coordenadas, foram levadas em contas as respostas dos deputados de todos os partidos presentes nas votações.

De acordo com os dados, com base apenas na primeira dimensão é possível prever com sucesso 90,8% das votações dos deputados no período. Para além do fato de que o modelo apresenta um bom nível de ajuste, esse resultado significa também que esse conjunto de dados apresenta uma dimensão altamente dominante a partir da qual se estruturam as votações dos deputados.

²³ Cada deputado de cada um desses partidos representa um ponto no Gráfico XVI, nos casos em que o deputado mudou de partido dentro da legislatura, esse deputado passou a representar dois pontos, sendo um obtido a partir das votações desse deputado no partido de origem e outro obtido a partir das votações do deputado no partido de destino.

Gráfico XVI – W-Nominate Scores para PT, PMDB, PFL, PSDB na Câmara dos Deputados (1995- 1998)



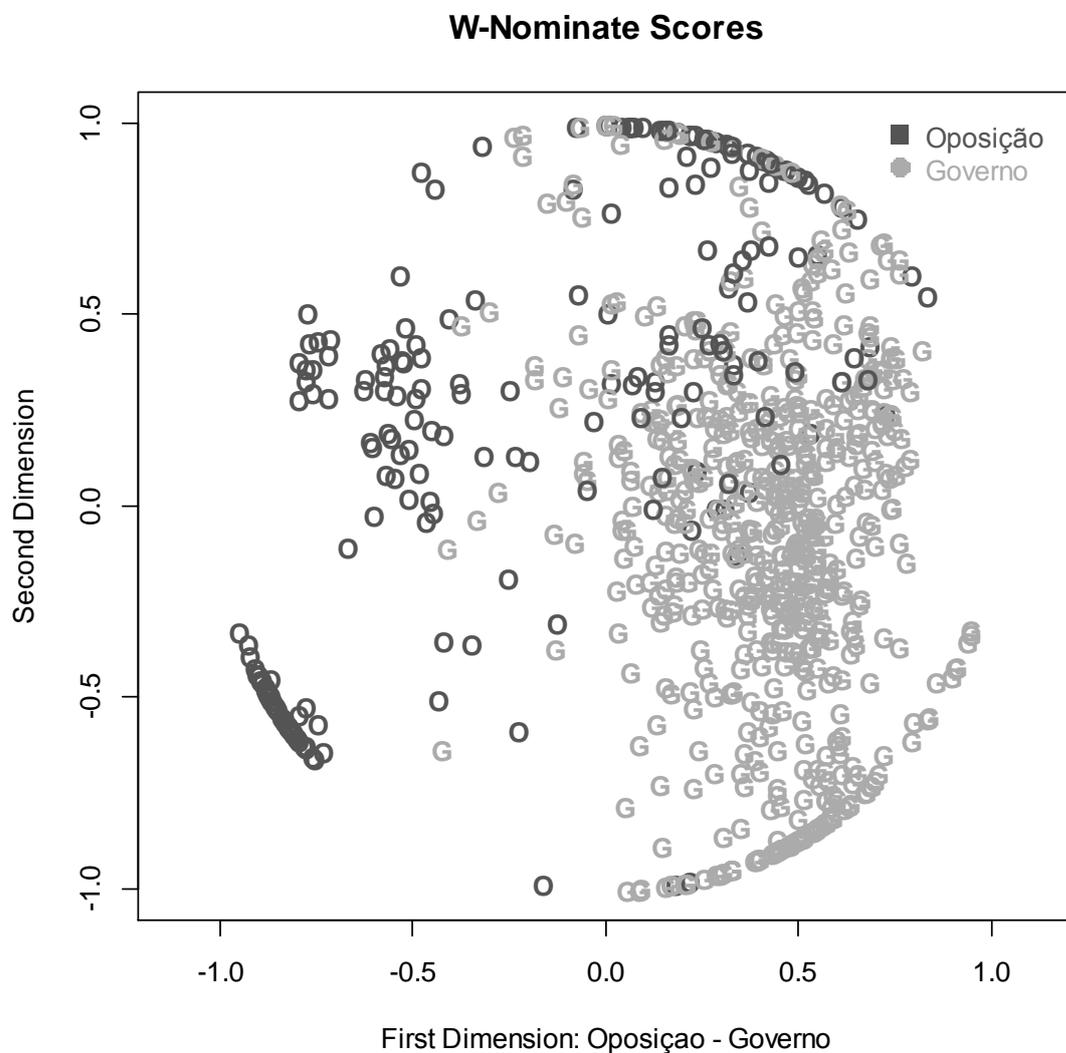
Neste contexto, a correta interpretação do significado da primeira dimensão adquire uma relevância ainda maior do que a usual. Conforme se pode observar no Gráfico XVI, temos novamente um quadro em que o PT encontra-se separado dos demais partidos, os quais se mostram próximos uns aos outros. Neste primeiro momento, poder-se-ia interpretar esses dados como sinal de que a primeira dimensão corresponde ao eixo-esquerda e direita ou ao eixo oposição-governo. Todavia, a interpretação aqui proposta, em desacordo com os achados de Bernabel (2015), é que se pode afirmar com segurança

que a dimensão estruturante das votações dos deputados corresponde ao eixo oposição-governo. Este último ponto ficará mais claro no decorrer do capítulo no momento em que forem analisadas as votações dos deputados nas legislaturas subsequentes.

Antes disso, porém, cabe analisar as informações sobre os escores do *W-Nominate* para os partidos da coalizão e oposição no período entre 1995 e 1998, os quais podem ser observados no Gráfico XVII²⁴. Neste caso, o gráfico apresenta o posicionamento de todos os deputados que participaram de votações nominais no período em questão, não se restringindo apenas aos maiores partidos. De maneira geral, pode-se observar que os parlamentares dos partidos pertencentes ao governo se mantiveram concentrados do meio para o centro para a direita do espaço, enquanto os partidos que não ocupavam nenhum posto ministerial concentram-se em diferentes partes do gráfico.

²⁴ Cada deputado pertencente ao governo e à oposição representa um ponto no Gráfico XVII, nos casos em que o partido do deputado mudou ter pertencido ao governo e à oposição dentro da mesma legislatura, o deputado passou a representar dois pontos, sendo um obtido a partir das votações desse deputado quando seu partido estava no governo e outro obtido a partir das votações do deputado quando seu partido estava na oposição.

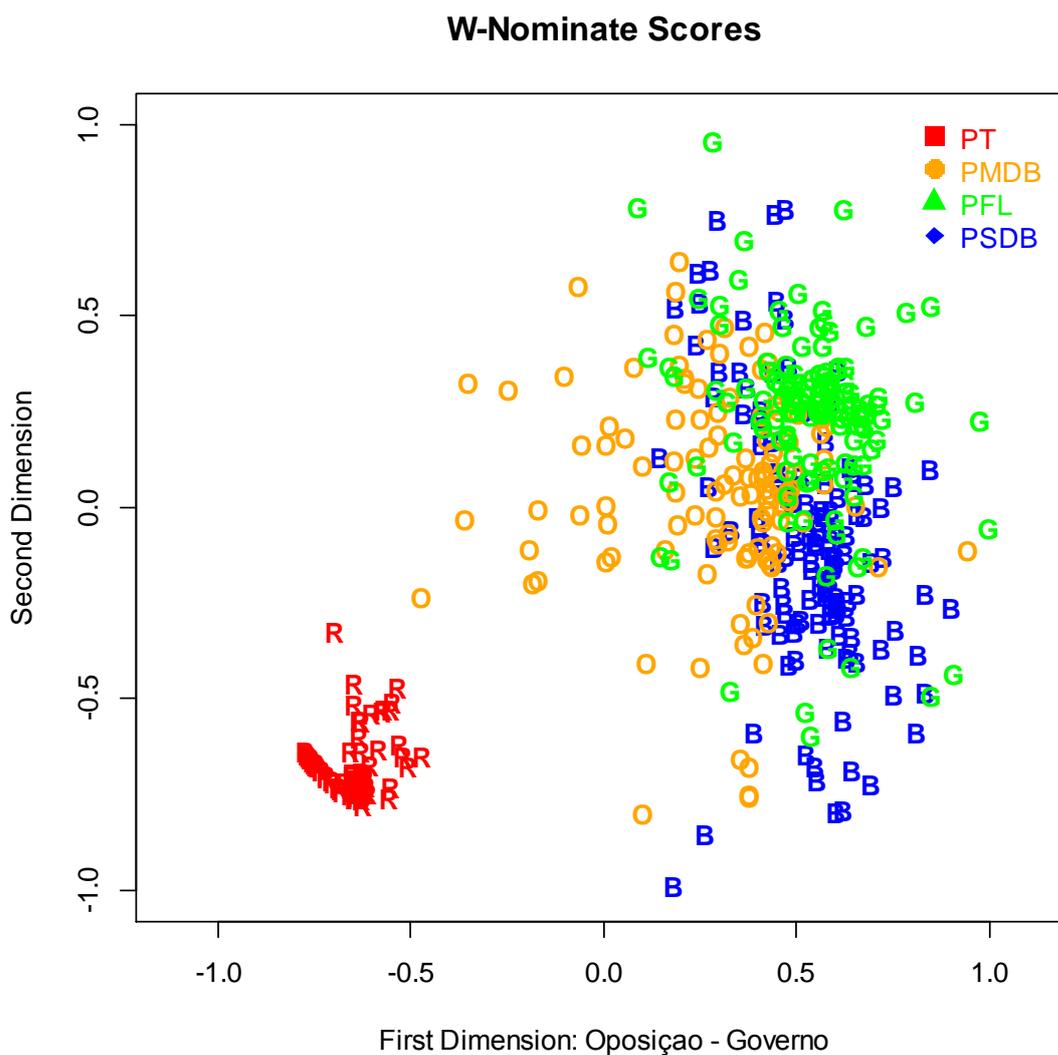
Gráfico XVII – W-Nominate Scores para os partidos da Coalizão e da Oposição na Câmara dos Deputados (1995- 1998)



Passando para a análise do segundo termo do Presidente FHC, os Gráficos XVIII e XIX, mostram que os resultados da distribuição espacial das votações durante o primeiro termo do Presidente não foram apenas consequências de um evento fortuito, mas ao contrário, representaram um padrão que se repetiu também no segundo mandato do Presidente. Dessa vez, foi possível prever 92% dos votos a partir da primeira

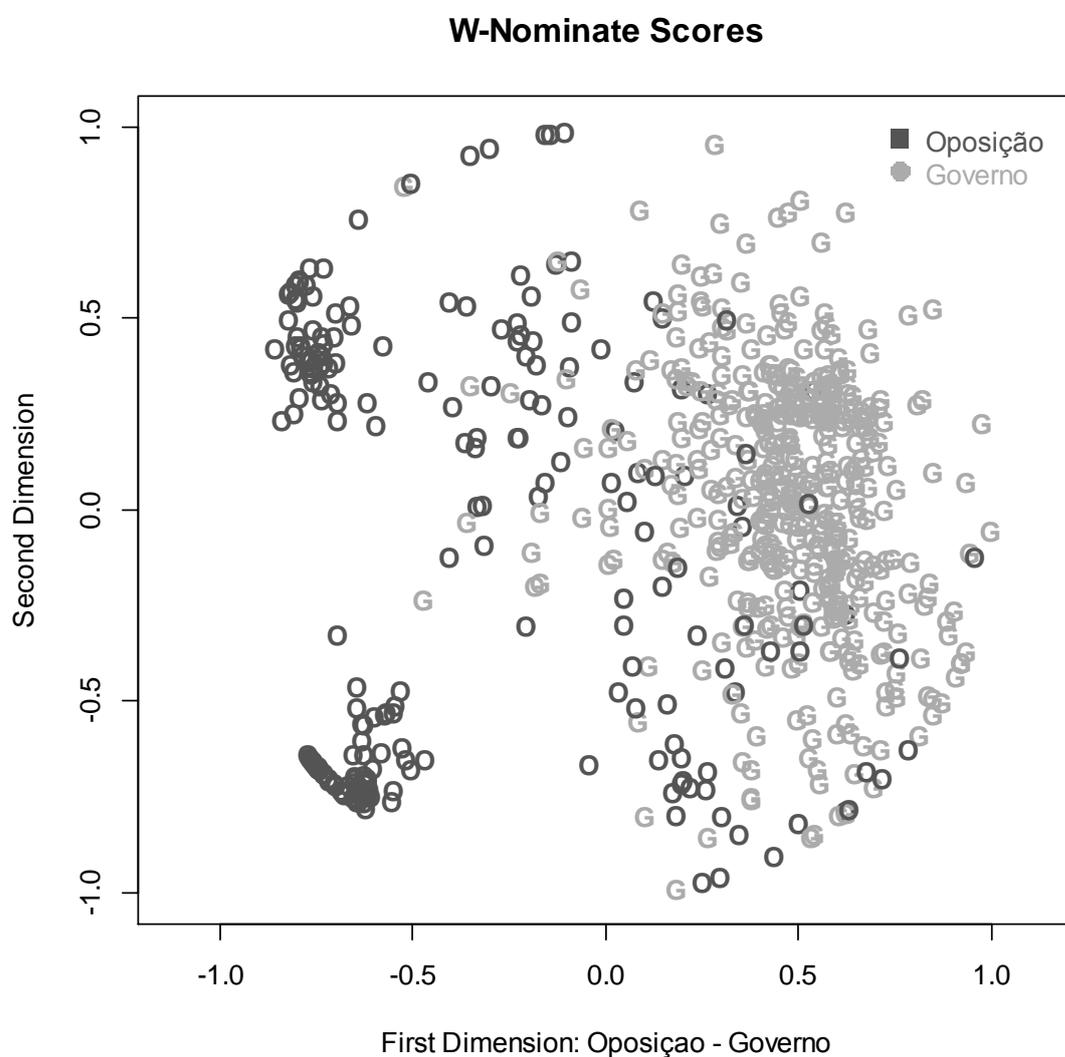
dimensão, mostrando mais uma vez que os dados possuem uma dimensão dominante. Com relação ao Posicionamento dos partidos, O Gráfico XVIII confirma um padrão já observado anteriormente, mostrando o PT como um partido altamente disciplinado na oposição, em contraste com PSDB e PFL, fortemente disciplinados dentro da coalizão de governo. Também é interessante notar que o PMDB aparece como um partido fiel ao governo nas votações, mas um pouco menos do que PFL e PSDB.

Gráfico XVIII – W-Nominate Scores para PT,PMDB,PFL,PSDB na Câmara dos Deputados (1999- 2002)



Por sua vez, o Gráfico XIX também repete o padrão observado no perfil de votação da coalizão do primeiro mandato FHC. Mais uma vez observa-se que os partidos da coalizão tendem a se posicionar do meio para a direita do espaço.

Gráfico XIX – W-Nominate Scores para os partidos da Coalizão e da Oposição na Câmara dos Deputados (1999- 2002)



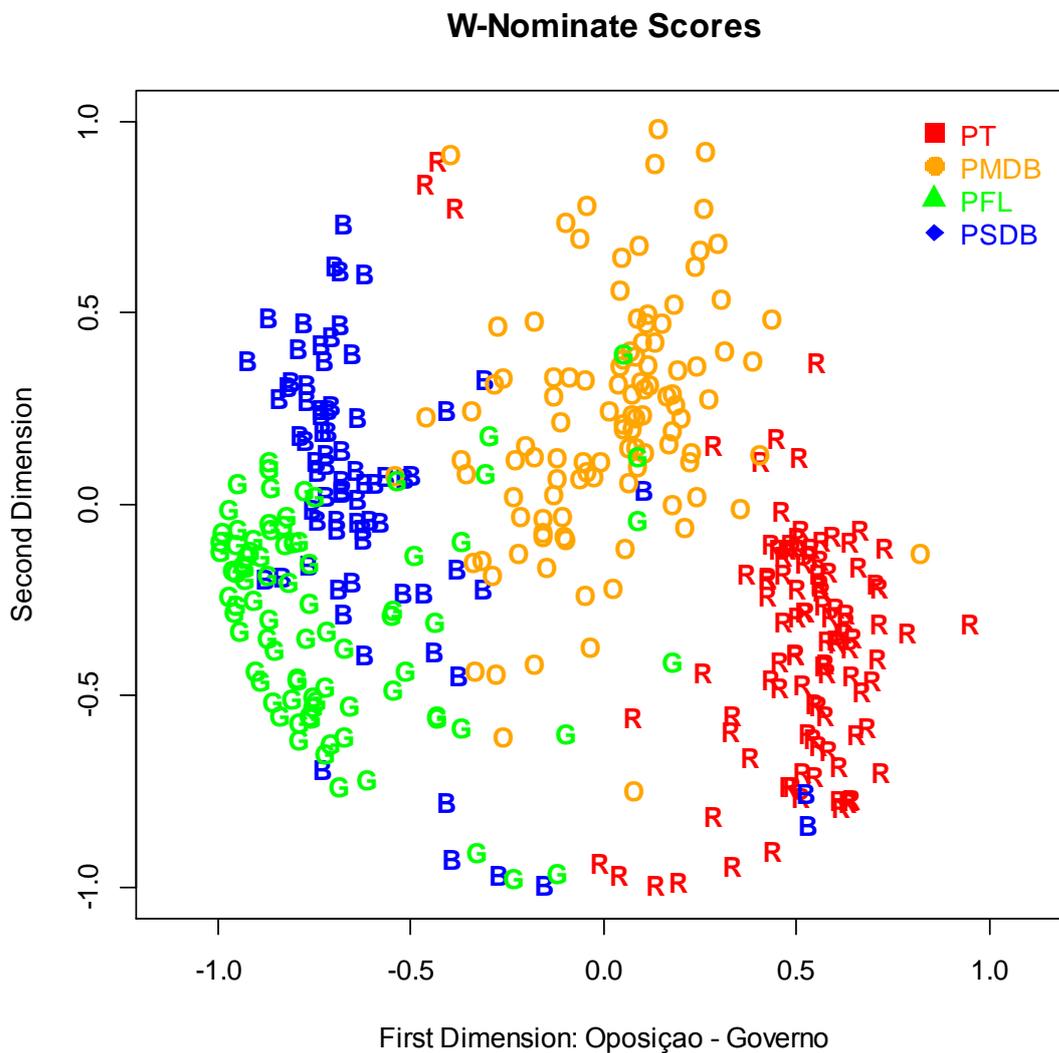
Até aqui, a análise da distribuição espacial das votações deixou claro como os principais partidos da coalizão de governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso apresentaram um comportamento disciplinado entre os anos de 1995 e 2002. Esse resultado já era esperado tendo em vista a análise realizada na seção anterior do capítulo que demonstrou que esses partidos se encontram próximos também por questões ideológicas. Agora é o momento de analisar como a chegada de um novo presidente, eleito por um partido de perfil ideológico distinto e apoiando-se em uma coalizão ideologicamente heterogênea, afetou o padrão de distribuição espacial dos votos dos deputados.

Os Gráficos XX e XXI mostram como a mudança na composição da coalizão alterou o posicionamento relativo dos partidos na primeira dimensão (que aqui prediz corretamente 90,7% dos votos dos deputados).

O Gráfico XX mostra como PSDB e PFL permaneceram no extremo oposto ao PT em relação ao à primeira dimensão, em contrapartida, o PMDB deslocou-se consideravelmente em relação aos dois mandatos de FHC. Se nas duas legislaturas anteriores o PMDB encontra-se muito próximo ao PSDB e ao PFL, no primeiro mandato do Presidente Lula, o partido se afastou dos seus velhos aliados e aproximou-

se do PT. Isso ocorreu mesmo o partido não fazendo parte do governo desde o seu início²⁵.

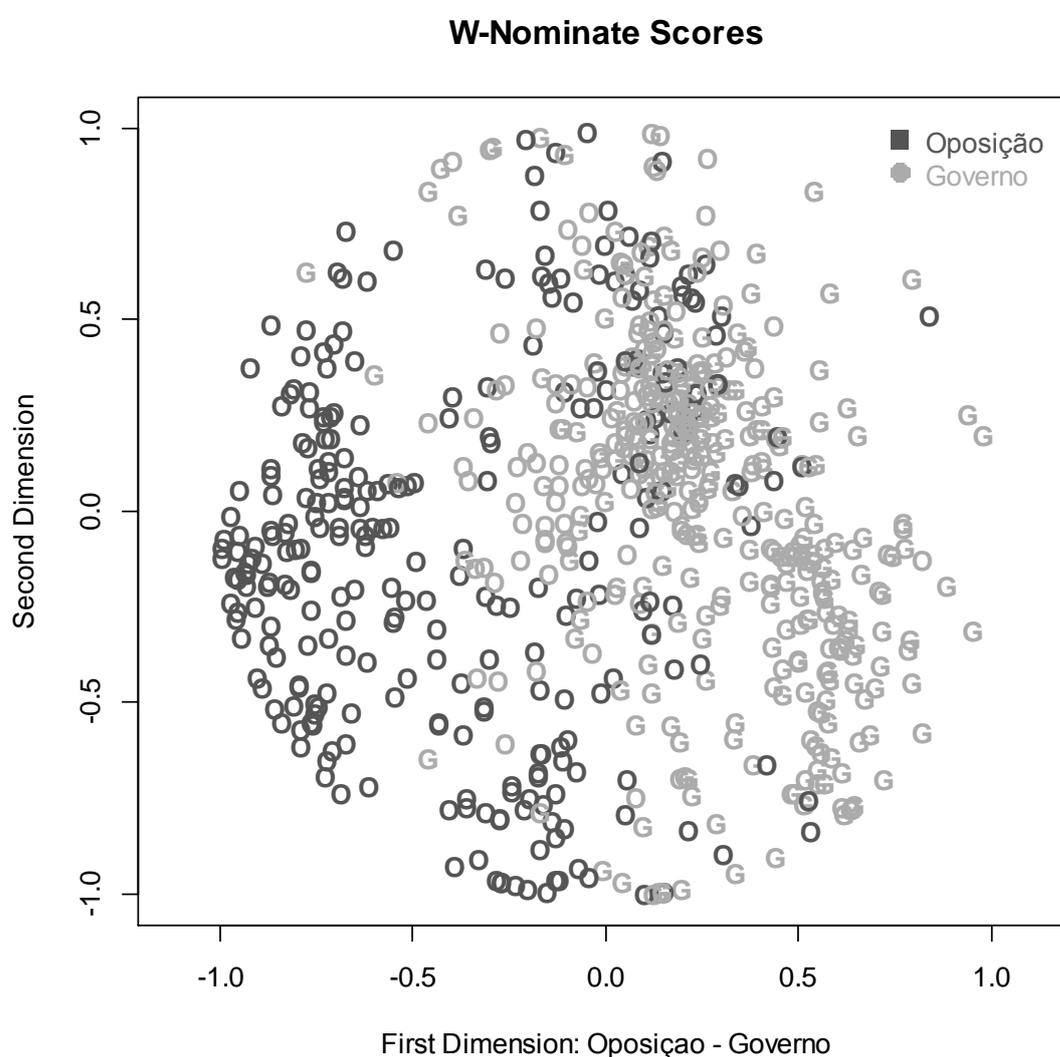
Gráfico XX – W-Nominate Scores para PT, PMDB, PFL, PSDB na Câmara dos Deputados (2003- 2006)



²⁵ Conforme os dados apresentados na Tabela IV, O PMDB só se tornou parte da coalizão de governo em 2004.

Por sua vez, o Gráfico XXI mostra uma coalizão de governo mais dispersa em relação aos governos FHC, mas que, ainda assim, permanece situada majoritariamente do meio para a direita do espaço do gráfico.

Gráfico XXI – W-Nominate Scores para os partidos da Coalizão e da Oposição na Câmara dos Deputados (2003- 2006)



Se o primeiro Governo Lula apresentou mudanças constantes da coalizão que afetaram a distribuição espacial das votações dos deputados, o segundo termo do Presidente foi mais estável em sua política de alianças, o que resultou em uma distribuição de

votações muito mais definida²⁶. O Gráfico XXII mostra como o eixo governo e oposição delimita claramente o posicionamento dos parlamentares de PT, PMDB, DEM e PSDB nas votações da Câmara dos Deputados.

A chave aqui é observar o comportamento do PMDB, o partido que sempre se manteve aliado ao PSDB e ao DEM nas votações durante os mandatos do Presidente FHC, agora se mostra claramente um aliado do PT. Isso significa que a dimensão estruturante dos dados é certamente a dimensão governo e oposição, e não a dimensão ideológica. A análise realizada na seção anterior mostrou claramente que em termos ideológicos, o PMDB não mudou seu posicionamento com a mudança de Presidente, já a análise da presente seção mostra como a mudança de presidente (e da coalizão) foi suficiente para que o partido mudasse seu comportamento.

Esses dados vão de encontro aos achados de Bernabel (2015), segundo o qual seria a ideologia a principal dimensão estruturante das votações nominais no Congresso. Essa diferença pode ser explicada pelas diferenças metodológicas entre o estudo do autor e o presente trabalho. Para identificar quais as dimensões latentes sobre as quais se estruturam as votações nominais, Bernabel, ao invés de investigar separadamente cada legislatura, utiliza o *W-Nominate* para analisar conjuntamente as votações na Câmara dos Deputados para o período entre 1989 a 2010. Ao fazer isso, o autor passa a comparar conjuntos de deputados diferentes (pois há muitas mudanças na composição de uma legislatura para outra), votando proposições legislativas diferentes (os projetos

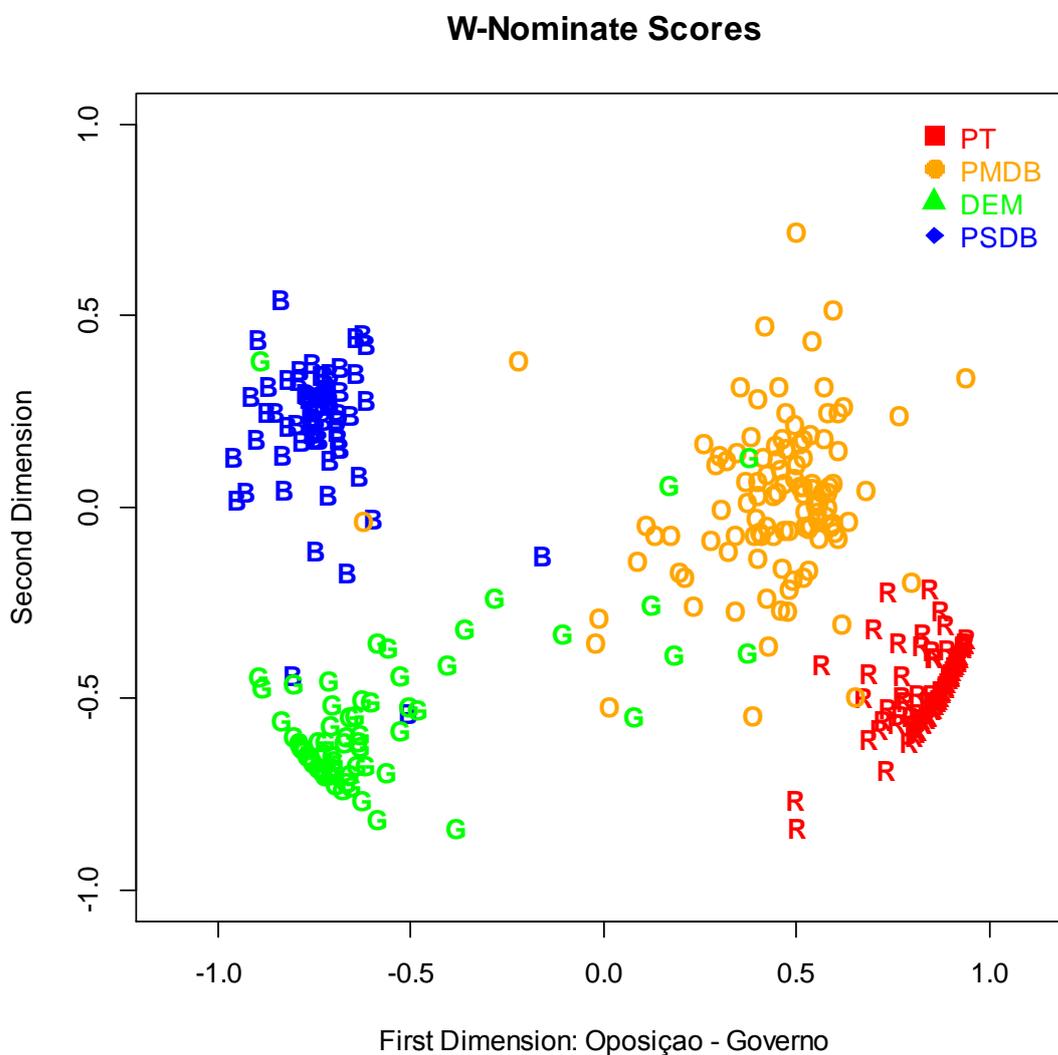
²⁶ De acordo com os dados do apresentados na Tabela IV, houve cinco mudanças de coalizão no primeiro governo do Presidente e apenas uma mudança no segundo mandato.

de lei votados em cada legislatura são diferentes), de maneira a produzir *scores* não comparáveis entre si.

Dito de outra maneira, a lógica do método W-Nominate consiste em analisar as escolhas de um conjunto de deputados (votos), e procurar por dimensões latentes que se correlacionem com essas escolhas. Para isso, é fundamental que o mesmo conjunto de deputados decida sobre as mesmas questões, para que então se possa realizar uma análise das coordenadas espaciais desses deputados. Estas coordenadas, ou os *scores* do W-Nominate, não possuem um valor intrínseco, sendo o mais importante analisar as posições relativas dos partidos e não os valores absolutos de seus *scores*. O problema é que em legislaturas diferentes os deputados votam questões diferentes, produzindo *scores* distintos e, em última análise, não diretamente comparáveis²⁷. É importante salientar que este não é um ponto controverso na literatura, (Armstrong *et al.*, 2014), sendo a única conclusão possível a de que Bernabel incorreu em um erro metodológico em sua análise.

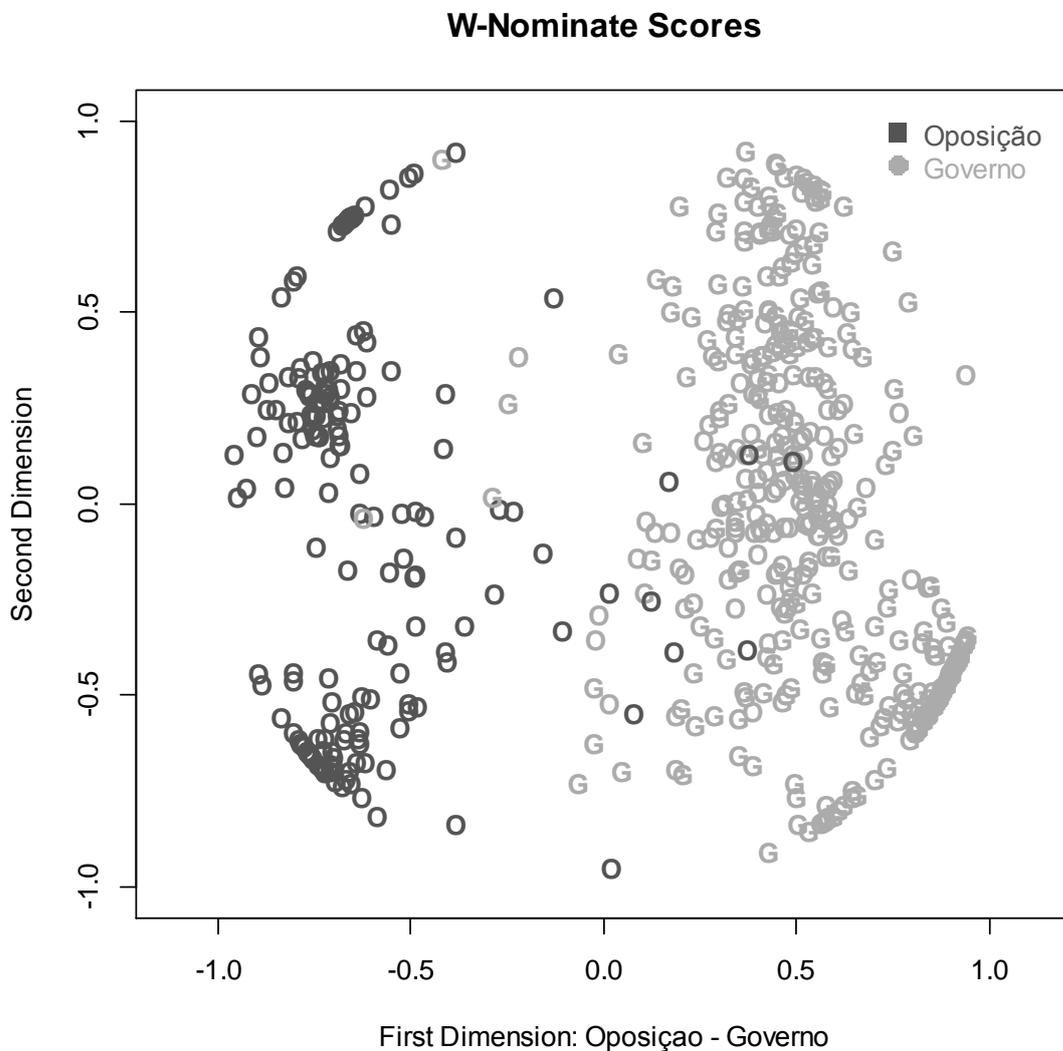
²⁷ Uma analogia possível seria com as pesquisas de survey, neste caso, o procedimento do Bernabel equivaleria a aplicar dois questionários compostos por perguntas diferentes, para duas populações distintas e, posteriormente, comparar os resultados dessas pesquisas como se os *scores* obtidos pudessem dizer respeito à uma dimensão comum, quando na verdade não são diretamente incomparáveis.

Gráfico XXII – W-Nominate Scores para PT,PMDB,PFL,PSDB na Câmara dos Deputados (2007- 2010)



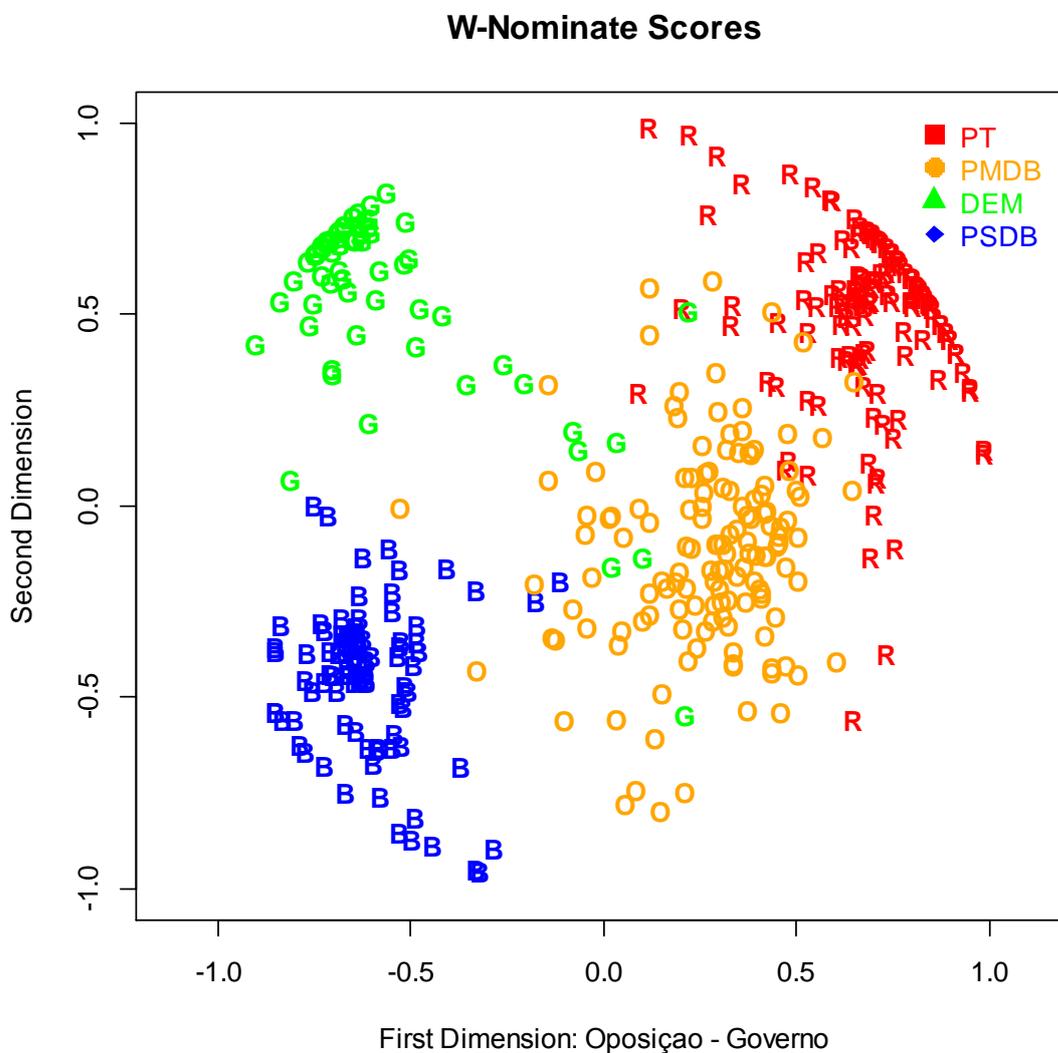
Analisando o Gráfico XXIII, pode-se perceber a clara divisão espacial entre os partidos pertencentes a coalizão de governo e os demais. Fica evidente mais uma vez que a dimensão principal que distingue os partidos no momento em que seus deputados votam é o pertencimento à coalizão e não a ideologia. Para o segundo termo do Presidente Lula, foi possível prever corretamente 90,8% das votações dos deputados a partir da primeira dimensão latente.

Gráfico XXIII – W-Nominate Scores para os partidos da Coalizão e da Oposição na Câmara dos Deputados (2007- 2010)



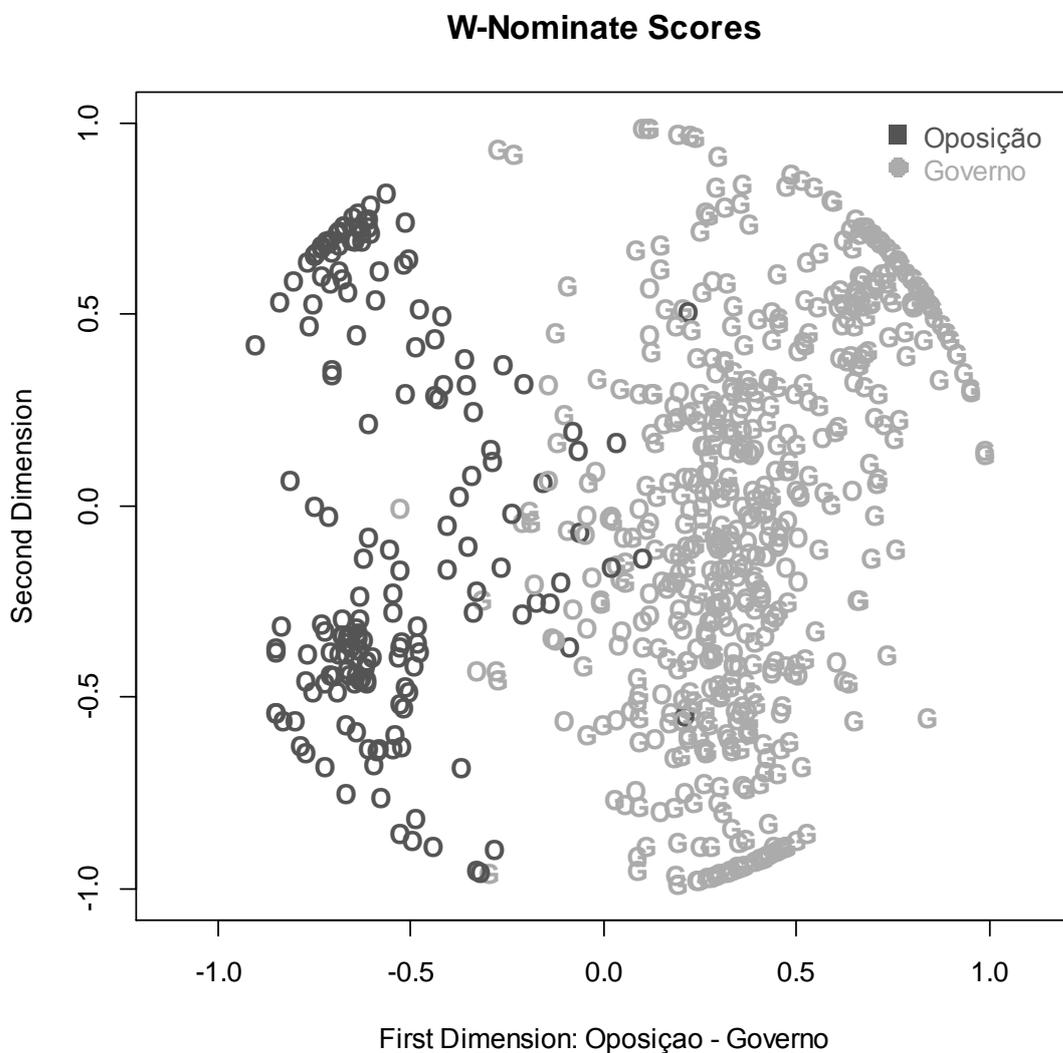
Por fim, os Gráficos XXIV e XXV, mostram que a distribuição espacial das votações do primeiro governo da Presidente Dilma Rousseff seguiu um padrão semelhante ao perfil das votações dos dois mandatos do Presidente Lula. Entre 2011 e 2014, foi possível prever corretamente 91,1% das votações dos deputados a partir da primeira dimensão latente.

Gráfico XXIV – W-Nominate Scores para PT, PMDB, PFL, PSDB na Câmara dos Deputados (2011- 2014)



O Gráfico XXIV mostra mais uma vez como PSDB e DEM se mantêm muito alinhados enquanto partidos de oposição ao governo. Enquanto os deputados do PT e PMDB permanecem a direita do espaço. Já o Gráfico XXV mostra como governo e oposição se distinguem com clareza ao longo da primeira dimensão.

Gráfico XXV – W-Nominate Scores para os partidos da Coalizão e da Oposição na Câmara dos Deputados (2011- 2014)



Combinadas, as análises das duas seções desse capítulo buscaram contrastar a distribuição de preferências dos partidos medidas através de pesquisas de *surveys* com o posicionamento dos partidos nas votações nominais. A análise da variação desses dois indicadores no tempo revelou como as preferências (ideologia) dos partidos se relativamente mantém estáveis ao longo dos diferentes mandatos, enquanto o

alinhamento dos partidos nas votações muda rapidamente uma vez que se alterem as coalizões de Governo. Destarte, pode-se concluir que os fenômenos da coesão (que diz respeito às preferências políticas) e da disciplina (que diz respeito às votações), são distinguíveis tanto do ponto de vista conceitual quanto empírico.

A correta compreensão desta distinção é fundamental para a compreensão da dinâmica de funcionamento do presidencialismo de coalizão no Brasil. Uma vez que a dispersão ideológica da coalizão é uma variável chave para o entendimento do comportamento tanto dos parlamentares no Brasil. Os estudos que falharam se equivocaram em incorporar a dimensão ideológica como variável explicativa para o entendimento do comportamento parlamentar e das relações entre os poderes Executivo e Legislativo.

A análise dos dados deste capítulo mostrou que o parlamentar brasileiro, em muitos casos, exerce sua atividade em meio à tensão existente entre seguir suas preferências políticas (muito provavelmente em acordo com as preferências de seus eleitores) ou cooperar com o governo. Nesta tensão estaria o cerne da incerteza do Executivo sobre poder contar ou não com o apoio dos parlamentares da coalizão para os seus projetos. De acordo com o modelo explicativo aqui proposto, esta tensão será maior tanto quanto for: a) maior a distância ideológica do partido do deputado em relação ao partido do Presidente b) mais relevante for a proposição, pois nestes casos os eleitores dos deputados estariam mais atentos às suas decisões c) maior a centralização da produção legislativa pelo Presidente.

Para concluir, convém fazer a ressalva de que embora que a dimensão oposição-governo seja capaz de prever a maioria das votações durante todo o período analisado, ainda há espaço para variações no grau de pertencimento à coalizão dentro dos blocos do Governo e da oposição. Exemplo disso é que a análise dos dados dessa seção mostrou que o PMDB era ligeiramente menos governista que seus aliados, (PSDB e PFL) durante o período dos dois governos FHC, e consideravelmente menos governista que o PT durante os governos de Lula e Dilma Rousseff. Neste sentido, cabe investigar quais as causas para a variação dos níveis de disciplina desse e de outros partidos durante o período estudado.

Capítulo III – A Preponderância Legislativa do Executivo no Presidencialismo de Coalizão.

Esta tese se propôs a estudar a preponderância legislativa do Executivo no presidencialismo de coalizão. Este é o conceito que sintetiza a capacidade do Executivo de dominar o processo legislativo em suas diferentes fases. Ela é dada pela combinação das capacidades do Executivo de propor e aprovar legislação, assegurando que essa legislação não seja alterada durante o processo legislativo e garantindo que os parlamentares membros da coalizão votem disciplinadamente no Congresso. No primeiro capítulo buscou-se demonstrar as limitações teóricas e metodológicas de algumas das interpretações mais conhecidas sobre a dinâmica de relações entre os poderes Executivo e Legislativo no Brasil, procurando uma alternativa teórica capaz de qualificar as explicações existentes e soluções metodológicas capazes de sustentar essa alternativa. Agora chegou o momento de testar a eficácia dessas soluções. O capítulo busca demonstrar a pertinência dos dois pontos centrais da tese, quais sejam:

(A) O diagnóstico do Executivo brasileiro como dominante, com altas taxas de sucesso e capaz de impor altas taxas de disciplina aos parlamentares é equivocado, no sentido de que ele superestima a preponderância do Poder Executivo sobre o processo legislativo.

(B) O nível de preponderância do Executivo depende i) da disposição do Chefe do Executivo em partilhar o poder; ii) das características ideológicas da coalizão de

governo; iii) da propensão de parlamentares individuais a cooperarem com seus partidos; iv) da relevância da proposição legislativa em questão.

Para demonstrar a pertinência desses argumentos, o capítulo se divide em duas seções, cada qual destinada a reavaliar a mensuração e a interpretação de um indicador chave para a preponderância do Executivo. A primeira seção investiga o grau de sucesso das proposições do Executivo do Brasil. Para isso, o indicador de sucesso é qualificado de modo a incorporar as modificações do projeto dentro do processo legislativo. A segunda seção do capítulo, por sua vez, investiga a variação da disciplina dos parlamentares na Câmara dos Deputados. A variável a ser explicada nesta seção diferencia-se de outras que dizem respeito às relações Executivo-Legislativo (como dominância e sucesso) por ter como unidade de análise o parlamentar individual, característica que permite investigar como variáveis que atuam diretamente no nível do parlamentar afetam a relação entre os poderes.

É importante ainda observar que, conceitualmente, sucesso e disciplina em uma dada coalizão serão determinados pelo nível de apoio das dos partidos à agenda do Executivo e a capacidade de ação unificada dentro de cada partido da coalizão. Não obstante, por razões metodológicas, é necessário e vantajoso estudar as duas variáveis separadamente. O sucesso é a variável que melhor sintetiza o êxito do governo em todo o processo legislativo e a disciplina é a variável cujos determinantes podem ser buscados tanto no nível dos microfundamentos do comportamento legislativo (perfil mais ou menos partidário do deputado) quanto no nível das relações entre Executivo e partidos (perfil ideológico da coalizão).

3.1 Reavaliando o Sucesso do Executivo

Desde a publicação de “Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional”, obra seminal de Argelina Figueiredo e Fernando Limongi, a maioria dos estudiosos das relações Executivo e Legislativo no Brasil tem chegado a uma mesma conclusão: O governo é capaz de aprovar sua agenda. Talvez a principal evidência para sustentar este diagnóstico seja a taxa de sucesso do Executivo, definida formalmente como o percentual de projetos iniciados pelo Executivo e que chegam a ser aprovados na mesma legislatura. Figueiredo e Limongi analisam as taxas de sucesso durante o período democrático atual e concluem que independente de qual seja o governo e a coalizão em vigência, o Executivo no Brasil consegue aprovar a maior parte da sua agenda.

Nessa seção, buscar-se-á demonstrar que esta avaliação precisa ser reconsiderada tendo em vista que a aprovação de um projeto de autoria do Executivo não necessariamente significa uma vitória desse poder, dado que existe a possibilidade de emendamento. Quando o Executivo envia um projeto ao Congresso, apenas se inicia o processo legislativo. É no interior das casas legislativas que o projeto será discutido e avaliado, tanto no âmbito das comissões quanto no plenário. Durante esse processo, novas informações serão produzidas e – em muitos casos – os parlamentares apresentarão discordâncias em relação à proposição original do Executivo, dando início a um processo de barganha.

Os legisladores têm poucas restrições no tocante a apresentação de emendas, sendo as principais dessas restrições referentes ao momento apropriado em que estas emendas podem ser apresentadas. Mesmos os projetos com ritos de tramitação extraordinários como projetos tramitando em regime de urgência e Medidas Provisórias, estão sujeitas ao emendamento dos parlamentares. Deputados e Senadores, cada um em seu turno do processo legislativo, podem apresentar emendas ao projeto, podendo adicionar, suprimir, modificar, substituir ou aglutinar dispositivos. Cada uma dessas opções representa um tipo de emenda descrito nos respectivos regimentos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal²⁸.

Entretanto, conforme já salientou Araújo (2009), esta tipologia de emendas presente nos regimentos das casas não ajuda muito na avaliação de impacto de uma emenda. Para exemplificar, o autor dá o exemplo das emendas aditivas, as quais podem adicionar um artigo que restringe a abrangência da legislação. Nesse caso, a emenda adiciona texto ao projeto para suprimir efeitos da legislação. Desta forma, optou-se nesta tese por não considerar as distinções regimentais sobre os tipos de emendas. Neste sentido, a única distinção feita é entre emendas de mérito e as emendas de redação, sendo que esta última categoria se refere àquelas emendas que não alteram o mérito ou a substâncias das propostas. As emendas de redação não foram consideradas como emendas na presente tese.

Várias outras tentativas tem sido feitas para mensurar o impacto das emendas sobre uma proposição legislativa e todas elas apresentam seus problemas. Martin e Vanberg (2011)

²⁸ Chamadas de emendas aditivas, supressivas, substitutivas, modificativas e aglutinativas.

utilizam a contagem de artigos modificados, comparando o número de artigos iniciais e finais de um projeto de lei. O problema principal desse método é que ele apenas é capaz de identificar se um projeto aumentou ou diminuiu de tamanho durante sua tramitação, mas não é capaz de captar o efeito de emendas que modificam o conteúdo sem modificar o número de artigos. Além disso, se o projeto possuir tanto emendas aditivas como supressivas, a contagem do número de artigos modificados será feita incorretamente, uma vez seguido este método. Por sua vez, os trabalhos de Santos (2010) e Silva e Araújo (2012), utilizam a contagem de emendas como indicador do grau de emendamento das proposições legislativas. Todavia essa estratégia também se mostra problemática, uma vez que há emendas que modificam grande parte do projeto enquanto outras modificam apenas um inciso ou alínea do mesmo.

Por fim, Freitas (2013), baseando-se em metodologia desenvolvida por Arantes e Couto (2009), separa o texto das emendas em dispositivos, “procurando examinar a menor unidade legal possível que contenha elementos legais”. Dessa forma são examinados artigos, parágrafos, incisos e alíneas com intuito de identificar e contar os menores elementos legais que estão sendo modificados, chamados de dispositivos. Contudo, a estratégia adotada pela autora também apresenta limitações. Obviamente, essa estratégia metodológica demanda um volume de trabalho muito superior às demais para que sejam analisadas as alterações legislativas, como consequência, o estudo de Freitas precisou se limitar a um número reduzido de projetos (apenas 179 projetos, em uma análise que contempla mais de 20 anos do funcionamento do presidencialismo de coalizão).

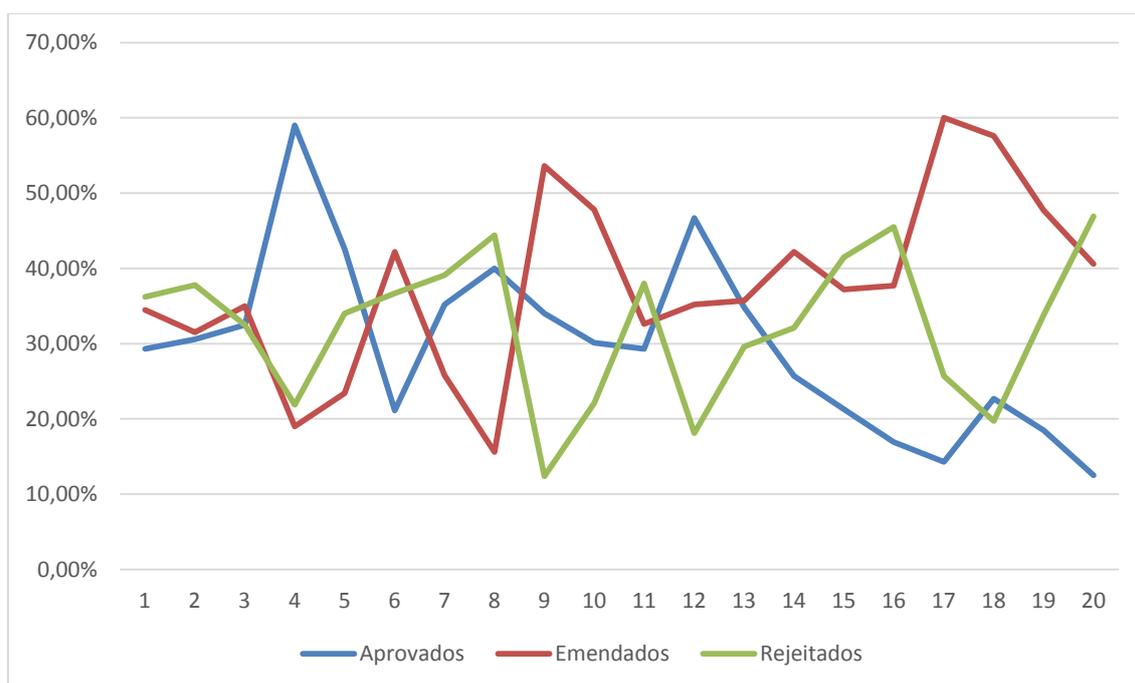
Além disso, o uso dos dispositivos como unidade de análise não elimina a possibilidade de que se atribua o mesmo peso a modificações de natureza distinta. Por exemplo, a modificação de um artigo que não possua parágrafos (e portanto nem incisos ou alíneas), será contada como a modificação de um dispositivo, da mesma forma, a modificação de uma simples alínea em outro trecho do projeto receberia o mesmo peso, sendo considerada também como equivalente à alteração de um dispositivo. Outro ponto problemático é que alterações realizadas em proposições de relevância muito distintas recebem o mesmo peso na análise realizada por Freitas, não importando se trata-se de um dispositivo alterado em uma emenda constitucional ou se é uma alteração a um projeto de lei.

Diante de todos os problemas elencados para à análise das alterações legislativas às proposições do Executivo, optou-se na presente tese por uma estratégia mais simples. Para reavaliar o grau de sucesso do Executivo, primeiramente essa variável foi reclassificada como uma variável nominal de três categorias, assim, cada proposição do Executivo pode ter três situações finais após tramitar no Congresso Nacional: (A) Aprovada sem sofrer modificações; (B) Aprovada com modificações²⁹; (C) Rejeitada³⁰. Para tanto, construiu-se uma base de dados contendo informações sobre todos os Projetos de Lei Ordinária, Projetos de Lei Complementar, Propostas de Emenda Constitucional, e Medidas Provisórias enviados pelo Executivo ao Congresso entre 1995 e 2014, totalizando um total de 1942 proposições. O Gráfico XXVI mostra a situação final das proposições do Executivo para o período estudado.

²⁹ Considerando emendas aprovadas em qualquer uma das casas legislativas e que permaneceram no conteúdo do projeto até a sua sanção. Foram contabilizadas somente as emendas de mérito.

³⁰ Para essa classificação, levou-se em conta também se o projeto foi sancionado ou vetado pelo Executivo. Nos casos em que houve veto total, o projeto foi considerado como rejeitado, uma vez que o interesse que Executivo demonstrou ao enviar uma proposição legislativa ao Congresso foi frustrado.

Gráfico XXVI – Situação Final das Proposições do Executivo (1995-2014)



Fonte: Banco de Dados das Proposições do Executivo, elaboração própria.

Os dados mostram que do total de 1942 proposições analisadas, 31,7% foram aprovadas sem modificações, 36% foram aprovadas com emendas e 32,2%. Esses dados apontam para um cenário muito distinto daquele apresentado pelos autores que consideram o sucesso legislativo do Presidente um indicador fortíssimo da capacidade do Executivo de aprovar sua agenda. De fato, são números tão impressionantes que poderiam levar a uma desconfiança em relação aos dados aqui apresentados. Afinal, mesmo se pensarmos apenas em termos de projetos aprovados (com emendas ou não) e rejeitados, os números do Gráfico XXVI mostram-se inconsistentes com aqueles contidos na tabela I, apresentada nesta tese, os quais foram extraídos de estudo realizado por Figueiredo e Limongi (2007).

Há, no entanto, uma explicação para essa discrepância de valores. Os dados relatados por Figueiredo e Limongi incluem um tipo a mais de lei do que os projetos aqui apresentados, os projetos de lei orçamentária. São projetos de iniciativa exclusiva do Executivo e que regem o orçamento da união, tratando de abertura de crédito, remanejamento de verbas, do Plano Plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual. Entre 1995 e 2014, o Executivo enviou ao Congresso 1607 projetos dessa natureza, dos quais 1470 foram aprovados. Dessa forma, a altíssima taxa de aprovação destes projetos explica a diferença de valores aqui mencionada.

Todavia, cabe questionar se incluir esse tipo de proposição no cálculo do índice de sucesso é mesmo o melhor procedimento a ser adotado. É preciso ter em mente que o fato de os parlamentares não poderem propor esse tipo de projeto afeta os cursos de ação disponíveis aos congressistas no momento da apreciação das proposições. Isso porque, caso rejeitem uma determinada proposição desse tipo, não é possível aos deputados propor um projeto alternativo, ou apreciar alguma outra proposição sobre o tema que já tramite no Congresso e seja de origem parlamentar. Destarte, a alternativa mais viável para influenciar o processo orçamentário seria por meio de emendamento. Ademais, grande parte das proposições orçamentárias tratam de abertura de crédito, a simples rejeição deste tipo de medida pode significar uma ação impopular para na visão dos deputados, os quais prefeririam ter seu nome vinculado à concessão de recursos do que à contenção dos mesmos³¹.

³¹ A especificidade da lógica de apreciação das medidas orçamentárias é destaca por Freitas (2013), que em sua tese “O Presidencialismo da Coalizão” opta por não analisar as medidas orçamentárias ao estudar o processo de tramitação das proposições do Executivo dentro do Legislativo. Segundo a autora, o processo orçamentário tem características peculiares e, portanto, merece uma investigação especificamente voltada para seu estudo.

Seja como for, os dados do Gráfico XXVI, mostram que entre as proposições de iniciativa não exclusiva do Executivo, o êxito do Executivo em aprovar suas proposições não chega a ser impressionante. A situação final das proposições mais frequente é a aprovação com emendas (36%), seguida pela rejeição (32%) e pela aprovação incólume. Isso mostra como a ideia de que a aprovação de um projeto do Executivo significa necessariamente uma vitória deve ser repensada, tendo em vista que o emendamento é uma estratégia muito utilizada pelos congressistas.

3.1.2 Os Determinantes do Sucesso do Executivo

Conforme enunciado anteriormente, as hipóteses a serem testadas nesta seção são as de que a probabilidade de emendamento ou de rejeição de uma proposição do Executivo, em relação à probabilidade da aprovação sem emendas dessa mesma proposta, é maior quando

- H1: A proposição legislativa apresenta alto nível de relevância;
- H2: O chefe do Executivo se recusa a distribuir o poder e centraliza a produção legislativa;

- H3: A coalizão governativa é dispersa ideologicamente.

Com relação à relevância das proposições, trata-se de descobrir se as taxas de aprovação, emendamento e rejeição das proposições do Executivo se mantêm constantes para projetos de níveis distintos de relevância. Para tanto, calculou-se o índice de relevância das proposições legislativas, baseado nos itens descritos no capítulo I³², o índice foi gerado a partir de uma análise de fatorial de componentes principais³³, a qual produziu uma variável contínua, de média 0 e desvio padrão igual a um, que indica a relevância de cada uma das proposições analisadas.

Uma simples comparação do valor médio para da relevância das proposições para cada categoria da variável dependente, revela que existe algum nível de associação entre as variáveis, os projetos aprovados sem emendas, tiveram um fator conflito médio de -0,212, já os aprovados com alterações tiveram um valor médio de 0,11 e os projetos rejeitados tiveram um valor médio de 0,86. Para melhorar visualizar a associação entre as duas variáveis, a tabela V mostra o cruzamento da situação final das proposições, com uma nova categorização da variável de relevância, dividida em três terços.

³² São eles, a abrangência da proposição, o caráter honorífico ou não e o número de emendas que os parlamentares apresentaram ao projeto.

³³ Baseado no critério de Kaiser (*eigenvalue* acima de 1), o modelo extraiu apenas um fator, o qual foi responsável por explicar 53% da variância das variáveis observadas, o teste de Kaiser Meyer apresentou valor superior à 0,6 e *Bartlett's Test of Sphericity* apresentou o p valor menor que 0,05, indicando a adequação da amostra para a realização da análise.

Tabela V: Destino Final das Proposições do Executivo por Nível de Relevância da Proposição.

	Menor Relevância	Relevância Intermediária	Maior Relevância	Total
Aprovadas	52,00%	27,40%	12,00%	31,70%
Alteradas	14,40%	43,10%	57,70%	36,00%
Rejeitadas	33,60%	29,40%	30,30%	32,20%
N	691	693	558	1942

Fonte: Banco de Dados das Proposições do Executivo, elaboração própria.

Como se pode ver, existe uma clara associação entre o nível de relevância de uma proposição do Executivo e qual o destino último desta proposição. A medida que se aumenta o nível da relevância, sobre também o percentual de proposições aprovadas em detrimento das proposições alteradas. Isso fica claro ao se observar que entre as proposições menos relevantes, 52% foram aprovadas e 14% foram alteradas, em contraste, entre as proposições de relevância intermediária, o percentual de projetos alterados foi superior ao de projetos que passaram incólumes pelo legislativo, por fim, entre as proposições mais relevantes, a proporção de projetos alterados foi muito superior à de projetos aprovados sem emendas (57% contra 12%). Por sua vez, o percentual de proposições rejeitadas manteve-se praticamente estável para os diferentes níveis de relevância, fato que conflitou com a comparação de médias realizadas anteriormente, nesse caso, a nova categorização pode ter mascarado a relação entre as variáveis. A análise multivariada realizada na sequência do capítulo ajudará a responder essa questão.

Dando prosseguimento à análise proposta, as variáveis relativas à dispersão ideológica da coalizão e centralização da produção legislativa são apresentadas na Tabela VI.

Tabela VI – Valores de Centralização e Dispersão por coalizão. (1995-2014)

Coalizão	Início	Fim	Partidos	Centralização	Dispersão
FHC I 1	01/jan/95	25/abr/96	PSDB - PFL - PMDB - PTB	40,90%	2,81
FHC I 2	26/abr/96	31/dez/98	PSDB - PFL - PMDB - PTB - PPB	43,30%	2,8
FHC II 1	01/jan/99	05/mar/02	PSDB - PFL - PMDB - PPB	39,10%	2,36
FHC II 2	06/mar/02	31/dez/02	PSDB - PMDB - PPB	23,70%	2,4
Lula I 1	01/jan/03	22/jan/04	PT - PL - PCdoB - PSB - PTB - PDT - PPS - PV	78,80%	3,2
Lula I 2	23/jan/04	31/jan/05	PT - PL - PCdoB - PSB - PTB - PPS - PV - PMDB	70,10%	3,63
Lula I 3	01/fev/05	19/mar/05	PT - PL - PCdoB - PSB - PTB - PV - PMDB	63,00%	3,63
Lula I 4	20/mar/05	22/jul/05	PT - PL - PCdoB - PSB - PTB - PMDB	87,50%	3,63
Lula I 5	23/jul/05	31/dez/06	PT - PL - PCdoB - PSB - PTB - PMDB - PP	79,90%	3,63
Lula II 1	01/jan/07	01/abr/07	PT - PR - PCdoB - PSB - PTB - PMDB - PP - PRB	89,70%	3,2
Lula II 2	02/abr/07	27/set/09	PT - PR - PCdoB - PSB - PTB - PMDB - PP - PDT - PRB	85,40%	3,2
Lula II 3	28/set/09	31/dez/10	PT - PR - PCdoB - PSB - PMDB - PP - PDT - PRB	77,30%	3,2
Dilma 1	01/jan/11	01/mar/12	PT - PR - PCdoB - PSB - PMDB - PDT - PP	76,10%	3,79
Dilma 2	02/mar/12	02/out/13	PT - PR - PCdoB - PSB - PMDB - PDT - PP - PRB	77,60%	3,76
Dilma 3	03/out/12	31/dez/14	PT - PR - PCdoB - PMDB - PDT - PP - PRB	64,20%	3,86

Fonte: Elaboração Própria

Os valores da dispersão ideológica da coalizão foram calculados a partir dos dados obtidos no capítulo 2, através da estimativa coordenadas espaciais dos deputados na Câmara dos Deputados, obtidas a partir das respostas de *survey*. A partir da distribuição espacial dos deputados sobre a dimensão latente principal. Para que se pudesse comparar as respostas dos deputados em diferentes legislaturas, primeiramente foi preciso obter os valores padronizados para cada deputado respondente e só depois foi feito o cálculo da dispersão. O valor da dispersão corresponde a diferença de posicionamento entre os deputados mais distantes dentro da coalizão, excetuando-se aqueles deputados que se encontram nos 5% mais à direita e aqueles que se localizam nos 5% mais à direita dentro do espectro da coalizão. Neste sentido, o indicador de

dispersão ideológica da coalizão pode ser definido como uma medida ponderada da amplitude ideológica da coalizão.

Com relação à centralização da produção legislativa do Executivo pelo Presidente, considerou-se que o Chefe do Executivo, juntamente com seu partido, concentra a produção quando as proposições que são iniciadas pelo Executivo têm entre seus autores ministros da Casa Civil ou do partido do Presidente.

Por fim, acrescentou-se uma última variável de controle, não ligada diretamente as explicações aqui propostas, mas que apresenta impacto sobre a probabilidade de aprovação, alteração e rejeição de uma proposição do Executivo. Trata-se de uma variável *Dummy*, que indica se o projeto é ou não uma medida provisória. Conforme argumentaram Figueiredo e Limongi:

“A medida provisória é o instrumento legislativo mais poderoso à disposição do Executivo: ela garante ao presidente o poder unilateral para alterar o *status quo*, já que entra em vigor imediatamente. A principal consequência disso é a transformação da estrutura de escolha disponível para o Legislativo, se comparada à legislação ordinária. Quando o Congresso debate uma medida provisória (MP), não há escolha entre o *Status Quo* anterior, (SQA) e o estado a ser produzido pela sanção de uma medida provisória (SQMP). Na verdade, o Congresso escolhe entre o (SQMP) e um novo estado criado pela rejeição de uma medida provisória (RMP) que est[a em vigor há algum tempo. O retorno ao SQA está fora do conjunto de alternativas possíveis. Então, se é verdade que a maioria dos legisladores tem a seguinte ordem de preferências SQA>SQMP>RMP, onde > indica “prefere”, a medida provisória seria aprovada. Isso significa que, se

tivesse sido apresentada como projeto de lei ordinária, a mesma política teria sido rejeitada. A medida, portanto, aumenta a capacidade de o Executivo influenciar os resultados.(Figueiredo e Limogi, 2007:152”

Desta forma, mesmo não estando diretamente relacionada às variáveis explicativas aqui propostas, optou-se por incluir uma variável de controle no modelo, que indica se a proposição é uma medida provisória ou não.

Antes de passar à análise multivariada propriamente dita, cabe aqui abrir parênteses para explicar porque não foi incluída uma variável, relativa à disciplina partidária, para explicar o sucesso das proposições do Executivo, uma vez que do ponto de vista lógico, a disciplina em plenário pode ser usada para explicar o êxito do Presidente em aprovar sua agenda. A resposta é simples, incluir essa variável no modelo estatístico acarretaria na perda de um grande número de casos para a análise e também em um forte viés de seleção dos casos analisados. Isto porque, a maior parte dos projetos do Executivo rejeitados pelo legislativo nunca chega ao estágio de votação em plenário, sendo explicitamente rejeitados, ou tramitando por longos períodos (até o fim do Governo em questão) no âmbito das comissões. Mais precisamente, dos projetos que chegam a ser votados no plenário, apenas 13% são rejeitados, desta forma, ao incluir uma variável sobre disciplina no modelo, perder-se-iam os casos em que não houve votação e seria introduzido um viés de seleção nos dados.

Para analisar quais fatores são determinantes para o destino dos projetos do Executivo no Congresso, foi elaborado um modelo de regressão logística Multinomial. Este

modelo tem como variável dependente o destino das proposições, a qual pode ser: (a) aprovada sem sofrer emendas; (b) aprovada com emendas; (c) rejeitada. Seguindo as recomendações presentes em King *et al* (2000) e Imai *et al* (2012) foram simuladas quantidades de interesse para a interpretação dos resultados. Técnica que propicia uma interpretação mais clara e direta dos achados, em relação a interpretação convencional dos coeficientes do modelo *logit*³⁴.

A tabela VII apresenta os valores da regressão que serviram como base para a simulação dos valores de interesse. Pela sua importância para a análise, optou-se aqui por relatá-la, mesmo que a interpretação da magnitude do efeito de cada variável seja feita diretamente pelas simulações que se seguirão.

Tabela VII – Regressão Multinomial: Probabilidade de Aprovação Sem Modificações, Aprovação com Modificações e Rejeição dos Projetos do Executivo no Congresso (1995-2014).

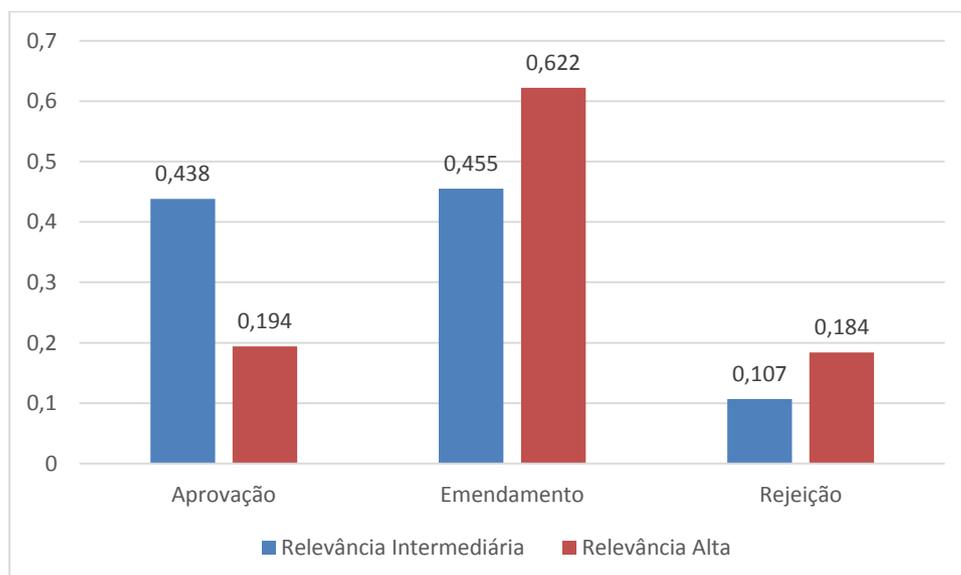
	Variável	Coeficientes β	Erro Padrão	Sig.
Aprovação Com Modificações	Dispersão	0,28474	0,14271	0,046
	MP	-1,24635	0,14046	0,000
	Rel. Média	2,10122	0,16432	0,000
	Rel. Alta	3,41538	0,20137	0,000
	Centralização	0,27218	0,14428	0,0592
	Variável	Coeficientes β	Erro Padrão	Sig.
Rejeição	Dispersão	-0,16725	0,14077	0,235
	MP	-2,37889	0,14482	0,000
	Rel. Média	0,6915	0,15016	0,000
	Rel. Alta	2,129890	0,19676	0,000
	Centralização	0,03169	0,1417	0,82
	R2 Nagelkerke			

Categoria de Referência: Projetos aprovados sem modificações

³⁴ Para as simulações foi utilizado o pacote Zelig do Software R, para maiores informações sobre o funcionamento do pacote ver <http://ZeligProject.org>

A partir desses valores, é possível simular os valores preditos para projetos de perfil definido pelo interesse da análise. O Gráfico XXVII apresenta a probabilidade de Aprovação sem emendas, aprovação com emendas, ou rejeição dos projetos de autoria de Executivo de relevância intermediária (Y/X) e de alta relevância (Y/X1). Para tanto, foi preciso definir o valor das demais variáveis do modelo para mantê-las constantes enquanto a relevância da proposição varia. Neste caso, temos as probabilidades estimadas de uma MP, que não apresenta a Casa Civil ou um ministro pertencente ao partido do Presidente como coautor, e cujo nível de dispersão da coalizão na época de sua apreciação era médio.

O Gráfico XXVII – Probabilidade de Aprovação, Emendamento e Rejeição das Proposições do Executivo por Relevância da Proposição (1995-2014).



A partir da observação das probabilidades obtidas através dos valores preditos, pode-se perceber como a variação do nível de relevância influencia fortemente a situação final das proposições do Executivo. Mantidas constantes as demais variáveis do modelo, o aumento do nível de relevância de uma proposição: aumenta a probabilidade de emendamento e de rejeição, enquanto diminui a probabilidade de aprovação sem emendas. Mais precisamente, o modelo prediz que um projeto de relevância intermediária tem 43,8% de probabilidade de ser aprovado sem emendas, enquanto um projeto de maior nível de relevância tem apenas 19,4³⁵% de ser aprovado sem sofrer alterações. Com relação à probabilidade de emendamento de um projeto, temos que os projetos de média relevância apresentam uma menor probabilidade de emendamento (45,5%) em relação aos projetos de maior relevância (62,2%). Por fim, os projetos de relevância média apresentaram uma probabilidade de serem rejeitados de apenas 10,7%, enquanto os projetos de maior relevância apresentaram uma probabilidade de rejeição de 18,4%.

Desta forma, fica claro que os projetos que não são alvos de conflito dentro do legislativo são, em grande parte, projetos de menor relevância. A simulação dos valores de interesse permitiu desvendar como a probabilidade de sucesso do Executivo tende a diminuir à medida que se aumenta o nível de relevância da proposição em questão.

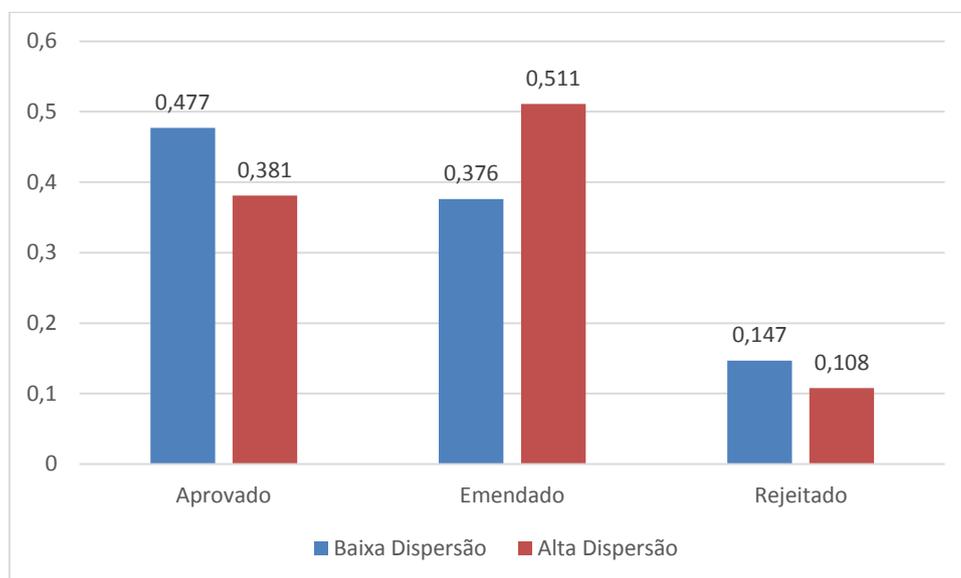
³⁵ A opção da tese é não levar em conta o teste da significância estatística para a interpretação dos resultados. Isso porque tal teste apenas indica a probabilidade de que a hipótese nula – aquela que afirma que uma associação observada entre duas variáveis se deve apenas a flutuações na amostra utilizada – seja verdadeira para a população (Carver, 1978; Daniel, 1998). Assim, esse teste ajuda o pesquisador a verificar até que ponto uma correlação que ele encontrou em sua amostra pode ser inferida para a população, não se devendo essa correlação ao erro amostral. Como a presente tese não trabalha com uma amostra e não pretende fazer inferências para uma população mais ampla, optou-se pela não interpretação dos testes de significância. Não obstante, seus valores foram relatados na tabela VII para saciar a eventual curiosidade de algum leitor.

Destarte, confirma-se a primeira hipótese de que o indicador de sucesso tende a superestimar a capacidade do Executivo de aprovar sua agenda. A análise dos dados mostra que é preciso ter grande cautela ao se interpretar esse indicador, o qual não deve ser tomado sozinho como medida da capacidade governativa do Executivo.

Passando agora ao próximo fator de influência sobre o sucesso do Executivo, o Gráfico XXVIII apresenta as probabilidades de aprovação, emendamento e rejeição das proposições do Executivo variam em função da dispersão ideológica da coalizão. Para a simulação dos valores de interesse, manteve-se a mesma configuração das variáveis independentes que dizem respeito às MPs e à Centralização e fixou-se o valor para a variável de relevância como intermediário. Dessa forma, temos as probabilidades estimadas de uma MP, que não tem a Casa Civil ou um ministro pertencente ao partido do Presidente como coautor, cuja relevância é intermediária, variando apenas pelo nível de dispersão ideológica da coalizão.

O gráfico a seguir apresenta a probabilidade de aprovação sem emendas, aprovação com emendas, ou rejeição dos projetos do Executivo para coalizões de baixa dispersão ideológica (Y/X) e de alta dispersão ideológica (Y/X1).

Gráfico XXVIII – Probabilidade de Aprovação, Emendamento e Rejeição das Proposições do Executivo por Dispersão Ideológica da Coalizão (1995-2014).



Os dados do Gráfico XXVIII mostram que com o aumento da dispersão ideológica da coalizão, aumentam também as chances de emendamento dos projetos, enquanto a chance de aprovação sem emendas diminui. O destino mais comum dos projetos (no caso, MPs) apreciados por coalizões altamente dispersos é o emendamento (51,1%), enquanto nas coalizões menos dispersas, a aprovação sem emendas (47,7%) é a situação final mais frequente das proposições. Em contrapartida, a variável apresentou baixo impacto sobre a probabilidade de rejeição de um projeto, diferença de apenas 3,9%, e este impacto não ocorreu na direção esperada.

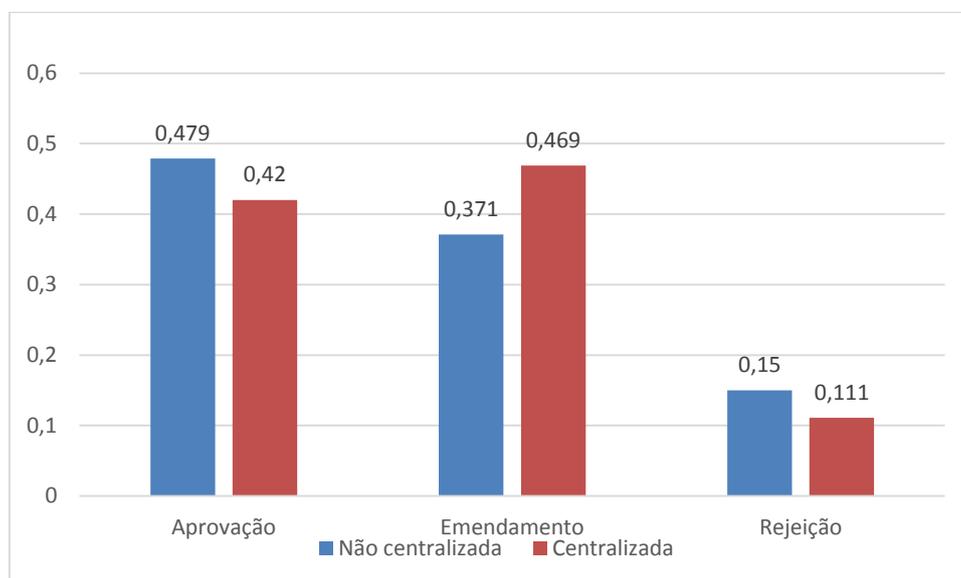
Analisando os resultados como um todo, o fato mais significativo a ser destacado é o aumento da probabilidade de emendamento de uma proposição quando cresce a

dispersão ideológica da coalizão. Uma explicação plausível é que isto provavelmente ocorra devido à problemas de barganha horizontal dentro da coalizão no Executivo e no Legislativo. Estes problemas ocorreriam quando as proposições do advindas do Poder Executivo não estivessem dentro do espectro do *winset* do *status quo*³⁶ da coalizão, exigindo assim, uma nova formatação das proposições na arena legislativa para acomodar as preferências dos legisladores. Neste tipo de conflito, seria necessário encontrar uma alternativa política de compromisso entre os atores políticos da coalizão, para que o problema de barganha horizontal não se convertesse em um problema de barganha vertical entre os poderes Executivo e Legislativo. Neste sentido, o governo deveria aceitar modificações na proposição para evitar a rejeição da proposição. Este tipo de situação ocorreria com mais frequência em coalizões ideologicamente dispersas, pois, conforme Tsebelis (1997), a maior distância entre as preferências dos atores com poder de veto torna o *winset* do *status quo* menor.

A próxima variável explicativa a ser analisada é a centralização da produção legislativa. Uma proposição é considerada centralizada quando entre seus autores constam a Presidência (por meio da Casa Civil), ou algum ministro do partido do Presidente. O gráfico abaixo apresenta a probabilidade de aprovação sem emendas, aprovação com emendas, ou rejeição dos projetos do Executivo para coalizões não centralizadas (Y/X) e centralizadas (Y/X1). As demais variáveis independentes tiveram seus valores fixados da mesma maneira que nas simulações anteriores.

³⁶ O *winset* do *status quo* é o conjunto de resultados que pode derrotar o *status quo*.

Gráfico XXIX – Probabilidade de Aprovação, Emendamento e Rejeição das Proposições do Executivo por Centralização da Proposição (1995-2014).

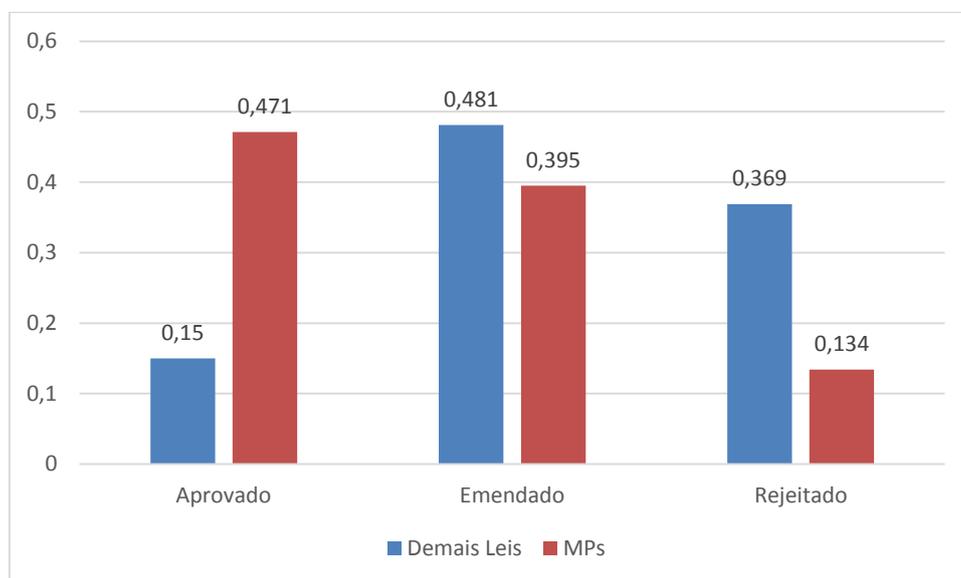


Conforme se pode observar pela leitura dos dados do gráfico, o maior efeito da centralização de uma proposição legislativa se dá na probabilidade de que este projeto seja alterado dentro do legislativo. Entre as proposições centralizadas o destino dos projetos do Executivo mais provável é o emendamento (46,9%), seguido pela aprovação sem emendas (42%). Já nas proposições não centralizadas, o desfecho mais comum da tramitação das proposições do Executivo é a aprovação sem emendas (47,9%), seguida pelo emendamento (37,1%). Já em relação à rejeição das propostas, os dados mostraram que há uma diferença pequena em relação às proposições centralizadas e descentralizadas, sendo que as proposições centralizadas têm uma probabilidade ligeiramente superior de serem rejeitadas.

Aparentemente as variáveis centralização e dispersão ideológica apresentam padrões muito similares no que diz respeito à lógica de sua influência sobre o sucesso do Executivo. Ambas diminuem a chance de uma proposição ser aprovada sem emendas, sinalizando um conflito existente na arena legislativa. A maneira como esse conflito é processado é através das alterações das proposições, e não pela sua rejeição. Cabe observar, contudo, que em termos da magnitude do efeito das duas variáveis sobre o sucesso do Executivo, a dispersão apresentou um efeito maior. Isso pode estar relacionado à forma de mensuração mais apurada desta última variável.

Por fim, cabe ainda analisar o efeito das medidas provisórias sobre as chances de sucesso do Executivo. O Gráfico XXX apresenta a probabilidade de aprovação sem emendas, aprovação com emendas, ou rejeição dos projetos do Executivo para as demais proposições legislativas (Y/X) e Medidas Provisórias ($Y/X1$), mantidas constantes as demais variáveis como nas simulações anteriores.

Gráfico XXX – Probabilidade de Aprovação, Emendamento e Rejeição das Proposições do Executivo por Tipo de Lei (1995-2014).



O Gráfico XXX mostra a grande magnitude do efeito que a utilização do recurso das medidas provisórias tem sobre as chances de aprovação, emendamento e rejeição das propostas do Executivo. O destino mais provável de uma medida provisória é a aprovação sem emendas (47,1%), seguido pelo emendamento (39,5%) e pela rejeição (13,4%). Já as demais proposições legislativas, tem o emendamento como destino mais provável (48,1%), seguidas pela rejeição (36,9%) e a aprovação sem emendas (15%).

Desses dados podem ser extraídas várias conclusões, uma delas é que as medidas provisórias são um instrumento importante para que o Executivo evite a rejeição de sua agenda, mas mesmo elas não são capazes de evitar que parte substancial dessa agenda, quase 40%, seja alterada pelo legislativo. Além disso, ressalta-se a grande dificuldade

que o poder Executivo possui de aprovar os demais tipos de proposição, as quais compõem grande parte de sua agenda. Do total de 1942 leis analisadas, 927 são medidas provisórias, 905 são Projetos de lei, 56 são propostas de emenda à Constituição e 54 são Projetos de lei complementar. Dessa forma, sem contar as leis orçamentárias, em mais da metade das proposições que envia ao Congresso, o Executivo deve saber que as probabilidades de sucesso não são muito favoráveis a ele.

Por fim, um último questionamento, poderia ser feito a respeito da autoria das emendas feitas às proposições do Executivo. O melhor trabalho a abordar essa questão no Brasil é o de Freitas (2013). A autora examinou 179 proposições legislativas que sofreram veto do Executivo entre 1995 e 2010, e procurou desnudar quais os autores alteraram essas proposições dentro do processo legislativo.

A tabela VIII mostra a quantidade de dispositivos alterados por partido e por proposição em relação ao governo. Os resultados obtidos são reveladores, do total de dispositivos alterados, 82,1% foram modificados por partidos da própria coalizão, e 17,9% pela oposição. Além disso, outro achado da autora é que, tanto nos mandatos do Presidente Fernando Henrique Cardoso quanto nos mandatos do Presidente Lula, o PMDB foi o partido que mais alterou as proposições legislativas, superando por margem considerável o próprio partido do Presidente.

Tabela VIII - Quantidade de dispositivos alterados por partido e por posição em relação ao governo

Sigla do Partido	Dispositivo do Legislativo		Total
	Coalizão	Oposição	
PMDB	38,7 (3624)	0,4 (38)	39,1 (3662)
PFL>DEM	5,9 (553)	7,5 (705)	13,4 (1258)
PSDB	3,5 (326)	4,2 (392)	7,7 (718)
PT	15,8 (1474)	1,1 (101)	16,8 (1575)
PDS>PP	5,1 (473)	1,5 (144)	6,6 (617)
PTB	2,7 (256)	0,4 (38)	3,1 (294)
PDT	0,6 (53)	0,8 (75)	1,4 (128)
PL>PR	5,0 (467)	0,0 (0)	5,0 (467)
PSB	2,5 (237)	0,1 (10)	2,6 (247)
Total	82,1 (7685)	17,9 (1670)	100,0 (9355)

Fonte: Banco de Dados Legislativos do CEBRAP

Uma possível interpretação para esses dados seria a de que haveria sim uma agenda distinta entre os membros da coalizão no Executivo e no Legislativo, e que durante o processo legislativo os projetos seriam reformulados para que pudessem ser adequados às preferências dos deputados. Entretanto, não é essa a conclusão a qual chega a própria autora, segunda Freitas:

“Desse modo, se é possível imaginarmos que, ao apresentar o parlamentar uma emenda que visa alterar um determinado projeto, esta é uma representação do seu desejo individual, quando esta emenda é incluída em uma determinada lei, não é possível entendermos a mesma

coisa. Uma lei é fruto da composição de maiorias em diversas fases do processo legislativo – no caso brasileiro, em todas elas – e, das comissões ao veto presidencial, é possível destacar a emenda do conjunto do projeto e rejeitá-la, sem, no entanto, rejeitar o projeto como um todo. Assim, quando uma alteração é inserida na lei, ela é a representação do desejo da maioria legislativa, bem como o desejo da Presidência da República.

Reforcemos este ponto: cada alteração feita aos projetos do Executivo só será de fato incluída na lei, se houver concordância entre o Executivo e a Maioria do Parlamentar” (Freitas, 2013: 70)

Em outras palavras, o poder de veto garantiria ao Presidente o poder de reconfigurar ao seu bel-prazer as proposições alteradas pelo durante o processo legislativo, sendo sua única preocupação a de não desagradar o Legislativo ao ponto de ter seu veto rejeitado, algo que acontece raramente no Congresso Nacional. Essa interpretação é bem semelhante à de Figueiredo e Limongi (2007) os quais destacam como o veto parcial é uma ferramenta poderosíssima nas mãos do Chefe do Executivo para evitar que proposições contrárias às suas preferências políticas sejam aprovadas.

Todavia, essa é uma interpretação equivocada do poder de veto do Executivo, baseada em uma premissa falsa. Segundo determina a Constituição da República em seu artigo 66, parágrafo 2, “o veto parcial somente abrangerá texto integral de artigo, de parágrafo, de inciso ou alínea”. Ademais, conforme ressalta Carneiro (2009), o Direito brasileiro prevê que o veto somente poderá determinar a erradicação de dispositivos constantes de projeto de lei, não sendo possível a adição ou modificação de algo no texto da proposição, sendo, portanto, somente supressivo.

Desta forma, diferentemente do que afirma Freitas, o Presidente não possui a prerrogativa de decidir se aprova ou não cada emenda realizada pelo Congresso Nacional, mas apenas o poder de decidir se determinado, artigo, parágrafo, inciso ou alínea será mantido ou não no texto. Isto significa dizer que o veto do Chefe do Executivo só terá a eficiência prevista pela autora quando as emendas dos parlamentares acrescentarem conteúdo à proposição, já nos casos em que essas emendas alterarem ou suprimirem o conteúdo de uma proposição, o veto não será uma ferramenta tão útil nas mãos do Executivo³⁷.

Para ilustrar melhor esse argumento, convém ter em mente a seguinte analogia. Imagine um pai que pede ao filho que compre um sorvete do sabor napolitano (morango, creme e chocolate). Pouco depois esse filho retorna à casa, com um sorvete de apenas dois sabores, creme e morango, tendo decidido que o sabor de chocolate não era necessário. Se esse pai tivesse um poder de veto sobre os sabores do sorvete semelhante ao poder de veto que o Presidente tem sobre o conteúdo das proposições legislativas, restaria ao pai duas opções: a) contentar-se em tomar um sorvete sem o sabor de chocolate, b) decidir que ele e o filho não tomariam sorvete nenhum. Independentemente da decisão que o pai tomar, fica claro que ele não satisfará seu desejo de tomar um sorvete de chocolate e que a alteração no sabor de sorvete, feita pelo filho, não estava em concordância com o interesse do pai. Esta analogia permite compreender o que acontece quando o Legislativo aprova alterações que suprimem parte de uma proposição legislativa, caso em que o veto tem pouca serventia para o Executivo.

³⁷ Além disso, é importante perceber que o Presidente não tem a prerrogativa de veto sobre todas as proposições, uma vez que as emendas constitucionais não precisam ser sancionadas pelo Executivo.

Continuando com nosso exemplo ilustrativo, poderíamos ter uma situação em que o pai pede o sorvete napolitano, mas o filho traz um sorvete de passas ao rum. Nesse caso, o poder de veto do pai serviria apenas para que este pudesse escolher se tomaria um sorvete de sabor diferente daquele que ele desejou inicialmente, ou se ele e o filho não tomariam sorvete nenhum. Esse exemplo mostra a pouca eficácia que o instrumento de veto tem quando o Legislativo modifica as proposições de autoria do Executivo.

Ainda de acordo com a analogia proposta, o poder de veto só seria um instrumento totalmente eficiente caso o filho trouxesse ao pai um sorvete napolitano e também outro sorvete de sabor diferente. Neste caso, o pai poderia simplesmente vetar o sabor adicional e garantir que somente o sabor que ele pediu fosse saboreado. Nesse cenário, o poder de veto teria a eficácia prevista por Freitas. Entretanto, ele só acontece quando os parlamentares se limitam a acrescentar dispositivos às proposições legislativas.

Dessa forma, é fácil perceber como o poder de veto não garante ao Executivo que as proposições só possam ser emendadas em consonância com suas preferências, ao contrário, isto só ocorre quando um tipo específico de alteração acontece. Assim, pode-se dizer que os achados de Freitas não necessariamente dão sustentação às conclusões da autora, pelo contrário, eles indicam a presença de um grau de conflito significativo dentro da coalizão de governo e a presença de agendas distintas entre os poderes Executivo e Legislativo.

3.2 - Reavaliando a Disciplina Partidária do Brasil

Esta seção está dividida em duas partes, na primeira são apresentados e analisados os dados sobre disciplina partidária no Brasil com intuito de mostrar que: a) as análises que se basearam no indicador de Rice superestimaram o grau de disciplina dos partidos brasileiros; b) qualquer análise que não contemple os “não votos” dos deputados deixa de explicar uma parte importante do fenômeno estudado; c) a hipótese de que os partidos brasileiros podem ser tomados como atores unitários não encontra sustentação nos dados sobre votação.

Na segunda parte da seção, seguindo o plano da tese, são analisados os dados sobre a disciplina em relação ao governo e quais os fatores explicam sua variação. A análise de dados desta seção buscará demonstrar que a disciplina dos parlamentares tende a cair quando: (a) os apoiadores eleitorais do candidato constituem um público atento (casos em que a proposição apresenta alto nível de relevância); (b) o deputado apresenta um perfil mais individualista, em contraposição a um perfil mais partidário; (c) o partido do deputado se encontra ideologicamente distante do partido do Chefe do Executivo.

3.2.1 A Disciplina em Relação aos Líderes Partidários.

Vários são os autores que afirmam que os parlamentares brasileiros se comportam de forma disciplinada de acordo com a indicação de seus respectivos líderes partidários (Amorim Neto e Santos, 2002; Amorim Neto, 2002; Amorim Neto, Cox e McCubbins, 2003; Figueiredo e Limongi, 1995, 1996, 1999, 2007; Freitas, 2013, 2014). Segundo essa visão, os governos seriam construídos em bases partidárias e haveria pouco espaço para a barganha individual de atores políticos. Em alguns trabalhos, (Freitas, 2013,2014) chega-se mesmo a afirmar que do ponto de vista de uma teoria das coalizões, os partidos podem ser tomados como atores unitários. Os altos índices obtidos pela fórmula de Rice, seriam a principal evidência do comportamento disciplinado dos parlamentares no Congresso Nacional.

Formalmente, este indicador é definido como: $RICE_{ij} = | \% \text{ sim}_{ij} - \% \text{ não}_{ij} |$ para o grupo i na votação j , em que não são considerados os membros do grupo que não deram votos "sim" ou votos "não". Dessa forma, as proporções de votos favoráveis ou contrários baseiam-se apenas nos que votaram ou "sim" ou "não" e, portanto, totalizam um. O escore RICE pode variar de zero (número igual dos que votaram "sim" e votaram "não") a um (todos os que votaram deram o mesmo voto).

Tabela VIII – Percentual de Votos Disciplinados, Indisciplinados e de Não Votos, Segundo a Indicação dos Líderes partidários na Câmara dos Deputados (1995 a 2014).

Voto	Percentual
Indisciplinados	5,4
Disciplinados	67,5
Não votos	27,2

Fonte: Elaboração Própria a partir dos dados do Banco de Votações Nominais do CEBRAP.

A tabela VIII apresenta, de maneira agregada para toda a Câmara dos Deputados, o percentual de votos indisciplinados, disciplinados e de não votos, segundo a indicação dos líderes partidários entre 1995 e 2014. Um voto foi considerado disciplinado ou não, de acordo com a convergência ou divergência entre o voto do deputado e a indicação de voto de seu respectivo líder partidário. Na categoria dos deputados que não votaram foram incluídos tantos os deputados ausentes como aqueles que se abstiveram. Utilizando os mesmos critérios propostos por Figueiredo e Limongi, foram contabilizadas apenas as votações válidas e nas quais ao menos 10% dos deputados apresentaram votos divergentes³⁸ do total de deputados votantes³⁹. Seguindo estes critérios, o número total de votos incluídos na tabela VIII é de 757.869.

³⁸ Dessa forma, foram desconsideradas as votações unânimes. Importante notar que esse critério dos 10% divergentes é relativo ao total de deputados que votaram e não à indicação dos líderes. Assim, uma votação em que todos os deputados votaram disciplinadamente ainda poderia ser contabilizada.

³⁹ O critério de apenas contabilizar as votações válidas e com 10% de votos divergentes será utilizado em todas as tabelas e análises de votações até o final do capítulo.

Os dados mostram como o comportamento explicitamente indisciplinado é relativamente raro em plenário, uma vez que apenas 5,4% do total de votos dados pelos deputados foi de encontro à indicação de seus respectivos líderes. Em contrapartida, 67,5% dos votos dos deputados foram na mesma direção para qual seus líderes indicavam. Utilizando a fórmula de Rice para o cálculo da disciplina partidária, chega-se a um índice de 85,4⁴⁰. Número que seria indicativo da alta disciplina dos partidos brasileiros. São estes os números que permitiram a diversos estudos concluírem que os partidos brasileiros são de fato disciplinados.

Não obstante, um olhar mais atento para a distribuição da variável apresentada na tabela acima permite questionar se o índice de Rice é de fato adequado para mensurar o nível de disciplina partidária para o caso brasileiro, ou qualquer outro caso em que os deputados escolham frequentemente a opção de não votar. Fato é, que o pesquisador que optar pela utilização do índice de Rice, ou qualquer forma de mensuração que não contemple o não voto, estará de saída, abrindo mão de explicar 27,2% da variação do comportamento de seu objeto. Neste sentido, o esforço de interpretação do não voto é fundamental para o progresso dos estudos sobre votação no Congresso Nacional.

Uma opção ao índice de Rice é o indicador de Unidade, (Carey, Reinhardt, 2003). Formalmente definido como: $UNIDADE_{ij} = | \%sim_{ij} - \%n\tilde{a}o_{ij} |$ ⁴¹ para o grupo i na votação j , em que as porcentagens são calculadas em frações da totalidade dos membros do grupo. Assim como o índice de Rice, o índice de Unidade varia de 0 a 100. Aplicando-se a fórmula aos dados da tabela VIII, tem-se um resultado bastante

⁴⁰ Nesse caso, sim é o voto com o líder, e não é o voto contra o líder.

⁴¹ Novamente, sim é o voto com o líder.

revelador: o índice de unidade partidária para o período é de 62,1. A justificativa para o uso deste indicador é que se o não voto está mais próximo da deserção perante o líder do que da cooperação, mas mesmo assim, não votar ainda é uma atitude menos conflituosa do que votar contra o líder.

Contudo, ambos os indicadores podem ser melhor qualificados antes que se faça uma comparação direta entre eles, uma vez que todos os dois foram construídos tendo em vista a lógica das votações que requerem maioria simples. Nessas votações, existe de fato uma grande diferença entre votar contra um projeto e não votar, pois o voto negativo implica em maiores chances de rejeição do projeto. Todavia, em votações em que se exige uma maioria absoluta ou qualificada, essa distinção deixa de existir. Se um projeto de lei complementar precisa de 257 votos para ser aprovado pelo Plenário, então qual a diferença de se votar não ou simplesmente não votar? Para fins práticos, nenhuma. Nesse sentido, seria necessário contar diferentemente os deputados que não votaram dependendo da regra de votação do projeto em questão. Dessa forma, entende-se o voto do deputado a partir de suas consequências e não necessariamente pelas suas intenções, embora seja razoável supor que essas duas coisas estejam fortemente relacionadas, partindo do princípio de que o deputado é um ator racional e ciente dos efeitos de suas ações.

A partir desse princípio, foi possível ajustar os índices de Rice e Unidade para que captassem corretamente os votos disciplinados e indisciplinados nas votações de maioria absoluta e qualificada. Assim, toda vez que o líder indicou voto favorável à uma proposição de quórum qualificado e o deputado liderado não votou, este voto foi

considerado um voto indisciplinado, por outro lado, se o líder indicou o voto contrário à proposição e o deputado não compareceu, este voto foi considerado disciplinado. A tabela IX apresenta os percentuais de voto indisciplinado, disciplinado e não voto, ajustados pelo quórum da votação. Novamente, o total de votos analisados foi de 757.869.

Tabela IX - Percentual de votos indisciplinados, disciplinados e de não votos, segundo a Indicação dos Líderes partidários na Câmara dos Deputados, ajustados pelo quórum pelo quórum da votação. (1995-2014)

Voto	Percentual
Indisciplinados	9,3
Disciplinados	71,9
Não votos	18,8

Fonte: Elaboração Própria a partir dos dados do Banco de Votações Nominais do CEBRAP.

A comparação dos dados das tabelas VIII e IX permite concluir que a nova forma de mensuração do voto indisciplinado/disciplinado apresenta resultados bastante distintos da forma de mensuração anterior. De acordo com a tabela VIII a chance de um deputado votar de maneira indisciplinada em relação a votar de maneira disciplinada era de 1 para 12,5, já de acordo com os valores da nova tabela, essa chance é de 1 para 7,7⁴². Isto

⁴² Importante notar que o conceito de chance é diferente do conceito de probabilidade. A chance de ocorrência de um evento é a probabilidade de ocorrência deste evento dividida pela probabilidade da não ocorrência do mesmo evento. Dessa maneira, se a probabilidade de ocorrência de um evento é de 80%, então as chances de ocorrência deste evento são de 4 para 1.

mostra como a não qualificação do voto a partir do quórum leva à uma superestimação do nível de disciplina dos parlamentares.

Retornando ao cálculo dos indicadores, o valor do índice de Rice passa de 85,4 para 77,2 pelos valores ajustados. Enquanto o índice de Unidade passa de 62,1 a 62,6. Esses dados parecem indicar uma maior robustez do indicador de Unidade em relação ao indicador de Rice. Uma vez que este último superestima consideravelmente à disciplina dos parlamentares caso não seja ajustado.

Também é interessante notar como os valores de disciplina partidária variam entre os membros do governo e da oposição. A tabela abaixo mostra que em relação a votar ou não com seu líder, governo e oposição possuem comportamentos semelhantes. Este dado é interessante pois indica que o pertencimento à coalizão não é um fator tão importante para a explicação do nível de disciplina partidária.

Tabela X – Indicadores de Rice, Rice Ajustado, Unidade e Unidade Ajustado, segundo a Indicação dos Líderes partidários na Câmara dos Deputados, por governo e oposição (1995 a 2014)

	Rice	Rice Ajustado	Unidade	Unidade Ajustado
Oposição	85,6	78,2	58,5	60,2
Governo	85,2	76,8	63,8	63,8

Fonte: Elaboração Própria a partir dos dados do Banco de Votações Nominais do CEBRAP.

É possível notar mais uma vez que o índice de Rice é mais sensível ao ajuste pelo quórum em relação ao indicador de unidade e – curioso – o indicador de Rice mostra os partidos de oposição como ligeiramente mais disciplinados do que os de governo enquanto o indicador de Unidade mostra os partidos do governo como mais disciplinados do que os partidos de oposição. Uma possível explicação para essa diferença nos indicadores é a de que a oposição utilize com mais frequência a estratégia de esvaziar o plenário em votações de maioria simples, para evitar que o governo obtenha o quórum para aprovar matérias de seu interesse. Esse comportamento seria captado pelo indicador de unidade e não pelo índice de Rice. Já nas votações que exigem uma maioria qualificada para sua aprovação, o governo já precisaria colocar no plenário o número de membros suficientes para aprovar a matéria, neste caso, a estratégia de esvaziar o plenário não seria eficaz para a oposição.

Cabe ainda observar como os valores de disciplina partidária variam entre os membros de diferentes partidos. A tabela abaixo apresenta os valores dos Índices de Rice e Unidade para os dez maiores partidos na Câmara dos Deputados entre 1995 e 2014.

Tabela XI – Indicadores de Rice, Rice Ajustado, Unidade e Unidade Ajustado, segundo a Indicação dos Líderes partidários na Câmara dos Deputados por partido (1995 a 2014).

	Rice	Rice Ajustado	Unidade	Unidade Ajustado
DEM	88,4	77,4	60,6	61,5
PCdoB	96	91,2	76,7	78,2
PDT	88	81,6	67,8	69,1
PL	83,6	76	56,9	57,1
PMDB	76,8	68,2	56	55,8
PP	77	68	56,3	56,3
PSB	88,2	80,8	61	62,2
PSDB	88	79	63,5	64,2
PT	95,8	90,8	76,3	77,3
PTB	81,2	73	59,6	59,3

Fonte: Elaboração Própria a partir dos dados do Banco de Votações Nominais do CEBRAP.

Mais uma vez se pode observar como o indicador de Rice apresenta valores maiores em comparação com o Índice de Unidade, e também como o valor de Rice cai sempre consideravelmente quando o indicador é ajustado, em contraposição, o valor do índice de unidade se mantém bastante próximo antes e depois do ajuste. Mais importante do que isso é observar como os valores de disciplina, medidos por diferentes índices, apresentam grandes variações entre os diferentes partidos, fato que traz a indagação sobre quais os fatores responsáveis por essa variação.

Independente de qual indicador de disciplina se observe, não há como negar o fato de que há partidos consideravelmente mais disciplinados do que outros, colocar PT ou PSDB no mesmo patamar de disciplina do que o PMDB é certamente um equívoco. Neste sentido, é difícil sustentar a afirmação de que os partidos brasileiros podem ser tomados como unitários dentro de uma teoria das coalizões, pois não há sentido em dizer que alguns partidos são mais unitários que os outros.

3.2.2 A disciplina em relação ao governo e seus determinantes.

Até aqui, buscou-se apresentar e analisar os dados sobre disciplina partidária no Brasil com intuito de mostrar que: a) as análises que se basearam no indicador de Rice superestimaram o grau de disciplina dos partidos brasileiros; b) qualquer análise que não contemple os “não votos” dos deputados deixa de explicar uma parte importante do fenômeno estudado; c) a hipótese de que os partidos brasileiros podem ser tomados como atores unitários não encontra sustentação nos dados sobre votação.

A partir de agora, seguindo o plano da tese, buscar-se-á analisar os dados sobre a disciplina em relação ao governo e quais os fatores explicam sua variação. Juntamente com o sucesso, a disciplina em relação ao governo é a variável que melhor indica a preponderância legislativa do Executivo. A tabela abaixo mostra o percentual de votos indisciplinados, disciplinados e de não votos para os membros pertencentes à coalizão de governo entre 1995 e 2014. Novamente somente foram contabilizadas apenas as

votações válidas com ao menos 10% de deputados votantes divergentes, totalizando um total de 534.217 votos⁴³.

Tabela XII- Percentual de votos Indisciplinados, Disciplinados e de Não Votos Para os Membros da Coalizão de Governo, Segundo a Indicação do Líder de Governo na Câmara dos Deputados (1995-2014).

Voto	Percentual
Indisciplinado	7,6
Disciplinado	64,1
Não votou	28,3

Fonte: Elaboração Própria a partir dos dados do Banco de Votações Nominais do CEBRAP

Os valores da tabela acima não foram ajustados pelo quórum. Utilizando a fórmula de Rice para mensurar a disciplina do governo obtém-se um índice 78,8. Já o indicador de unidade fica em 56,5. Mais uma vez, pode-se perceber que a opção de não votar é bastante utilizado pelos deputados nas votações de interesse do governo, nesse caso, pode-se recorrer novamente aos indicadores ajustados de Rice e Unidade.

⁴³ Esse número é inferior em relação ao total de votos das tabelas anteriormente apresentadas, pelo fato de agora somente serem contabilizados os votos dos membros pertencentes à coalizão de governo.

Tabela XIII – Percentual de votos Indisciplinados, Disciplinados e de Não Votos, Ajustados Pelo Quórum. Para os Membros da Coalizão de Governo, Segundo a Indicação do Líder de Governo na Câmara dos Deputados (1995-2014).

Votos	Percentual
Indisciplinados	11,7
Disciplinados	69
Não Votos	19,3

Fonte: Elaboração Própria a partir dos dados do Banco de Votações Nominais do CEBRAP

A partir dos novos dados, o indicador de Rice Ajustado atinge um valor de 71, enquanto o indicador de Unidade Ajustado fica em 57,3. Mais uma vez, observa-se o comportamento padrão destes indicadores: Rice superestima os valores de disciplina enquanto o indicador de Unidade se mostra mais robusto.

Uma vez ajustados os valores dos dois indicadores, temos que a disciplina em relação ao governo não é tão grande quanto a maioria das análises supõe e que as opções de não votar e votar indisciplinadamente não devem ser tomadas como desprezíveis ou insignificantes na análise das votações da Câmara dos Deputados.

Cabe então perguntar o que leva o deputado a escolher entre as três opções principais as quais tem acesso no momento da votação. Para a investigação empírica dessa questão,

elaborou-se um modelo de regressão com três variáveis explicativas, correspondentes às três hipóteses apresentadas no capítulo I.

H1 - O deputado tem menor probabilidade de votar disciplinadamente quando o nível de relevância da proposição legislativa for alto;

H2 - O deputado tem menor probabilidade de votar disciplinadamente quando o deputado apresenta um perfil mais individualistas em contraposição a um perfil mais partidário;

H3 - O deputado tem menor probabilidade de votar disciplinadamente quando o partido do deputado se encontra ideologicamente distante do partido do Chefe do Executivo.

Como *proxy* do perfil mais individualista ou partidário do deputado, utilizou-se uma variável *dummy* indicando se o deputado havia ou não mudado de partido no período. Já para mensurar a distância ideológica do partido do deputado para o partido do Chefe do Executivo utilizou-se novamente os scores ideológicos obtidos pelos partidos na análise do capítulo II.

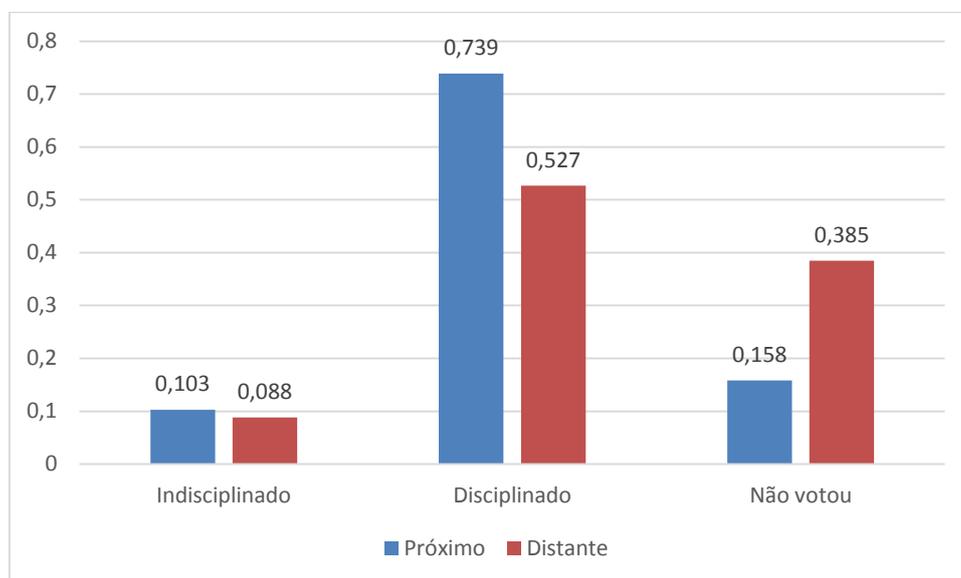
Tabela XIV – Regressão Multinomial: Probabilidade de Não Voto, Voto Indisciplinado e Voto Disciplinado em Relação à Indicação do Líder de Governo na Câmara dos Deputados (1995-2014).

Disciplina em relação ao governo		B	Std. Error	Sig
Não votou	Intercepto	-1,775	0,009	0,00
	Distância	0,952	0,008	0,00
	Relevância	0,03	0,007	0,00
	Não migrou	0,055	0,009	0,00
Indisciplinado	Intercepto	-1,756	0,011	0,00
	Distância	0,142	0,011	0,00
	Relevância	0,069	0,008	0,00
	Não migrou	-0,195	0,012	0,00
R2 Nagelkerke				0,264

A categoria de Referência do Modelo é o voto disciplinado.

Novamente, a interpretação dos resultados foi feita a partir das probabilidades preditas obtidas pela simulação dos valores de interesse. O Gráfico XXXI mostra a probabilidade predita do voto disciplinado, indisciplinado e não voto para deputados que não migraram de partido, que decidem sobre uma proposição de relevância média, estando eles em um partido que está entre os 10% mais próximos do partido (Y/X) do Presidente, ou em um partido que está entre os 90% mais distantes (Y/X1).

Gráfico XXXI – Distância Ideológica e Probabilidade de Voto na Câmara dos Deputados (1995-2014)

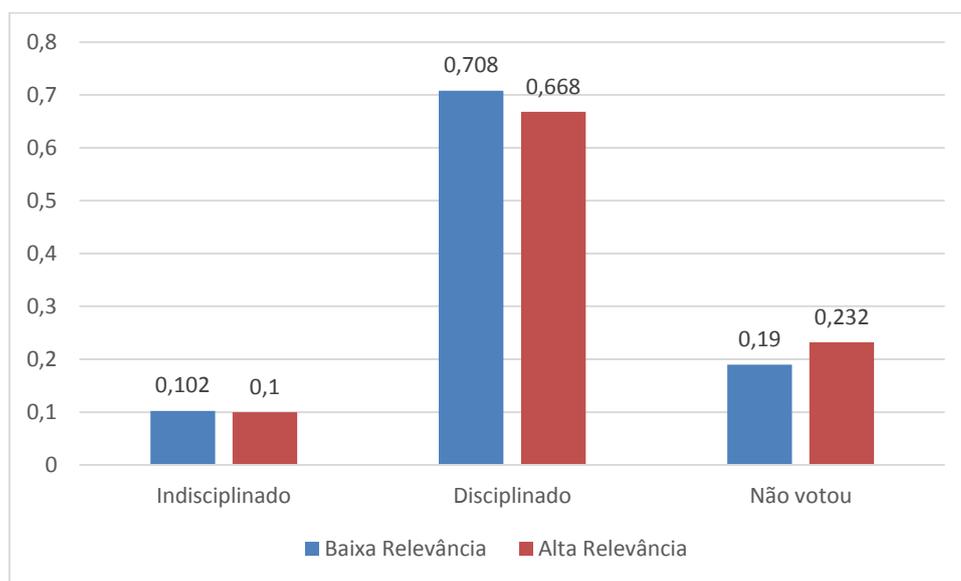


Os dados mostram que a distância ideológica entre o partido do deputado em relação ao partido do Presidente é uma variável com forte poder explicativo para entender o comportamento dos deputados nas votações. Mantidas constantes as demais variáveis do modelo, os deputados pertencentes aos partidos mais ideologicamente distantes ao partido do Presidente, apresentam uma probabilidade muito superior de não votar em relação aos deputados membros de partidos ideologicamente próximos ao presidente. Um deputado pertencente a um partido distante ideologicamente do partido do Presidente tem 38,5% de probabilidade de não votar, contra apenas 15,8% de probabilidade de um deputado de um partido ideologicamente próximo ao partido do Presidente. Além disso, os deputados de partidos ideologicamente próximos ao partido do presidente tem uma probabilidade inferior (52,7%) de apresentar um comportamento

disciplinado nas votações em relação aos membros de partidos ideologicamente próximos ao presidente (73,9%).

Partindo para a próxima variável explicativa do modelo, o gráfico abaixo apresenta as probabilidades de voto indisciplinado, disciplinado e de o deputado não votar, para uma proposição situada entre as 10% menos relevantes (Y/X) e para uma proposição situada entre as 10% mais relevantes (Y/X1)

Gráfico XXXII – Relevância da Proposição e Probabilidade de Voto na Câmara dos Deputados (1995-2014).

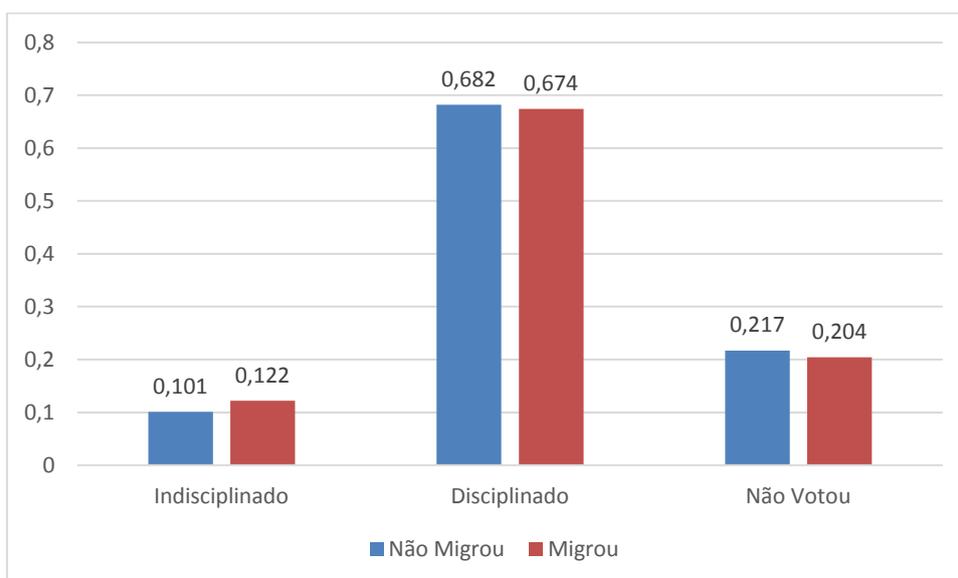


Os dados mostram que a probabilidade do voto indisciplinado se mantém praticamente constante para as proposições de baixa e alta relevância, todavia, os deputados da coalizão tendem a votar menos disciplinadamente e adotar mais frequentemente a estratégia de não votar quando decidem sobre as proposições mais relevantes. Em

proposições de alta relevância, a probabilidade do voto disciplinado é de 66,8% e a de não votar é de 23,2%, já em proposições menos relevantes, a probabilidade do voto disciplinado é de 70,8% e a de não votar é de 19%. Os resultados vão na direção da hipótese previamente enunciada e indicam que os deputados adotam a estratégia do não voto quando submetidos às pressões cruzadas de seus eleitores e do governo.

Por fim, cabe examinar a relação entre o voto do deputado e seu partidarismo, medido aqui pela variável indicadora de migração. O Gráfico abaixo apresenta as probabilidades de voto indisciplinado, disciplinado e de o deputado não votar, para um deputado que não mudou de partido (Y/X) e para um deputado que mudou de partido (Y/X1)

Gráfico XXXIII- Migração e Probabilidade de Voto na Câmara dos Deputados (1995-2014)



O Gráfico mostra que a variável tem um poder explicativo limitado, porém não desprezível. Os deputados que mudaram de partido têm uma probabilidade superior de votarem de maneira indisciplinada (12,2%) em relação aos deputados que não mudaram de partido (10,1%). A diferença percentual pode parecer pequena, entretanto, dado que o percentual do voto explicitamente indisciplinado tende a ser sempre pequeno em relação a todas as variáveis. Uma variação de 10,1% para 12,2% é sim significativa. Para se ter uma ideia, a chance de um parlamentar que migrou votar indisciplinadamente em relação a votar disciplinadamente é de uma para 5,5, já um parlamentar que não migrou tem uma chance de uma para 6,7.

De qualquer forma, embora os resultados tenham ido na mesma direção da hipótese enunciada, convém ter um pouco de cautela na interpretação desse resultado. O que estes dados indicam é que o partidarismo do deputado parece ter um impacto no sentido de aumentar sua probabilidade de votar disciplinadamente, mas esse impacto não é tão importante quanto o das outras variáveis.

3.3 Considerações Finais

O presente capítulo buscou realizar uma análise empírica da predominância do Executivo através das duas variáveis que melhor evidenciam esse fenômeno. O sucesso e a disciplina. A análise dessas duas variáveis é justificada pelo fato de o sucesso ser a variável que melhor sintetiza o êxito do governo em todo o processo legislativo e a disciplina é a variável cujos determinantes podem ser buscados tanto no nível dos

microfundamentos do comportamento legislativo (perfil mais ou menos partidário do deputado) quanto no nível das relações entre Executivo e partidos (perfil ideológico da coalizão)

Para melhor analisar o grau de sucesso das proposições do Executivo do Brasil, o indicador de sucesso foi qualificado de modo a incorporar as modificações do projeto dentro do processo legislativo. A análise de dados mostrou que de fato o indicador de sucesso tende a ser superestimado quando este é medido de maneira dicotômica, uma vez que a aprovação de uma proposição de iniciativa do Executivo não necessariamente significa uma vitória desse poder, dado a possibilidade de emendamento. As altas taxas de emendamento dos Projetos de Lei Ordinária, Lei Complementar e Propostas de Emenda a Constituição enviados pelo Executivo ao Congresso, reforçaram a importância de não se tratar a variável sucesso como uma variável dicotômica.

O capítulo pretendeu demonstrar ainda que a possibilidade de emendamento, ou de rejeição⁴⁴, de uma proposição do Executivo é maior quando (1) a proposição legislativa apresenta alto nível de relevância; (2) o chefe do Executivo se recusa a distribuir o poder e centraliza a produção legislativa; (3) a coalizão governativa é notoriamente heterogênea. Os dados corroboraram fortemente os pontos 1 e 3, e de maneira mais fraca, o ponto 2. Dessa forma, o modelo proposto se mostrou efetivo para a melhor compreensão da variável explicada.

⁴⁴ Em relação à probabilidade de aprovação sem emendas.

Outro ponto importante foi a verificação de que o emendamento é uma estratégia largamente utilizada pelo Congresso para lidar com as proposições advindas do Executivo. Neste sentido, fica difícil sustentar o argumento de Limongi e Figueiredo (2009) e também de Freitas (2013) de que a agenda proposta pelo Executivo já entra no Congresso como uma agenda da maioria, que representa os interesses da coalizão. Pois se assim fosse, de fato, não haveria razões para tantos casos de emendamento ou rejeição de projetos pelo Congresso.

Se o sucesso é a variável que melhor indica o nível de preponderância legislativa do Executivo no presidencialismo de coalizão. É possível concluir, com base nos dados analisados, que a preponderância legislativa do Executivo não é tão grande quanto se poderia supor pelas análises mais atuais sobre o presidencialismo no Brasil. Além do emendamento e da rejeição serem possibilidades reais e frequentes para as proposições do Executivo, a chance de aprovação sem emendas de uma proposição diminui a medida em cresce a relevância da mesma. Neste sentido, a capacidade do Executivo de aprovar sua agenda não é garantida automaticamente pela formação de uma coalizão majoritária, sendo, em realidade, condicional à aspectos ideológicos da coalizão; à características das proposições legislativas que fazem parte da agenda, e à disposição do Presidente em distribuir o poder.

Por sua vez, a análise da disciplina dos parlamentares foi dividida em duas partes. Na primeira seção, buscou-se apresentar e analisar os dados sobre disciplina partidária no Brasil com intuito de mostrar que: a) as análises que se basearam no indicador de Rice superestimaram o grau de disciplina dos partidos brasileiros; b) qualquer análise que

não contemple os “não votos” dos deputados deixa de explicar uma parte importante do fenômeno estudado; c) a hipótese de que os partidos brasileiros podem ser tomados como atores unitários não encontra sustentação nos dados sobre votação.

Na segunda seção, buscou-se analisar os dados sobre a disciplina em relação ao governo e quais os fatores explicam sua variação. Foram testadas as hipóteses de que a disciplina dos parlamentares tende a cair quando (1) os apoiadores eleitorais do candidato constituem um público atento (casos em que a proposição apresenta alto nível de relevância); (2) quando o deputado apresenta um perfil mais individualistas em contraposição a um perfil mais partidário; (3) quando o partido do deputado se encontra ideologicamente distante do partido do Chefe do Executivo.

De maneira geral, a análise empírica validou a pertinência do modelo teórico aqui proposto, assim como havia ocorrido na análise do sucesso, mais uma vez as variáveis relacionadas à ideologia dos partidos e à relevância das proposições legislativas se mostraram úteis para prever o comportamento parlamentar. Além disso, ficou clara a pertinência de se incluir variáveis relativas ao partido e ao candidato para melhor explicar a propensão do parlamentar individual à cooperar com o governo. Neste sentido, reforça-se a ideia de que modelos de comportamento parlamentar devem buscar evitar a dicotomia dos modelos partidário e distributivista.

Conclusão

Os estudos sobre o funcionamento do Presidencialismo de Coalizão no Brasil percorreram um grande caminho desde a redemocratização do país. Se num primeiro momento predominaram os diagnósticos pessimistas sobre a capacidade governativa do Executivo e a força parlamentar dos partidos políticos, baseados fundamentalmente nos incentivos eleitorais para a atuação parlamentar, estas teses foram refutadas por uma série de estudos empíricos surgidos a partir de meados dos anos 1990.

Entre os trabalhos mais importantes desse período, destacaram-se principalmente as obras da dupla Argelina Figueiredo e Fernando Limongi. Não é exagerado dizer que, a partir dos trabalhos destes dois autores, houve uma reconfiguração do campo de estudos sobre as relações entre Executivo e Legislativo no Brasil. Sua obra rapidamente converteu-se na tese dominante sobre o funcionamento do presidencialismo de coalizão brasileiro. A partir de então, ocorreu na análise do caso brasileiro, o deslocamento do foco analítico para os incentivos institucionais indutores da cooperação entre os Poderes Executivo e Legislativo, algo que contribuiu para desvelar, ainda que parcialmente, o padrão e a dinâmica da interação entre os atores nessas arenas. Os traços institucionais do sistema de governo, principalmente a distribuição de poderes e de direitos legislativos entre os Poderes, passaram a ser percebidos como os princípios organizadores do presidencialismo de coalizão e do sucesso legislativo do Presidente.

Não obstante os evidentes os méritos destes estudos, é preciso também ressaltar suas limitações. Sendo as duas principais a incapacidade de incorporar ao modelo explicativo variáveis exógenas à arena legislativa e a interpretação incorreta do significado de alguns dos indicadores propostos.

A presente tese procurou demonstrar a pertinência de dois argumentos principais, o primeiro deles é que o diagnóstico do Executivo brasileiro como dominante, com altas taxas de sucesso e capaz de impor altas taxas de disciplina aos parlamentares é equivocado, no sentido de que ele superestima a preponderância do Poder Executivo sobre o processo legislativo. Este diagnóstico foi constantemente reiterado a partir da leitura incorreta do significado das altas taxas de sucesso e dominância do Executivo e dos dados sobre a disciplina dos parlamentares.

O segundo argumento que se procurou demonstrar aqui é que o nível de preponderância do Executivo depende i) da disposição do Chefe do Executivo em partilhar o poder; ii) das características ideológicas da coalizão de governo; iii) da propensão de parlamentares individuais a cooperarem com seus partidos; iv) da relevância da proposição legislativa em questão. A explicação é que são essas as variáveis que informam o nível de apoio dos partidos à agenda do Executivo e a capacidade de ação unificada dentro de cada partido da coalizão, fatores fundamentais para a preponderância do Executivo.

Para demonstrar esses dois pontos principais, a tese foi organizada em três capítulos. O primeiro deles discutiu os fundamentos analíticos e empíricos do debate sobre a relação entre os Poderes Legislativo e Executivo, buscando por em tela a discussão do presidencialismo brasileiro à luz do debate acadêmico mundial sobre as relações entre Executivo e Legislativo. Foram discutidas as explicações mais influentes sobre o comportamento legislativo, o funcionamento do Executivo e as relações entre os poderes, expondo os desafios de elaboração teórica e mensuração empírica da preponderância legislativa do Executivo.

O capítulo propôs ainda saídas de natureza teórica e metodológica para os obstáculos que a literatura enfrenta no presente momento. Do ponto de vista teórico, ressaltou-se a necessidade de superar as limitações dos modelos distributivista e partidário para a explicação do comportamento legislativo no Brasil. Dado o contexto nacional caracterizado por partidos fortes na arena legislativa e partidos fracos na arena eleitoral, destacou-se a necessidade de apresentar um modelo em que os legisladores tomam suas decisões sob a influência de pressões cruzadas por parte de seu partido e de seus apoiadores eleitorais. Partindo da premissa que os parlamentares se importam tanto com o interesse de seus eleitores quanto das lideranças de seus partidos, a pergunta principal passou a ser o que leva o parlamentar a inclinar-se para responder as demandas de um destes atores políticos em detrimento do interesse do outro. Do ponto de vista metodológico, buscou-se qualificar os indicadores de sucesso e disciplina, bem como elaborar um indicador de relevância para as proposições legislativas que permitisse verificar se os níveis de sucesso e disciplina e se mantêm constantes para diferentes níveis de relevância das proposições.

O segundo capítulo discutiu as questões da coesão e da disciplina na Câmara dos Deputados, com o intuito de demonstrar como os dois fenômenos são claramente distinguíveis tanto do ponto de vista conceitual quanto empírico e salientar como a incorreta compreensão desta distinção prejudica a compreensão da dinâmica de funcionamento do presidencialismo de coalizão no Brasil. Para desenvolver este argumento, a estratégia de análise envolveu contrastar a distribuição de preferências dos deputados medidas através de pesquisas de *surveys* com o posicionamento dos partidos nas votações nominais. A análise da variação desses dois indicadores no tempo revelou como as preferências (ideologia) dos partidos se mantiveram mais estáveis durante o tempo, enquanto o alinhamento dos partidos nas votações mudou rapidamente uma vez que se alterem as coalizões de governo.

A correta mensuração e interpretação dos fenômenos da coesão e da disciplina partidária é a chave para a compreensão de que o parlamentar brasileiro (ou boa parte deles) exerce sua atividade dividido, entre aquilo que gostaria de fazer e aquilo que pode fazer, dados os constrangimentos institucionais. De maneira semelhante, alguns partidos optam por fazer parte da coalizão de governo mesmo que ideologicamente não se situem próximos ao partido do Presidente. A análise buscou fornecer elementos para a compreensão das duas questões centrais abordadas no terceiro capítulo: como coalizões mais dispersas tendem a ter menores níveis de sucesso e como partidos mais distantes ideologicamente do partido do presidente tendem a ser menos disciplinados.

Por sua vez, o terceiro capítulo investigou e questionou o grau de preponderância legislativa do Executivo no Brasil. Para isso, são analisadas separadamente o grau de sucesso das proposições legislativas do Executivo e o grau de disciplina dos membros da coalizão em relação às indicações do governo e de seus respectivos líderes partidários.

Para melhor analisar o grau de sucesso das proposições do Executivo do Brasil, o indicador de sucesso foi qualificado de modo a incorporar as modificações do projeto dentro do processo legislativo. O argumento geral é que o indicador de sucesso é superestimado, uma vez que a aprovação de uma proposição de iniciativa do Executivo não necessariamente significa uma vitória desse poder, dado a possibilidade de emendamento. O capítulo pretendeu demonstrar ainda que a possibilidade de emendamento de uma proposição do Executivo é maior quando (1) a proposição legislativa apresenta alto nível de relevância; (2) o chefe do Executivo se recusa a distribuir o poder e centraliza a produção legislativa; (3) a coalizão governativa é notoriamente heterogênea.

A segunda seção do terceiro capítulo se dedicou a investigar a variação da disciplina partidária na Câmara dos Deputados. A variável dependente desta seção diferencia-se de outras que dizem respeito às relações Executivo-Legislativo (como dominância e sucesso) por ter como unidade de análise o parlamentar individual, característica que permite investigar como variáveis que atuam diretamente no nível do parlamentar afetam a relação entre os poderes. A partir da análise dos dados das votações, buscou-se demonstrar que a disciplina dos parlamentares tende a cair quando (1) os apoiadores

eleitorais do candidato constituem um público atento (casos em que a proposição apresenta alto nível de relevância); (2) quando o deputado apresenta um perfil mais individualista em contraposição a um perfil mais partidário; (3) quando o partido do deputado se encontra ideologicamente distante do partido do Chefe do Executivo.

Esta tese se propôs a avançar no conhecimento das relações entre Executivo e Legislativo no Brasil através de inovações teóricas e empíricas. De maneira geral, os resultados das análises de dados revelaram a importância dessas inovações para um diagnóstico mais preciso sobre as relações entre os poderes Executivo e Legislativo no país e corroboraram os argumentos principais da tese: a capacidade do Executivo de dominar o processo legislativo tem sido superestimada, a simples formação de coalizões majoritárias não permite que o Executivo atue como um verdadeiro trator frente às casas legislativas durante o processo de feitura das leis. Ao contrário, a preponderância legislativa do Executivo é condicional à disposição do Chefe do Executivo em partilhar o poder; às características ideológicas da coalizão de governo; à propensão de parlamentares individuais a cooperarem com seus partidos; à relevância da proposição legislativa que constituem a agenda do Executivo.

BIBLIOGRAFIA:

ALESINA, Alberto; ROSENTHAL, Howard (1995). *Partisan Politics, Divided Government, and the Economy*. New York: Cambridge University Press.

AMES, Barry (2001). *The Deadlock of Democracy in Brazil*. Ann Arbor: Michigan University Press.

AMORIM NETO, Octávio (2000). Gabinetes Presidenciais, Ciclos Eleitorais e Disciplina Legislativa no Brasil. *Dados*, vol.43, nº 3.

AMORIM NETO, Octávio; SANTOS, Fabiano (2002). A Produção Legislativa do Congresso: Entre a Paróquia e a Nação. In Luiz Werneck Vianna, org., *A Democracia e os Três Poderes no Brasil*, Rio de Janeiro, IUPERJ/FAPERJ.

AMORIM NETO, Octavio e SANTOS, Fabiano (2003). O segredo ineficiente revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros. *Dados*, vol.46, nº 4.

ARANTES, Rogério; COUTO, Cláudio (2009). Uma Constituição Incomum. In: Maria Alice Rezende de Carvalho; Cicero Romão Resende de Araujo; Júlio Assis Simões. (Org.). *A constituição de 1988: passado e futuro*. 1ªed.São Paulo: Aderaldo & Rothschild (Hucitec), ANPOCS, 2009

ARAÚJO, Paulo Magalhães (2009). *O Bicameralismo no Brasil: As Bases Institucionais e Políticas Do Desempenho Legislativo do Senado Federal*. Tese de Doutorado em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais.

ARMSTRONG, D. A., II, Bakker, R., Carroll, R., Hare, C., Poole, K. T., & Rosenthal, H. (2014). *Analyzing Spatial Models of Choice and Judgment in R*. Boca Raton, FL: CRC Press.

ARNOLD, R. Douglas. (1990). *The Logic of Congressional Action*. New Haven, Yale: University Press.

BATISTA, Mariana (2013). O poder no Executivo: uma análise do papel dos ministérios e da presidência no presidencialismo de coalizão brasileiro. *Opinião Pública* (UNICAMP. Impresso), v. 19.

BERNABEL, Rodolpho (2015). Does The Electoral Rule Matter for Political Polarization? The Case of Brazilian Legislative Chambers. *BPSR*, vol. 9, nº 2

CARNEIRO, André (2009). O Veto parcial no sistema constitucional brasileiro. *E-Legis, Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara do Deputados*, nº2.

CAREY, John. (2006). Discipline, Accountability, and legislative voting in Latin America.” *Comparative Politics* 35.

CARVALHO, Nelson (2003). *E no início eram as bases. Geografia Política do voto e comportamento legislativo no Brasil*. Rio de Janeiro : Revan.

CAREY, John. (2006). Discipline, Accountability, and legislative voting in Latin America.” *Comparative Politics* 35.

CAREY, John; REINHARDT, Gina (2003). Impacto das instituições estaduais na unidade das coalizões parlamentares no Brasil. Dados, vol 4, 2003.

CARVER, Ronald (1998). The Case Against Statistical Significance Testing. Harvard Educational Review. 48, 3, p. 378-399.

COX, Gary; MCCUBBINS, Matheu D (1993). Legislative leviathan: party govern in the House. Berkeley: University of California Press.

DANIEL, Larry (1998). Statistical Significance Testing: A Historical Overview of Misuse and Misinterpretation with Implication for the Editorial Policies of Educational Journals. Research in the Schools, 5, 2, p. 23-32.

FENNO, Richard (1978). Home Style: House Members in Their Districts. Boston: Little Brown.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando (1995). Os partidos políticos na Câmara dos Deputados. Dados, v.38. (1996).

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando (1996) Congresso Nacional: organização, processo legislativo e Produção Legal. Caderno de Pesquisas CEBRAP/Entrelinhas, São Paulo, n.º 5.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando (1999) Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional. Editora FGV. Rio de Janeiro.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando (2007). Instituições Políticas e Governabilidade: Desempenho do governo e apoio legislativo da democracia brasileira. In: Carlos Ranulfo Melo; Manuel Alcântara Sáez. (Org.). A Democracia Brasileira: Balanço e perspectivas para o Século 21. 1 ed. Belo Horizonte: Editora UFMG.

FIORINA, Morris (1974). Representatives, Roll Calls, and Constituencies. Lexington, MA: Heath.

FREITAS, Andrea. O Presidencialismo da Coalizão (2013). Tese de Doutorado. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo.

HELLER, William (2001). Making Policy Stick: Why the Government Gets What It Wants in Multiparty Parliaments. American Journal of Political Science, Vol. 45, No. 4

IMAI, Kosuke; KING, Gary; LAU, Olivia. Zelig: Everyone's Statistical Software (2012). Disponível em: <http://r.iq.harvard.edu/docs/zelig.pdf>

INÁCIO, Magna (2006). Presidencialismo de coalizão e sucesso presidencial no Brasil (1990-2004). Tese de doutorado. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, UFMG.

INÁCIO, Magna, (2012). Governo de coalizão e o redesenho da presidência no Brasil – OXFORD

KING, Gary; TOMZ, Michael; WITTENBERG, Jason (2000). Making the Most of Statistical Analysis: Improving Interpretation and Presentation. *American Journal of Political Science*. 44, 2, p. 341-355.

LAMOUNIER, Bolivar (1994). A Democracia brasileira de 1985 à década de 1990: A síndrome da paralisia hiperativa. In: VELLOSO, João Paulo dos Reis (Org). *Governabilidade, sistema político e violência urbana*.

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

LIMONGI, Fernando (1994). O novo institucionalismo e os estudos legislativos: a literatura norte-americana recente. *Boletim Informativo Bibliográfico*, Rio de Janeiro, n.37, pp. 3-38.

LIMONGI, Fernando e FIGUEIREDO, Argelina (2009). Poder de Agenda e Políticas Substantivas. In: INÁCIO, Magna; RENNÓ, Lúcio (org.). *Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada*. Belo Horizonte: Editora UFMG

LINZ, Juan. (1994), Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference? in J. J. Linz e A.Valenzuela (eds.), *The Failure of Presidential Democracy: The Case of Latin America* (vol. 2). Baltimore, The Johns Hopkins University Press.

LUCAS, Kevin & SAMUELS, David (2011). "A 'coerência' ideológica do sistema partidário brasileiro, 1990-2009", em POWER, Timothy & ZUCCO Jr., Cesar (orgs.). *O Congresso por ele mesmo: autopercepções da classe política brasileira* Belo Horizonte: Editora UFMG.

LUNA, Juan Pablo e ALTMAN, David. (2011), "Uprooted but Stable: Chilean Parties and the Concept of Party System Institutionalization". *Latin American Politics and Society*, vol. 53, n°2, pp. 1-28.

MCCARTY, Nolan; POOLE, Keith; ROSENTHAL, Howard (2006). *Polarized America: The Dance of Ideology and Unequal Riches*. Cambridge: MIT Press.

MAINWARING, Scott (1993). *Presidentialism, Multipartyism, and Democracy: The Difficult Combination*. *Comparative Political Studies*.

MAINWARING, Scott (1997). "Multipartyism, Strong Federalism, and Presidentialism in Brazil." In Scott Mainwaring and Matthew Soberg Shugart, eds., *Presidentialism and Democracy in Latin America*, 55–109. New York and Cambridge: Cambridge University Press.

MAINWARING, Scott (2001). *Sistemas Partidários: o caso do Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV.

MARTIN, Lanny; VANBERG, George (2011). *Parliaments and Coalitions. The Role of Legislative Institutions in Multiparty Governance*. Oxford University Press.

MAYHEW, David. (1974), *Congress. The Electoral Connection*. New Haven, Yale University Press.

MELO, Carlos Ranulfo & CÂMARA, Rafael (2012). "Estrutura da competição pela presidência e consolidação do sistema partidário no Brasil"., Dados v. 55, n. 1, p. 71-117.

MIRANDA, Geralda (2008). O comportamento dos partidos na Câmara dos Deputados e no Senado Federal (1991-2007). Tese de doutorado. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, UFMG.

NICOLAU, Jairo (2000). Disciplina partidária e base parlamentar na Câmara dos Deputados no primeiro mandato Fernando Henrique Cardoso (1995-1998). Dados, vol. 43, nº 4.

POOLE, Keith (2005). Spatial Models of Parliamentary Voting. New York: Cambridge University Press.

POOLE, Keith; ROSENTHAL, Howard (1997). Congress: A Political-Economic History of 42 Roll Call Voting. New York: Oxford University Press.

POOLE, Keith; LEWIS, Jeffrey; ROSENTHAL, Howard; LO, James; CARROL, Royce (2016). Recovering a Basic Space from Issue Scales in R. Journal of Statistical Software, 69(7), 1-21.

POWER, Timothy; ZUCCO, Cesar (2012) Elite Preferences in a Consolidating Democracy: The Brazilian Legislative Surveys, 1990-2009. Latin American Politics and Society 54(4):1-27

RENNÓ, LR; GAYLORD, SYLVIA (2013). Behind Closed Doors: Authorship of Government Legislative Proposals in Multiparty Presidential Systems. IPSA

SAMUELS, David (2003). Ambition, Federalism and legislative politics in Brazil. Nova York: Cambridge University Press.

SANTOS, Rafael (2010). Poder de Agenda e Participação Legislativa no Presidencialismo de Coalizão Brasileiro. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, USP.

SAIEGH, Sebastian (2014). Ruling by Statute: How Uncertainty and Vote Buying Shape Lawmaking. New York: Cambridge University Press, 2014

SHEPSLE, Kenneth (1978). The Giant Jigsaw Puzzle. Democratic Committee Assignments in the Modern House. Chicago, University of Chicago Press.

SHEPSLE, Kenneth; WEINGAST, Barry (1987). The Institutional Foundations of Committee Power. American Political Science Review, Vol. 81, No. 1

SILVA JUNIOR, José (2008). As sementes da discórdia: Regras e exceções da indisciplina partidária. Dissertação de Mestrado. UFPE.

SILVA, Rafael; ARAÚJO, Suely (2010). Apropriação da Agenda do Legislativo: Como Aferir Esse Fenômeno? Textos para Discussão, Senado Federal, v.76.

SILVA, Rafael; ARAÚJO, Suely (2012). Os Agenda Holders no Congresso Nacional. I Seminário Internacional Instituições, Comportamento Político e Geografia do Voto. Brasília.

TSEBELIS, George (1995). Decision making in political systems: veto players in presidentialism, parliamentarism, multicameralism and multipartyism. *British Journal of Political Science*, V. 25, n. 3

TSEBELIS, George (1997). Processo decisório em sistemas políticos: veto players no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e pluripartidarismo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo. n. 34, vol. 12.

ZUCCO, Cesar (2011). A ideologia dos partidos políticos brasileiros. In: Power, T.; Zucco, C. (orgs.). *O Congresso por ele mesmo: autopercepções da classe política brasileira*. Belo Horizonte: Editora UFMG.